

Vorbild USA?

Deutsche Einwanderungspolitik
auf dem Prüfstand



Andreas M. Wüst

Vorbild USA?

Deutsche Einwanderungspolitik
auf dem Prüfstand

Magisterarbeit
im Fach Politische Wissenschaft
an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Erstkorrektor: Prof. Dr. Klaus von Beyme
Zweitkorrektor: Prof. Dr. Manfred G. Schmidt

Am 25. Oktober 1995 eingereicht von:

Andreas M. Wüst
(11. Fachsemester)
Kleine Mantelgasse 5
69117 Heidelberg

Titelbild: S. Kelley, aus: Newsweek, 5. Dezember 1994, S. 7.

© Andreas M. Wüst, 1995

Für Mark

Vorwort

Jede Magisterarbeit hat ihre eigene Vorgeschichte. Die Ursprünge meiner Abschlußarbeit liegen drei Jahre zurück, denn alles nahm im Herbst 1992 seinen Anfang, als ich mein erstes von zwei Semestern als Stipendiat des Verbandes der deutsch-amerikanischen Clubs an der *University of Delaware* studierte. Kursleiter meines ersten Oberseminars im Fach Politikwissenschaft war Mark J. Miller, der es verstand, mich sehr schnell für Migrationsforschung im allgemeinen und politologische Migrationsforschung im besonderen zu begeistern.

Im Anschluß an meine Zeit in den USA beschloß ich, Einwanderungspolitik zu meinem Magisterthema zu machen. Bis alle Pflichtveranstaltungen hier in Heidelberg abgelegt waren, vergingen zwar weitere drei Semester, doch habe ich mein Thema während dieser Zeit nie ganz aus den Augen verloren. Als außerordentlich ertragreich erwies sich in diesem Zusammenhang eine dreiwöchige Reise in die USA im Herbst 1994. Mehrere Tage durfte ich am *Center for Migration Studies* auf Staten Island in New York verbringen, wo mir vor allem Lydio Tomasi und Diana Zimmerman hilfreich zur Seite standen. Mit vielen Eindrücken und noch mehr Material trat ich die Rückreise nach Deutschland an.

In Heidelberg konstituierte sich sehr bald darauf die *Migration Studies Group*, bestehend aus Christian Groh, Gudrun-Christine Schimpf und mir, die sich zur Aufgabe machte, Migration aus verschiedensten Blickwinkeln zu betrachten. Unsere kleine Studiengruppe war auch für diese Magisterarbeit von unschätzbarem Wert.

Klaus von Beyme danke ich für die Betreuung der Arbeit. Besonderer Dank geht an die Ausländerbeauftragte des Berliner Senats, die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Elmar Hönekopp vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit und an Yda Schreuder von der *University of Delaware*. Für konstruktive Kritik und Unterstützung möchte ich mich ferner bedanken bei Freia Hoffmann, Michaela Maier, Peter O'Brien, Christine Quittkat, Dieter Roth, Bruno Schmaus und *last not least* meinen Eltern Margarete und Manfred Wüst. Gar nicht genug danken kann ich Mark J. Miller. Sein Ratschlag "*just wing it*" wird mir unvergessen bleiben. Ihm diese Arbeit widmen zu können, bedeutet mir sehr viel.

Heidelberg, im Oktober 1995

Andreas Marcus Wüst

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	1
I. Internationale Migrationsforschung - ein Überblick	7
1. Von " <i>Low</i> " zu " <i>High</i> " <i>Politics</i>	8
2. Migrationstheorien	9
2.1. Warum Menschen wandern	9
2.2. Fortdauernde Wanderungsströme	13
2.3. Migrationssysteme als individuelle Erklärungsansätze	15
3. Integration	16
3.1. Aufnahme im Einwanderungsland	18
3.2. Integrationsmodelle	19
4. Politikwissenschaftliche Forschungsdiskussion	23
4.1. Migrationstheorien und politische Theorien	23
4.2. Migration und nationale Sicherheit	25
4.3. Bessere Integration durch doppelte Staatsbürgerschaft?	28
II. Nationales Selbstverständnis der Zuwanderungsländer	31
1. Nation und Nationalstaat	31
2. US-amerikanische Traditionen	35
3. Selbstverständnis der Deutschen	39

	Seite
III. Einwanderungspolitik	44
1. Einwanderungspolitik in den USA	45
1.1. Kolonialpolitik	46
1.2. Politik der offenen Tür	48
1.3. Regulierung der Einwanderung	51
1.4. Einwanderungsrestriktion	56
1.5. Von Restriktion zu vorsichtiger Öffnung	61
1.6. Liberalisierung der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik in den achtziger Jahren	63
1.6.1. Flüchtlingsgesetz des Jahres 1980 und die Empfehlungen der <i>Select Commission</i>	63
1.6.2. Einwanderungsreform- und -kontrollgesetz des Jahres 1986 ...	65
1.6.3. Einwanderungsgesetz des Jahres 1990	68
1.7. Zusammenfassung	70
2. Ein- oder Zuwanderungspolitik in Deutschland	73
2.1. Einwanderung von der Frühen Neuzeit bis zur Reichsgründung	74
2.2. Arbeitskräfteimportpolitik im Kaiserreich und in der Weimarer Republik	76
2.3. Drittes Reich, Zweiter Weltkrieg und Nachkriegszeit	80
2.4. Zuwanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland	82
2.4.1. Die Rekrutierung von Gastarbeitern	83
2.4.2. Politik gegenüber Aus- und Übersiedlern	90
2.4.3. Asylpolitik	93
2.4.4. Die neuen Gastarbeiter	96
2.5. Zusammenfassung	97

	Seite
IV. Integration von Einwanderern	100
1. Integration in den USA: <i>E Pluribus Unum?</i>	101
1.1. Erfolge und Mißerfolge der Einwandererintegration	102
1.2. <i>How to Become an American</i>	111
1.3. Minderheitenpolitik und Multikulturalismus	113
2. Integration in Deutschland: Von Ausländern zu Inländern?	116
2.1. Integration in historischer Perspektive	116
2.2. Die Exklusivität der deutschen Staatsangehörigkeit	126
2.3. 'MultiKulti' in der Bundesrepublik	130
V. Vorbild USA?	134
1. Einwanderungspolitik und Integration von Einwanderern in den USA und in Deutschland im Vergleich	134
1.1. Einwanderungspolitik	134
1.2. Integration und Integrationspolitik	141
2. Schlußfolgerungen	144
2.1. Braucht Deutschland Einwanderer?	145
2.2. Vorschlagskatalog	148
2.2.1. Änderung von Art. 116 GG	148
2.2.2. Neufassung des Staatsbürgerschaftsrechts	149
2.2.3. Entwurf eines Einwanderungsgesetzes	150
Verzeichnis der Abkürzungen	153
Bibliographie	154

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

	Seite
Tabellen:	
1. Einwanderung in die USA 1820-1930 nach ausgewählten Herkunftsregionen und -ländern	50
2. Einwanderung in die USA 1931-1990 nach ausgewählten Herkunftsregionen und -ländern	60
3. Einwanderung in die USA vor und nach dem <i>Immigration Act</i> des Jahres 1990	69
4. Bedeutende Einwanderungsgesetze, Mehrheitsverhältnisse im Kongress und die Parteizugehörigkeit des jeweils amtierenden Präsidenten, 1875-1990	71
5. Ausländische Wohnbevölkerung und ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, 1950-94 (in Tausend)	88
6. Asylbewerber, Asylentscheidungen und Anerkennungsquoten in der Bundesrepublik Deutschland, 1953-94	94

Abbildungen:

1. Erklärungsansätze (Push-Pull) und -bereiche (Mikro-Makro) moderner Migrationstheorien	11
2. Entwicklung der Anteile ausgewählter Nationalitäten an der ausländi- schen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, 1974, 1985 und 1994 . . .	86
3. Zuwanderung von Aussiedlern in die Bundesrepublik, 1961-94	91
4. Einbürgerungsraten von Ausländern in der BRD, 1985-92	129
5. Anteil temporärer Arbeitsmigranten an der gesamten Zuwanderung in die USA und nach Deutschland (Näherungswerte)	136
6. Wanderungssaldo von Ausländern und Zuzug von Aussiedlern in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, 1988-93	138

Einleitung

Es ist bemerkenswert, wie wenig in Europa die amerikanischen Erfahrungen - von der Revolution bis zur heutigen Metamorphose in eine Nation von Einwanderern - reflektiert werden.

CLAUS LEGGEWIE (1993: XIV)

Wir leben in einer Zeit tiefgreifender Veränderungen. Das Ende des Ost-West-Konflikts eröffnet für Osteuropa, aber auch weltweit, Entwicklungsperspektiven, die noch vor zehn Jahren für unmöglich gehalten wurden. Die Globalisierung von Marktwirtschaft und Demokratie hat begonnen, doch sowohl die Transformationsprozesse im einzelstaatlichen wie auch im multinationalen Bereich verlaufen viel langsamer und problematischer als erwartet. Vielerorts rüstet man zu einer "Gegenmodernisierung" (Beck 1993: 99 ff.).¹ Entgegen der Hoffnung auf ein Ende nationalstaatlicher, ethnischer und religiöser Konflikte, feiern gerade diese in den letzten Jahren eine unerwartete Renaissance; der Krieg im ehemaligen Jugoslawien ist nur das erschreckendste vieler Beispiele. Eine von Michail Gorbatschow (1987: 171-76) noch zu Zeiten des Kalten Kriegs in den Bereichen Sicherheit, Umweltschutz und Entwicklungspolitik angemahnte Weltinnenpolitik ist bisher nicht auszumachen. Verbreitete Ängste vor Veränderungen verhindern in der Wohlstandsfestung der sogenannten Ersten Welt die breite Diskussion über Zukunftskonzepte und begünstigen damit vielfach ein 'Weiter so' bei einer völlig veränderten weltpolitischen Lage.

Das Politikfeld Einwanderung spiegelt wie kaum ein anderes diese Zukunftsangst wider (Winkler 1992). Die Begriffe Ausländerproblem, Asylantenflut und Überfremdung sind Beispiele für einen defensiven und unkonstruktiven Umgang mit Veränderungen in der Gesellschaft - nicht nur in Deutschland. Seit dem Zusammenbruch des realen Sozialismus in Osteuropa fürchtet der Westen eine Welle barbarischer Invasoren. Der französische Innenminister Charles Pasqua verkündete 1993 das absurde, wenn auch populäre Politikziel *immigration zéro* und auch in

¹ Bei der praktizierten Zitierweise im Text wurde grundsätzlich auf die Zusätze "ebenda" oder "passim" verzichtet. Ist innerhalb der Klammern nur eine Zahl angegeben, dann steht diese für die Seitenzahl des zuvor mit Name und Erscheinungsjahr zitierten Werks. Sind nur Autor und Jahreszahl aufgeführt, dann wird der Aufsatz oder das Werk des Autors im ganzen belegt.

Kalifornien scheint nun nicht mehr nur Kampf, sondern Krieg gegen *illegal immigrants* angesagt zu sein (Miller 1994c: 5; FAZ, 10.11.1994).

Trotz eines erhöhten Zuwanderungsdrucks wird es weder zur Invasion Europas noch zur Herausbildung einer 'Festung Europa' kommen. Am Vorabend des von Migrationsexperten wie Stephen Castles und Mark J. Miller (1993) antizipierten Zeitalters der Wanderungsbewegungen betreiben jedoch viele Zuwanderungsländer, allen voran Deutschland, weiterhin Einwanderungsverhinderungspolitik anstatt die Integration von Immigranten² voranzutreiben, erweiterte legale Einwanderung, beispielsweise in Form eines Einwanderungsgesetzes, zu ermöglichen und ferner alles daranzusetzen, Ursachen für Auswanderung und Flucht zu bekämpfen. Die Änderung des deutschen Asylrechts im Dezember 1992, seinerzeit aufgrund hoher Bewerberzahlen und aufkommender rechtsextremer Gewalt kaum vermeidbar, kann kein Ersatz, sondern nur die Voraussetzung für eine konstruktive Einwanderungspolitik sein (vgl. Hennig 1993; Wüst 1993).

Obwohl die Regierung Kohl erklärt, "... daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll" (BMI 1993: 4), muß man feststellen, daß Deutschland eine weit zurückreichende Einwanderungstradition hat und auch gegenwärtig neben Asylsuchenden und Flüchtlingen, viele Aussiedler und die Familienangehörigen hier in Deutschland lebender Ausländer aufnimmt. Klaus J. Bade (z. B. 1992a: 398) hat in diesem Zusammenhang wiederholt von einer "Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland" gesprochen und damit den in Deutschland bestehenden Zustand treffend charakterisiert. Aus ökonomischen, demographischen und humanitären Gründen ist keine Änderung dieser Einwanderungssituation absehbar, deshalb - hierin sind sich Migrationsspezialisten einig - sind Einwanderungs- und Integrationskonzepte dringend erforderlich und bleiben in der Diskussion (vgl. Bade 1994a).

Mehr oder weniger erstaunlich ist aber, daß solche Konzepte in Deutschland nicht auf der politischen Tagesordnung stehen. Trotz der Äußerungen einiger FDP-Politiker im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene im Jahr 1994, das Thema doppelte Staatsangehörigkeit als Integrationsmaßnahme in die Konsultationen mit der CDU/CSU einzubringen, blieb auch dieser Koalitionsvertrag "treudeutsch", wie die taz (21.10.1994) in überspitzter Weise schrieb. Die Politik der *non-decisions* der achtziger setzt sich auch in den neunziger Jahren zunächst fort.

2 Aus Gründen der Vereinfachung wird in dieser Arbeit bezüglich Personen und Personengruppen nur die männliche Form verwendet. Wenn von "dem Einwanderer" die Rede ist, ist sowohl die Einwanderin als auch der Einwanderer gemeint. Auch die "Einwanderergesellschaft" umfaßt Frauen und Männer. Sind nur Frauen oder nur Männer gemeint, dann wird dies durch die Bezeichnung "Frauen" oder "Männer" deutlich.

Nichtsdestotrotz oder vielleicht auch gerade deshalb bleibt Einwanderungspolitik für die Politikwissenschaft eine Herausforderung. Angesichts dieser war die Beschäftigung der Disziplin mit dem Thema bisher vernachlässigend gering: Historiker, Soziologen, Staatsrechtler und Ökonomen prägen die deutsche Diskussion (vgl. Angenendt 1992). Dies mag zum Teil daran gelegen haben, daß die deutsche Politikwissenschaft zumindest bis in die siebziger Jahre hinein versucht hat, ihr Fach gegenüber Nachbardisziplinen abzugrenzen und dadurch interdisziplinäres Arbeiten vernachlässigte (vgl. Beyme 1988: 32-43). Die politikwissenschaftliche Vernachlässigung des Themas Migration bleibt unverstänlich, insbesondere wenn man die Forschung in Ländern wie den USA oder Frankreich betrachtet. Mancher mag argumentieren, dies läge daran, daß es gar keine deutsche Einwanderungspolitik gebe. Diesen Einwand kann man entkräften, indem man darauf aufmerksam macht, daß *non-decisions* paradoxerweise auch *decisions* sind: "... man entschied, indem nichts entschieden wurde" (Leggewie 1993: III).

Parallel zur Asyldebatte der letzten Jahre ist neuerdings auch in Deutschland ein akademischer "Migrationsboom" (Del Fabbro 1994) zu beobachten, doch neben dem Thema Asyl werden in den meisten Fällen nationales Selbstverständnis (wie bei Oberndörfer 1993) oder europäische Aspekte (Weidenfeld 1994) thematisiert. Detaillierte bilaterale Vergleiche, wie die Rogers Brubakers (1989, 1992), sucht man hierzulande vergebens. Erfahrungen anderer Einwanderungsländer werden en passant und im allgemeinen nur auszugsweise behandelt, obwohl sich Politologen wie Claus Leggewie (einleitendes Zitat) deren Wichtigkeit durchaus bewußt sind.

Im Sinne Leggewies möchte die vorliegende Arbeit die Erfahrungen der USA für die deutsche Einwanderungsdebatte nutzbar machen. Angestrebt wird zweierlei: zum einen, die deutsche Einwanderungs- und Integrationspraxis in ihrer historischen Dimension zu beschreiben sowie deren Hintergründe zu erläutern; zum zweiten die US-amerikanischen Erfahrungen mit Einwanderung und Integration darzustellen, um zu zeigen, wie eine geplante Einwanderungspolitik aussehen, welche Folgen sie haben, was sie leisten und was sie nicht oder nur bedingt leisten kann. Die Einwanderungspolitik beider Länder wird verglichen und die Übertragbarkeit US-amerikanischer Konzepte diskutiert werden. Den Abschluß der Arbeit bildet ein Vorschlagskatalog.

Die gewählte Methode der Analyse US-amerikanischer und deutscher Einwanderungspolitik ist historisch-vergleichend. Sie ist sinnvoll, da nur die historische Dimension das Aufzeigen verschiedener Entwicklungen und *policy cycles* ermöglicht. Da es einen Langzeitvergleich der

Einwanderungspolitik beider Länder bislang nicht gibt, wird durch die Vorgehensweise zudem ein neuer Blickwinkel eröffnet. Die Nachteile einer solchen Überblicksdarstellung liegen vor allem in der Notwendigkeit zur Beschränkung im Detail; die intensivere Betrachtung der neuesten *policies* versucht dieses Handicap zumindest für die Entwicklung der letzten beiden Jahrzehnte auszugleichen.

Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel. Zu Beginn werden die verschiedenen theoretischen Migrations- und Integrationsansätze vorgestellt. Dies scheint angesichts eines *policy*-Vergleichs nicht unbedingt notwendig, doch ergab sich beim Studium deutschsprachiger Literatur ein deutliches Defizit gegenüber internationalen Publikationen:³ Das in Deutschland immer wieder (und oft ausschließlich) rezipierte *Push-Pull*-Modell ist nur einer von mindestens vier Erklärungsansätzen für Wanderungsbewegungen. Im Anschluß an die Vorstellung verschiedener migrationstheoretischer Ansätze und Integrationsmodelle wird auf die aktuelle Forschungsdiskussion eingegangen, wobei insbesondere "Migration und nationale Sicherheit" (Weiner 1993) sowie die Diskussion über doppelte Staatsangehörigkeit (Hammar 1990) behandelt werden.

Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit dem nationalen Selbstverständnis Deutschlands und der USA. Hierbei wird deutlich werden, daß die Idee vom ethnisch-kulturellen Nationalstaat im (bundes-)deutschen Selbstverständnis weiterlebt, obwohl die Staatsform seit 1949 republikanisch ist, und daß in den USA republikanisches und multikulturelles Selbstverständnis seit den achtziger Jahren miteinander konkurrieren. In der Diskussion über das jeweilige Staatsverständnis werden auch die Entwicklungen der letzten Jahre (Deutsche Einheit bzw. *political correctness*) Berücksichtigung finden.

Sowohl im dritten Kapitel über Einwanderungspolitik, wie auch im daran anschließenden Kapitel wird zunächst das Wechselspiel historischer Entwicklungen und staatlicher Politik in beiden Ländern getrennt voneinander analysiert. Das Hauptaugenmerk liegt auf den gegenwärtigen Einwanderungsströmen und deren gesetzlichen Grundlagen. Für die Bundesrepublik ist hierbei der starke Zustrom von Aussiedlern und Asylsuchenden, für die USA der deutliche Wandel in der Herkunft von Einwanderern von besonderem Interesse. Die Diskussionen im Vorfeld der neuesten Einwanderungsgesetze in beiden Ländern werden dargestellt und ihre (erwarteten) Auswirkungen aufgezeigt.

In Ergänzung zu Kapitel III wird im vierten Kapitel die Integration von Einwanderern und

3 Auch neueste Abhandlungen, wie die Dissertation Bernhard Santels (1995: 17-27), tragen hierzu nur sehr wenig bei.

ihrer Nachkommen betrachtet. Aufgrund vollkommen unterschiedlicher staatlicher Politik (Gastarbeiter-, Einwanderungs-, Integrations- und Sozialpolitik) werden verschiedene Integrationsprozesse und -ergebnisse je nach Land und Einwanderergruppe erwartet. Im Anschluß an die gesellschaftliche Integration ist das jeweilige Einwanderungsrecht Gegenstand des Kapitels. Schließlich wird im dritten Unterkapitel auf die Diskussionen über Multikulturalismus in beiden Ländern eingegangen.

Am Ende der Arbeit werden Möglichkeiten und Grenzen einer aktiven deutschen Einwanderungspolitik erörtert. Hierbei wird auf Grundlage der eigenen Erfahrungen Deutschlands und derer des Einwanderungslandes USA versucht, Eckpfeiler eines sinnvollen Einwanderungskonzepts zu erarbeiten. Folglich bildet ein Vorschlagskatalog für gesteuerte Zuwanderung und die verbesserte Integration von Einwanderern im Einwanderungsland Deutschland den Abschluß des fünften Kapitels.

Solch eine Brücke zwischen Neuer und Alter Welt zu bauen, birgt Risiken. Bei dem der Analyse zugrundeliegenden 'Doppelpagat' zwischen einem erklärten, klassischen und einem unfreiwilligen Einwanderungsland einerseits und historischen Erfahrungen sowie aktuellen Problemen andererseits, läuft man Gefahr, die komparative Methode überzustrapazieren. Deshalb ist diese Analyse kein Vergleich an sich, sondern eine parallele Beschreibung der Einwanderungspolitik beider Länder unter der Prämisse, daß das mit Einwanderung konfrontierte Deutschland von einem klassischen Einwanderungsland wie den USA etwas lernen könnte. Trotz dieser Prämisse bleibt das Ergebnis der Erörterung offen. Im Extremfall bedeutete dies, daß man über die USA und deren politischer wie gesellschaftlicher Bewältigung von Einwanderung zwar sehr viel lernen könnte, daß jedoch das Ergebnis dieser Einwanderungspolitik negativ oder aber für die Bundesrepublik Deutschland unbrauchbar wäre.

Da politische, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklungen in den USA für die Bundesrepublik stets von großer Bedeutung waren, die Bundesrepublik oft sogar als 'Juniorpartner' der USA bezeichnet wurde, ist es erstaunlich, daß das US-amerikanische Einwanderungskonzept hier bisher so wenig Beachtung fand. Bei vergleichbaren Zuwandererzahlen und einem zum großen Teil republikanischen und nicht überwiegend multikulturellen Integrationskonzept (wie in Kanada, Australien oder Schweden), scheint die Einwanderungspolitik der USA eher dazu geeignet, für vergleichbare deutsche Überlegungen Orientierung zu sein. Ob allerdings die politischen Entscheidungsträger in Deutschland gewillt sein werden, weiterführende

Einwanderungs- und Integrationskonzepte zu entwickeln, bevor der Einwanderungs- und Integrationsdruck zwangsläufig und mitunter überraschend schnell Entscheidungen nötig machen wird, bleibt angesichts der bisherigen Einwanderungsverhinderungspolitik zu bezweifeln.

I. Internationale Migrationsforschung - ein Überblick

Increasingly, it appears that policies toward international migration will shape global order, or disorder, in the post-Cold War period.

MARK J. MILLER (1994e: 597)

1. Von "*Low*" zu "*High*" Politics

Wanderungsbewegungen sind immer wiederkehrende Konstanten der Weltgeschichte. Unbestritten bleibt auch, daß es immer wieder Zeiten gab, in denen Migrationen eine untergeordnete, vernachlässigbare Rolle spielten. Auffällig scheint jedoch, daß Wanderungsbewegungen zu manchen Zeiten, trotz ihrer großen Bedeutung, nur ein geringes wissenschaftliches, politisches und gesellschaftliches Interesse fanden und finden.

Anfang der siebziger Jahre galt die wissenschaftliche Beschäftigung mit internationaler Migration als ein esoterisches Unterfangen, "... save perhaps for historians of countries like the United States, Canada, Argentina, or Australia" (Miller 1994a: 8), obwohl seit den fünfziger Jahren in vielen europäischen Ländern ausländische Arbeiter zu Hunderttausenden angeworben wurden. Diese Haltung änderte sich Mitte der siebziger Jahre infolge einsetzender Wirtschaftskrisen, verbunden mit Anwerbstopps in den sogenannten Gastarbeiterländern. Erstmals fanden die, freilich fortan aus sich selbst heraus anwachsenden, Einwandererminoritäten verstärkt Beachtung. In Europa boten Stephen Castles und Godula Kosack 1973 (²1985) erstmals eine vergleichende Analyse über Arbeiterrekrutierung und -beschäftigung in Westeuropa. In der Bundesrepublik Deutschland beschäftigte sich Ursula Mehrländer 1974 zum ersten Mal mit den sozialen Aspekten der Ausländerbeschäftigung.

Mitte der siebziger Jahre war das Interesse der Wissenschaft an Ausländern und Ausländerpolitik geweckt - nicht so sehr jedoch an Migration per se. Dies lag zum Teil daran, daß soziale, weniger migrationstechnische Aspekte im Vordergrund standen, denn originär neue Zuwanderung gab es zu dieser Zeit kaum noch, statt dessen allerdings reichlich Nachzug von Familien-

angehörigen und wachsende Arbeitslosigkeit unter den "inländischen Ausländern" (Bielefeld 1988).

Internationale Migration und deren Folgen blieb bis weit in die achtziger Jahre auf wenige entwickelte Länder beschränkt. Aristide R. Zolberg vermochte so noch 1989 zum 25. Jubiläum des *IMR* zu scherzen: "... if the world consisted of Albania on the one hand and Japan on the other, there would be no *International Migration Review* at all" (405). Diese Zeiten sind vorbei. Seit Ende der achtziger Jahre ist die Migrationsforschung aus ihrem Dornröschenschlaf erwacht, und internationale Wanderungsbewegungen sind neben Umweltschutz, Bevölkerungswachstum und Armut Top-Thema nationaler wie internationaler politischer Agenden. *Perestroika* machte es gar möglich, daß Republikflucht die DDR derart ins Wanken brachte, daß sie deren Zerfall beschleunigte und sogar Art und Geschwindigkeit der Vereinigung nachhaltig mitbestimmte. 'Kommt die D-Mark nicht zu uns, kommen wir zur D-Mark', rief das Volk und die D-Mark kam. Selbst die bis zu diesem Zeitpunkt von der Migrationsforschung unterschätzten Albaner setzten sich in Szene und landeten zu Tausenden im darauf überhaupt nicht vorbereiteten Süden Italiens.

Die Globalisierung der Wanderungsbewegungen hat begonnen. Asylbewerber, Armuts-, Umwelt- und (Bürger-)Kriegsflüchtlinge drängen seit Mitte der achtziger Jahre in immer größeren Zahlen nach Norden und Westen. Steigende Asylbewerberzahlen haben in einer ganzen Reihe von Ländern inzwischen Verfassungsänderungen oder zumindest die Diskussion darüber ausgelöst. Illegale Einwanderung beschäftigt die Innenminister der EU-Staaten wie einst nur die Gouverneure von Kalifornien und Texas. Angesichts solch realer Probleme geht die Frage auch an die Wissenschaft: Was tun?

Zwei Problemkreise lassen sich derzeit identifizieren: zum einen die Frage nach der Bewältigung gegenwärtiger sowie zukünftiger Wanderungsbewegungen und zum anderen die Frage nach der Integration bestehender und aller Wahrscheinlichkeit nach anwachsender Einwandererminoritäten. Beide Problemkreise werden in der Wissenschaft, zunehmend aber auch in Politik und Gesellschaft diskutiert. Dabei ist zu beobachten, daß die Migrationsforschung vorwiegend bemüht ist, Migration und Integration gleichgewichtig zu behandeln sowie, aus theoretischer Sicht, praktische, z. T. längerfristige Handlungsanleitungen zu geben, während die politischen Akteure das Problem Migration zu 'beseitigen' versuchen und mit dieser Taktik in der Bevölkerung auf ein bisher überwiegend positives Echo stießen.

Die politischen Akteure setzen darauf, die Attraktivität der Einwanderungsländer und gleich-

zeitig die Zugangsmöglichkeiten zu diesen zu reduzieren. Damit kurieren sie nur die Symptome und nicht die Ursachen weltweiter Wanderungsbewegungen. Internationale Organisationen wie UNO oder ILO haben immer wieder darauf hingewiesen, daß sich ohne eine globale Entwicklungs-, Investitions- und Handelspolitik der Migrationsdruck kaum verändern wird (z. B. Böhning 1991). Ferner wird in vielen Einwanderungsländern kaum über Integrationspolitik nachgedacht, die auch dann nötig wird, wenn keine zusätzliche Zuwanderung mehr stattfindet (Baldwin-Edwards/Schain 1994: 7-13).

Der internationalen Migrationsforschung mangelt es nicht an Theorien zu Migration und Integration. Leider erweist sich die Zusammenführung theoretischer Ansätze aus den verschiedensten wissenschaftlichen Disziplinen als mitunter schwierig, aber nur interdisziplinär sind die wachsenden Wanderungsströme zu begreifen. Tatsächlich arbeiten viele Migrationspezialisten interdisziplinär, was zu einer Vielfalt theoretischer Ansätze geführt hat, nicht jedoch zum 'großen Wurf' einer allgemein gültigen Migrationstheorie. Insbesondere die Politikwissenschaft hat bisher wenig zur Theoriebildung beigetragen, obwohl Migration eines der *top issues* internationaler und nationaler Politik ist und bleiben wird.

2. Migrationstheorien

Es gibt eine ganze Reihe theoretischer Ansätze zur Erklärung internationaler Wanderungsbewegungen. Sie gliedern sich in eine Gruppe von Theorien, die die Ursachen für einsetzende Migrationen ergründen und in eine zweite Gruppe, die deren Persistenz erklären. Während erstere eine Domäne von Ökonomen war und ist, leisten Sozialwissenschaftler nach wie vor wesentliche Beiträge zu letzterer. Insgesamt gesehen ist die Vielfalt der Theorieansätze in der Gruppe derjenigen Wissenschaftler, die den Ursachen für Wanderungsbewegungen nachgehen, weit größer als in der Gruppe der 'Persistenz-Theoretiker'.

2.1. Warum Menschen wandern

Mit Blick auf Aus- und Einwanderungsländer wird zur Erklärung von Migrationen im allgemeinen zunächst auf Push-Pull-Modelle zurückgegriffen. Ihre Wurzeln liegen in den Arbeiten

des Geographen Ernest G. Ravenstein (1885; 1889) im ausgehenden 19. Jahrhundert, die nachfolgend insbesondere von Ökonomen aufgegriffen, weiterentwickelt worden und seit den fünfziger Jahren dieses Jahrhunderts in neoklassische (*neoclassical*), ökonomische Theorien der Migration eingeflossen sind (Massey et al. 1993: 433-36).

Push-Faktoren führen nach diesen Modellen zu Auswanderung, Pull-Faktoren zu Einwanderung. Idealtypisch ließen sich damit nicht nur Aus- und Einwanderung, sondern auch Wanderungsrichtungen und -ströme erklären. Selbst wenn einige deutschsprachige Autoren den Eindruck eines geschlossenen Theoriegebäudes in der Migrationsforschung zu vermitteln versuchen (z. B. Tichy 1990: 54-67; Blahusch 1992: 42-44), ändert dies nichts am vereinfachenden, ahistorischen und ferner individualistischen Charakter der Push-Pull-Modelle.

Kerngedanke auch der neueren, neoklassischen Theorien ist die Entscheidung des Individuums, in das für ihn oder sie beste Land auszuwandern (Castles/Miller: 20). Alejandro Portes und Rubén G. Rumbaut (1990: 223 f.) erläutern den Grundgedanken folgendermaßen: "... that the most disadvantaged members of poorer societies are the most likely to participate in labour migration and that such flows arise spontaneously out of the sheer existence of economic inequalities worldwide." Push-Pull-Modelle, wie bei neoklassischen Migrationstheorien, sind sehr einfach konstruiert. Sie treffen oft, wenn auch nur in Teilen zu, sind aber aufgrund ihres Generalisierungsgrads sowohl zu undifferenziert, als auch durch ihren ahistorischen Charakter falsifikationsfeindlich (Massey et al. 1993: 456 f.).⁴ Zugutehalten muß man dieser Theorien-Gruppe die Berücksichtigung von Mikro- und Makroebene, d.h. der ökonomischen Lage des Individuums einerseits und der jeweiligen Wirtschaftslage der Aus- und Einwanderungsländer andererseits. Es fehlen jedoch, wie Portes und Böröcz (1989: 607) betonen, die Unterscheidung zwischen diesen beiden Ebenen und deren Ausdifferenzierung.

In einem Schema, auf dem die Erklärungs**bereiche** einzelner Migrationstheorien dargestellt sind (Abb. 1), nehmen neoklassische Theorien deshalb, ohne große Erklärung**kraft** zu besitzen, auf den Achsen Mikro-Makro (Erklärungsebene) sowie Push-Pull (Erklärungsansatz) die Zentralposition ein. Nur die im Anschluß behandelten Neuen Ökonomischen Theorien vermögen es ebenfalls, sowohl Push- und Pull-Faktoren innerhalb eines Theorieansatzes, nun allerdings lediglich auf der Mikroebene, zu berücksichtigen. Die Ansätze auf Makroebene fokussieren

4 Portes/Rumbaut (1990: 223) weisen darauf hin, daß Push- und Pull-Faktoren "are always compiled post factum, that is, after particular movements have been initiated" und Massey et al. (1993: 456) beklagen "the absence of historical information about the countries involved."

Abbildung 1: Erklärungsansätze (Push-Pull) und -bereiche (Mikro-Makro) moderner Migrationstheorien

	P U S H		
M I K R O	New Economics	Neoclassical	M A K R O
		World Systems	
		Dual Markets	
	P U L L		

hingegen entweder auf Push- oder auf Pull-Faktoren.

Neuere ökonomische (*new economics*) Theorien setzen nicht am Individuum, sondern am Haushalt, in der Regel dem der Familie an, um einsetzende Migrationen zu erklären. *Risk diversification* (Risikostreuung) nennen Douglas S. Massey et al. (1993: 436) die Entscheidung einer kollektiven, gesellschaftlichen Einheit, die Einkommensbasis zu verbreitern und sich damit selbst krisenunabhängiger zu machen. Die Makro-Ebene spielt nur eine indirekte Rolle durch das Fehlen von sozialen Sicherungssystemen und Kreditinstituten sowie der Zugänglichkeit letzterer. Viele Familien sehen sich somit veranlaßt, die einzige Ressource, die sie besitzen, nämlich Humankapital, sowohl in ihrer Heimatregion, als auch im Ausland, wohldosiert zu 'investieren'. Von Abhängigkeiten und Entwicklungshindernissen (Push) geprägt, eröffnen Arbeitsmärkte anderer Länder den Familien Möglichkeiten (Pull), Abhängigkeiten auf lokaler Ebene zu vermindern und damit die ökonomische Lage des eigenen Haushalts im Vergleich zu Nachbarhaushalten zu verbessern.⁵ John Bodnar (1987: 38-57) hat die Gültigkeit neoökonomischer Ansätze am Beispiel der Einwanderung in die USA eindrucksvoll unter Beweis gestellt.

Anders als die neoklassischen Migrationstheorien, sind Neue Ökonomische Theorien empirisch überprüfbar. Insbesondere Rücküberweisungen von Emigranten an ihre Familien in der

5 Massey et al. (1993: 439) beschreiben dieses Vorgehen als *concept of relative income*, d.h. Reduktion der *relative deprivation* im Vergleich zu Einkommen anderer Haushalte. Dominoeffekte sind somit vorprogrammiert, da die relative Deprivation der "anderen" Haushalte ja zunimmt und auch der Druck, das Haushaltseinkommen durch Migration aufzustocken.

Heimat sind ein gutes Indiz für die Validität der Theorien.⁶ Die Berücksichtigung des sozialen Umfelds sowie der institutionellen Infrastruktur erweitern die Theoriebasis außerordentlich. Ferner sind die ökonomischen Verhältnisse in und Unterschiede zwischen einzelnen Ländern nicht die einzig erklärenden Variablen wie bei den neoklassischen Ansätzen. Die Beschränkung des Ansatzes auf die Mikro-Ebene erscheint sinnvoll und wird deshalb begrüßt.

Auf der Makro-Ebene lassen sich zwei weitere Theorieansätze unterscheiden. Die Theorie der Weltsysteme (*world systems*) setzt auf Push-Faktoren, die Theorie der zwei Arbeitsmärkte (*dual markets*) hingegen auf Pull-Faktoren als Erklärungsbasis. Folgt man der Theorie der Weltsysteme, so ist Migration "... a natural outgrowth of disruptions and dislocations that inevitably occur in the process of capitalist development" (Massey et al. 1993: 445). Die Ausbreitung der Marktwirtschaft in bisher unterentwickelte Länder führt demnach zur Zerstörung traditioneller Systeme der Subsistenzwirtschaft, zu Individualisierung sowie Mobilitätssteigerung und damit zu erhöhter Auswanderungsbereitschaft. Ganz entscheidend sind in diesem Theorieansatz die Verbindungen zwischen investierenden und Entwicklungsländern: Sprache, Kultur und Verwaltungsorganisation sowie Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen vernetzen Länder miteinander. Kommt es zur Auswanderung, sind die Zielländer vorprogrammiert, was bei Kolonialländern und deren Kolonien augenfällig wird (Castles/Miller 1993: 21).

Die Berücksichtigung historischer Verbindungen zwischen Aus- und Einwanderungsländern zeichnet die Theorie der Weltsysteme besonders aus. Die Ökonomie spielt nur eine grundlegende, aber keine darüber hinaus erklärende Rolle für Wanderungsströme und -richtungen. Ihre Gültigkeit läßt sich ferner an unzähligen Beispielen (Frankreich-Algerien, USA-Puerto Rico usw.) überprüfen.

Ist bei der *World Systems Theory* die weltweite Ausbreitung des Kapitalismus grundlegend, so spielt umgekehrt bei der *Dual Labor Market Theory* die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften in den Industrieländern selbst die zentrale Rolle. Die ständige Nachfrage in den Industrieländern nach billigen Arbeitskräften, die ein Faktor größerer Variabilität sind als Kapital (Massey et al. 1993: 442), zieht ausländische Arbeitnehmer an. Dabei geht es um Arbeitsplätze, die Einheimische aus Gründen des Prestiges und Bildungsniveaus nicht mehr besetzen, und ferner um sehr unsichere, oft zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse. Die Folge dieser Arbeiterrekrutierung

6 Mark J. Miller (1994a: 9) beziffert die jährlichen Rücküberweisungen auf \$67 Millionen und schlußfolgert "labor migration only [ranks] behind oil in terms of its significance to world trade."

ist die *bifurcation* des Arbeitsmarktes, die Entstehung zweier Arbeitsmärkte, zum einen für Einheimische, zum anderen für Einwanderer, oder, wie in Deutschland, für sogenannte Gastarbeiter. Letztere bilden idealiter eine *ethclass*, die weitgehend abgeschlossen vom einheimischen Arbeitsmarkt ist (Tichy 1990: 145-50) und auch nur durch neue Zuwanderung erhalten werden kann.

Die Theorie der zwei Arbeitsmärkte ergänzt die Theorie der Weltsysteme auf der Makroebene: Beide Theorien sind historisch fundiert und lassen sich empirisch überprüfen. Zusammengekommen bieten sie eine dringend nötige Ergänzung zu den Ansätzen auf der Mikroebene. Gemeinsam haben alle hier bisher diskutierten Migrationstheorien, daß sie die Aus- bzw. Einwanderungsentscheidung rein rational zu begründen versuchen. Diese Prämisse ist legitim, auch wenn sie nur in den seltensten Fällen voll und ganz zutrifft. Mitbestimmend für die Entscheidung auszuwandern und die Wahl eines Ziellandes sind immer auch die individuell oder in einer Gruppe perzipierten Verhältnisse im Heimat- und Zielland (Treibel 1990: 31). Diese Perzeption hängt sehr stark von den Medien beider Länder, aber auch von den Aus- und Einwanderungserfahrungen von Familienmitgliedern und Freunden ab. Letztere spielen eine ganz entscheidende Rolle bei den Erklärungsansätzen für das Andauern und die Zunahme bestimmter Migrationen.

2.2. Fortdauernde Wanderungsströme

Alle der bisher diskutierten Ansätze erklären zwar das Einsetzen von Wanderungsbewegungen, aber nur zum Teil deren Verfestigung und Persistenz. Die Migrationsforschung bietet drei theoretische Ansätze an, um die Verfestigung von Wanderungsbewegungen zu erklären: die Netzwerk-Theorie, die Institutionen-Theorie und die Theorie der *cumulative causation* (anwachsende Ursächlichkeit).

Die Netzwerk-Theorie (*network theory*), auch unter der Bezeichnung "Theorie der Kettenwanderung" bekannt, erklärt den selbsterhaltenden Charakter von Wanderungsströmen und den Fortbestand bestimmter Urprungs- und Einwanderungsländer, -regionen, und -(teil)orte (Portes/Rumbaut 1990: 231). Soziale, nicht ökonomische Gründe bestimmen die Auswahl nachfolgender Auswanderer und Zielorte. Zwischen den bereits Ausgewanderten und ihrem Herkunfts-ort bilden sich Netzwerke aus, die nachfolgenden Auswanderern die Auswanderung wesentlich erleichtern. Ein solches soziales Netzwerk besteht z. B. aus Einwandererbriefen, die zuhause

gebliebene Angehörige oder Freunde über die Arbeitsmarktlage oder den Arbeitskräftebedarf im Einwanderungsland informieren. Auch im Einwanderungsland entstehen Netzwerke unter Einwanderern gleicher Herkunft, Sprache oder Religion. Typische Beispiele für Aktivitäten solcher Netzwerke im Einwanderungsland sind die Vermittlung von Wohnungen oder die Vergabe von Krediten (vgl. z. B. Bodnar 1987: 57-84).

Netzwerke erleichtern nicht nur die Einwanderung, sondern führen mit der Zeit zu einer Zunahme sich verfestigender Einwanderungsströme und werden sogar zu einem neuen, von den Bedingungen, die ursprünglich einen bestimmten Wanderungsstrom ausgelöst haben, unabhängigen Faktor, der Wanderungsbewegungen verursacht (Massey et al. 1993: 450). Aufgrund der Netzwerke wird darüberhinaus die soziale Zusammensetzung der Aus- und Einwanderer mit der Zeit heterogener, d. h. die Auswanderung wird vom Einzel- zum Massenphänomen (z. B. Walker 1964: 47-77).

Institutionen sind Dreh- und Angelpunkt eines weiteren Erklärungsansatzes: der *institutional theory*. Private Organisationen fördern Einwanderung, wobei von Unternehmerseite billige Arbeitskräfte sowie Experten legal oder illegal angeworben, z. T. ins Land gebracht oder gar mit Einheimischen verheiratet werden. Humanitäre Organisationen und Initiativen beraten ohne jegliche Diskriminierung, besorgen Unterkünfte oder stellen Rechtsbeistände gegen Behörden (Massey et al. 1993: 450). Somit bilden Institutionen, wie auch die Migranten-Netzwerke eine wertvolle Form sozialen Kapitals, das Wanderungsströme gegen hindernde, auch staatliche Einflüsse sichert oder zumindest zu sichern versucht.

Die Theorie der *cumulative causation* geht hingegen davon aus, daß sich Wanderungsbewegungen zu einem großen Teil selbst aufrechterhalten. Nach Douglas S. Massey et al. (1993: 451-54) wurden bisher sechs sozio-ökonomische Faktoren erörtert, die das *self-sustainment* stützen:

- (1) Zunächst ist hier die bereits bei den Neuen Ökonomischen Theorien angesprochene relative Deprivation zu nennen: die Besserstellung der an Emigration partizipierenden Haushalte führt zu noch stärkerer relativer Deprivation der anderen Haushalte und erhöht für diese damit den Auswanderungsdruck.
- (2) Finanzielles Engagement von Ausgewanderten oder Rückwanderern im Heimatland kann ebenfalls zur Verschärfung der Wirtschaftslage dort beitragen und somit den Auswanderungsdruck erhöhen (insbes. Landkauf und dessen Folgen).

- (3) Durch die Faktoren (1) und (2) in Verbindung mit dem Einsatz kapitalintensiver Methoden der Landwirtschaft (*commercial agriculture*), vermindert sich der Arbeitskräftebedarf im primären Wirtschaftssektor und erhöht sowie fördert die Auswanderungsnotwendigkeit und -bereitschaft.
- (4) Der Kontakt mit Konsumkultur und Marktwirtschaft hinterläßt deutliche Spuren bei Einwanderern: Werte wandeln sich und Konsumgüter gewinnen an Bedeutung. Das Ergebnis ist eine erhöhte (Wieder-)Auswanderungsbereitschaft beim jeweiligen Auswanderer (der inzwischen möglicherweise wieder zurückgewandert ist), seinen direkten Angehörigen, aber auch bei Bekannten und Freunden.
- (5) Der *brain drain* (Abwanderung gebildeter Menschen) führt in Auswanderungsländern zu verlangsamter wirtschaftlicher und kultureller Entwicklung, was den Auswanderungsdruck erhöht. Außerdem, schreiben Massey et al., führen parallel laufende Entwicklungs- und Bildungsprogramme zu erhöhter Auswanderungsbereitschaft in diesen Ländern.
- (6) Folgt man der Theorie der zwei Arbeitsmärkte, dann werden bestimmte Tätigkeiten mit der Zeit *immigrant jobs*. Für diese Arbeitsplätze bietet der Markt einheimischer Arbeiter nur noch zu einem sehr geringen Teil Arbeitskräfte an, so daß die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften erhalten bleibt.

2.3. Migrationssysteme als individuelle Erklärungsansätze

Die Vielzahl theoretischer Ansätze, Wanderungsbewegungen zu erklären, bleibt im ganzen unbefriedigend. Die Komplexität des Themas hat eine schlüssige, allumfassende Theorie bisher 'verhindert'. In der neueren Forschung wird deshalb immer häufiger auf Migrationssysteme als Erklärungsmodelle zurückgegriffen (z. B. Moch 1992: 16-18), bei denen in historischer Perspektive einige Theorieansätze gemeinsam berücksichtigt werden. Ausgehend von existierenden Migrationsströmen fließen verschiedenste Kontexte - Demographie, Ökonomie, Gesellschaft und Politik - in die Analyse von Migrationssystemen mit ein (Kritz/Zlotnik 1992: 3).

Damit läßt sich der Systemansatz kaum als eigene Theorie charakterisieren, doch gerade die Zusammenstellung verschiedener, für ein oder mehrere Länder zu einem bestimmten Zeitpunkt gültiger Migrationstheorien, verdient Beachtung. Nicht alle Theorien sind auf alle Wanderungsbewegungen anwendbar oder haben stets einen ähnlich hohen Erklärungsgrad. Alejandro Portes und József Böröcz (1989: 609) weisen auf die Wichtigkeit der Theorie der Weltsysteme für Kolonialländer wie Frankreich oder Großbritannien hin, die für die Bundesrepublik Deutschland

beispielsweise nicht gegeben ist. Hier besitzt die Theorie der zwei Arbeitsmärkte weit höhere Erklärungskraft als im Fall der Kolonialländer. Ferner spielen auch Netzwerke für manche Einwanderergruppen oder -ethnien eine größere Rolle als für andere, wobei insbesondere der Sozialstatus und die Sprache, aber auch kulturelle und religiöse Unterschiede zwischen Einwanderern und Einheimischen von Bedeutung sind.

Migrationssysteme, ob bi- oder multipolar, berücksichtigen die Beziehungen jeder Art zwischen verschiedenen Ländern während eines bestimmten Zeitraums und sind damit multi-theoretische Erklärungsansätze für individuelle Migrationen.

3. Integration

Migrationstheorien beschäftigen sich mit den Ursachen für Wanderungsbewegungen, deren Ursprungs- und Endpunkten sowie Stärke und Dauer, nicht jedoch mit der Integration von Einwanderern in den jeweiligen Einwanderungsgesellschaften. Ohne die Behandlung der Folgen internationaler Wanderungsbewegungen bliebe die Migrationsforschung ein unvollständiger Forschungszweig, und dementsprechend nimmt die Beschäftigung mit der Einwandererintegration, aber auch -exklusion breiten Raum unter Migrationsforschern ein.

Grob gesprochen, lassen sich in der Diskussion zwei Blickwinkel unterscheiden: die funktionale und die normative Betrachtungsweise. Während Funktionalisten Kosten und Nutzen der Einwanderer auf der einen und die Interessen der in den Migrationsprozeß involvierten Staaten auf der anderen Seite thematisieren, dreht sich bei Normativisten die Diskussion um nationales Selbstverständnis und die Rolle der Zugehörigkeit zum Staatsvolk einer Nation. Ersteren geht es demnach um die Frage, wie Integration am besten (technisch) 'funktionieren' kann, während letztere untersuchen, ob und zu welchem immateriellen Preis, insbesondere für den Staat und das Staatsvolk, Integration von Zugewanderten überhaupt möglich ist.

Nach Portes und Böröcz (1989: 614-20) ist die Integration von Einwanderern sehr stark von den Umständen ihrer Auswanderung (Arbeitsmigrant oder Asylsuchender), ihres beruflichen Status (Arbeiter, spezielle Fachkraft oder Unternehmer) und von der Art der Aufnahme im

Einwanderungsland (durch Staat, Unternehmer, Bevölkerung oder die *ethnic Community*⁷) abhängig. Je nach Status und Art der Aufnahme im Einwanderungsland ergeben sich vollkommen unterschiedliche Integrationsprozesse, die zu staatlicher und gesellschaftlicher Integration, sozioökonomischer Marginalisierung, politischer Exklusion oder gar zu permanentem Minderheitenstatus führen können (Castles/Miller 1993: 25).

Asylbewerber oder Flüchtlinge bringen so in aller Regel, im Vergleich zu Arbeitsmigranten, vollkommen unterschiedliche berufliche Qualifikationen mit und sind meistens von humanitären oder politischen Überlegungen der potentiellen Aufnahmeländer abhängig. Ferner besitzen sie (wenn auch häufig zeitlich begrenzt) keine Rückkehroption und sind somit gezwungen, sich mit dem Aufnahmeland, das 'zweite Heimat' wird, zu arrangieren. Arbeitsmigranten werden dagegen aus völlig anderen, für das Einwanderungs- oder Gastland nützlichen, ökonomischen Gründen aufgenommen und haben in aller Regel sowohl eine Rückkehroption, als auch Rückkehrpläne. Daraus ergibt sich zunächst weder aus Sicht der Migranten, noch der Arbeitgeber, noch staatlicherseits die unbedingte Notwendigkeit zur Integration, denn die Anwesenheit der Arbeitsmigranten erscheint ausschließlich zweckgebunden und zeitlich befristet.

Die Erfahrungen mit unzähligen Arbeitsmigrationen, einschließlich der sogenannten Gastarbeitersysteme, haben die Einwanderungsländer inzwischen eines Besseren belehrt. Ziemlich unabhängig von der ursprünglichen Intention des betroffenen Migranten, Arbeitgebers oder des Staates vollzieht sich durch Arbeitsmigration ein Einwanderungsprozeß. Idealtypisch lassen sich Stufen der Einwanderung von zeitlich befristeter Arbeitsmigration einzelner Migranten über die Ausbildung sozialer Netzwerke im Einwanderungsland, Familiengründung oder -nachzug, bis hin zu dauerhafter Niederlassung im Einwanderungsland zeichnen (Castles/Miller 1993: 25). Stufenweise verliert, spätestens mit der zweiten Generation der Eingewanderten, der einstige Rückkehrgedanke an realer, wenn auch nicht unbedingt an fiktiver und psychologisch weiterhin wichtiger Bedeutung (Bielefeld 1988: 158; Kirbach 1994).

7 Unter *ethnic Community* versteht man eine Gruppe von Menschen gleicher oder ähnlicher Herkunft, Rasse oder Religion, die sich als Gemeinschaft verstehen und sich mitunter von anderen gesellschaftlichen Gruppen abgrenzen.

3.1. Aufnahme im Einwanderungsland

Mitentscheidend für Art und Ergebnis des Einwanderungsprozesses ist die Art der Aufnahme durch das Einwanderungsland. Es bestehen drei grundsätzliche Möglichkeiten der Aufnahme: ablehnend, neutral und befürwortend (Portes/Böröcz: 618 f.).⁸ Lehnt das Einwanderungsland den Migranten(typ) ab, erweist sich seine Integration als außerordentlich prekär. Dauerhafte Niederlassung ist in solchen Fällen sehr schwierig, und der Sozialstatus lässt sich kaum verbessern. Häufig lebt diese Gruppe in der Illegalität, in der tagtäglichen Furcht vor Ausweisung oder Abschiebung (Beispiel: abgelehnte Asylbewerber in Deutschland). Ist die Aufnahme neutral, bzw. wird ein bestimmter Migrant(entyp) ohne größere Vorurteile im Einwanderungsland aufgenommen und besitzt eine, wenn auch zeitlich befristete Aufenthaltsberechtigung, erweist sich Integration als deutlich einfacher, wenn auch nicht ohne Probleme und Konflikte mit der Gesellschaft des Einwanderungslandes (Beispiel: mitteleuropäische Einwanderer in den USA). Am besten verlaufen Integrationsprozesse, wenn Migranten(typen) vom Einwanderungsland positiv aufgenommen werden sowie ihre Integration für gut und wichtig erachtet wird. Diese Migranten haben von vornherein einen privilegierten Status und beste Chancen zu schneller und vollständiger Integration in die Gesellschaft des Einwanderungslandes (Beispiele: Aussiedler in Deutschland, ehemals sowjetische Juden in Israel).

Diese drei Arten der Aufnahme resultieren aus Faktoren wie der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse, Religion, oder zu einem bestimmten Kulturkreis. Wichtig ist auch der wirtschaftliche oder kulturelle Beitrag des Migranten(-typs) für das Einwanderungsland. Ferner ist die Zugehörigkeit des Auswanderungslandes zu einer politischen oder militärischen Gemeinschaft (EU, WP, NATO) von Bedeutung. Schließlich beeinflussen vorhandene ethnische Gemeinschaften (*communities*) im Einwanderungsland die Art der Aufnahme.

Nicht vergessen werden sollte in diesem Zusammenhang die Reaktion der Bevölkerung auf Zuwanderung. Diese hängt auch sehr stark mit der Anzahl und regionalen Konzentration sowie mit der Perzeption von Einwanderung und Migranten(-typen) zusammen. Insbesondere die Aktivitäten von Anti-Immigranten- oder ausländerfeindlichen Vereinigungen und Parteien sind imstande, Stimmung gegen Einwanderer oder Ausländer zu erzeugen und damit auch eher

8 Bei Portes/Böröcz ist die Typologisierung des *context of reception* die folgende: *handicapped, neutral, advantaged*. Diese wurde im Deutschen etwas modifiziert, entspricht jedoch m.E. der Intention der Autoren.

positive Aufnahmebedingungen im Einwanderungsland zu konterkarieren.

3.2. Integrationsmodelle

Ob und inwieweit Zugewanderte in den Einwanderungsländern integriert werden, hängt neben den bisher genannten Faktoren sehr stark von der Geschichte des jeweiligen Landes, seiner vorhandenen oder nicht vorhandenen Tradition als Einwanderungsland und dem nationalen Selbstverständnis zusammen.⁹ Stephen Castles und Mark J. Miller (1993: 35-41) haben vier Idealmodelle der Einwandererintegration entworfen, wobei nur die letzten drei für die heutigen Einwanderungen Gültigkeit besitzen, während das erste allein dem Verständnis vergangener, wenn auch heute noch fortwirkender Einwandererintegrationen dient:¹⁰

1. *Imperiales Modell*

Die Ursprünge des Modells liegen vor der Französischen und Amerikanischen Revolution. Zur Nation gehört, wer der selben Macht oder dem selben Herrscher unterworfen ist. Damit ist formal die Integration verschiedenster Völker in einem multi-ethnischen Reich möglich. Beispiele sind das britische oder das österreichisch-ungarische Königreich. Für Großbritannien besaß dieses Modell bis zum *Nationality Act* (Staatsbürgerschaftsgesetz) von 1981 Gültigkeit.

2. *Völkisches oder ethnisches Modell*

Zur Nation gehört, wer der selben Ethnie angehört. Die Nation ist damit als Abstammungsgemeinschaft definiert und schließt Angehörige anderer Ethnien sowohl von der Staatsbürgerschaft, als auch von der Zugehörigkeit zur Nation aus. Deutschland gilt als das typische Beispiel für dieses exklusionistische Modell.

3. *Republikanisches Modell*

Die Nation ist eine politische Gemeinschaft auf der Grundlage einer Verfassung und von Gesetzen. Zur Nation gehört, wer die Staatsangehörigkeit besitzt. Staatsangehöriger kann werden, wer die politischen Grundregeln akzeptiert und willens ist, die nationale Kultur an-

9 Letzteres soll in diesem Kapitel nicht näher behandelt werden, da sich Kapitel II ausschließlich damit beschäftigt.

10 Das Modell wurde ebenfalls von Baldwin-Edwards/Schain (1994: 11f.) rezipiert.

zunehmen (vor allem die Nationalsprache). Frankreich ist für dieses Modell das beste Beispiel.

4. Multikulturelles Modell

Wie beim republikanischen Modell ist die Nation eine politische Willensgemeinschaft. Der entscheidende Unterschied besteht darin, daß kulturelle Unterschiede akzeptiert werden und kein Assimilationsdruck¹¹ von Seiten des Staates besteht. Entscheidend ist die Akzeptanz politischer Grundregeln. Die besten Beispiele für multikulturelle Integrationsmodelle sind Australien und Kanada.

Diese Integrationsmodelle machen deutlich, wie different die verschiedenen Einwanderungsländer, häufig abhängig von ihren Integrationstraditionen, hinsichtlich gesellschaftlicher und staatlicher Integration von Zuwanderern handeln. Sogenannte klassische Einwanderungsländer fördern nicht nur die gesellschaftspolitische Integration von Einwanderern, sie erwarten sie sogar. Die jeweilige Nation ist eine Nation aus Einwanderern und dieser Tradition verpflichtet. Dennoch variiert die Einstellung zur Akkulturation¹²: während kultureller Pluralismus und ethnische Diversität in den klassischen Einwanderungsländern Australien und Kanada seit geraumer Zeit gesetzlich garantiert werden und auch das 'neue' Einwanderungsland Schweden dem multikulturellen Integrationsmodell zuzurechnen ist, herrscht in den USA aufgrund weit geringerer staatlicher Eingriffnahme in ethnisch-kulturelle Gesellschaftsbereiche eine Politik des *laissez-faire* (Castles/Miller 1993: 226-29). In vielerlei Hinsicht gleicht die USA damit Frankreich, das den Einwanderern die Assimilation als Preis für die politische Integration abverlangt. Die Diskussion über *unmeltable ethnics*¹³ verdeutlicht das Fortleben des republikanischen Modells in den Vereinigten Staaten.

Exklusion statt Inklusion zeichnet eine Gruppe von Ländern aus, deren Nationalgeschichte etwas komplizierter war und ist. Die spezielle deutsche Geschichte als lange Zeit 'unvollendete Nation' mit einer Vielzahl von Staatsangehörigkeiten erklärt die Exklusivität eines Deutschtums, das sich bis 1990 immer nur zeitweise und nie dauerhaft mit der deutschen Staatsangehörigkeit

11 Unter Assimilation versteht man die Angleichung der Einwandererkultur an die Kultur des Einwanderungslandes.

12 Unter Akkulturation versteht man die Veränderung der verschiedenen Kulturen infolge eines Aufeinandertreffens. Akkulturation ist somit - anders als Assimilation - ein neutraler Begriff.

13 Die Bezeichnung *unmeltable ethnics* rekurriert auf die Idee des *melting pot* (Schmelztiegel), in dem die verschiedensten Ethnien zu einer US-amerikanischen Ethnie verschmelzen. Es wurde und wird unterstellt, daß es Ethnien gibt, die sich nicht 'einschmelzen' lassen.

deckte (vgl. dazu ausführlich Brubaker 1992). Deutscher zu sein galt als etwas besonderes, das weit wichtiger als die rechtliche Zugehörigkeit zu einem Staatsverband war. Diese Vorstellung lebt noch heute weiter und macht das 'Eindeutschen' von Zugewanderten zu einer emotional aufgeladenen, prekären Angelegenheit. Etwas anders liegen die Fälle Belgien und Schweiz, wiewohl die Effekte vergleichbar sind. Beide sind Nationen multiethnischer Zusammensetzung, in denen die Einheit unter den 'nationalen' Ethnien bereits soviel Konfliktstoff birgt, daß eine offene Integrationspolitik gegenüber neu hinzukommenden Ethnien kaum erwartet werden kann (Castles/Miller 1993: 223 f.).

Abhängig von der jeweiligen Integrationspraxis werden aus Einwanderern nationale Ethnien oder nationale Minderheiten. Idealtypisch führt Integrationspolitik zur Eingliederung in die Gesellschaft und den Staat, Exklusionspolitik dagegen zu Ghattobildung und politischem Ausschluß. Dabei ist zu beachten, daß Integrationspolitik nicht immer und in gleichem Tempo zur gewünschten Integration führen muß und führt, und ferner, daß der Faktor Zeit die gesellschaftliche und politische Exklusion durchaus aufbrechen kann.

In jedem Fall sind Migration und Integration Prozesse, die von längerer Dauer sind als gemeinhin angenommen wird. Tomas Hammar (1990: 9-25) hat hinsichtlich der gesellschaftspolitischen Integration von Zuwandern drei Etappen ausgemacht, wobei in jedem Einwanderungsland das Durchschreiten der "drei Eingangstore in den Staat" an unterschiedliche Bedingungen geknüpft ist und der gesamte Prozeß von wenigen Jahren bis hin zu mehreren Generationen dauern kann. In konzentrischen Kreisen gruppieren sich von innen nach außen Staatsbürger (*citizens*), Ausländer mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus (*foreign residents*) und Ausländer mit zeitlich befristeter Aufenthaltsdauer (*foreign citizens*). Der Zugang durch die Eingangstore wird von Einwanderungsbehörden (Tor 1), Niederlassungsbehörden (Tor 2) und Einbürgerungsbehörden (Tor 3) auf der Basis von Visa-, Aufenthalts- und Einbürgerungsbestimmungen bewacht.

Während nun bei den exklusionistischen Ländern Tor 3 nahezu unüberwindbar ist, erweist es sich bei den erklärten Einwanderungsländern als äußerst leicht passierbar. Letztere haben die höchsten Hürden an den Toren 1 und 2 errichtet (1990: 197). Daraus ergibt sich für sie vor allem ein Grenzkontrollproblem, während Länder wie Deutschland mit einer wachsenden Anzahl von Ausländern mit sicherem Aufenthaltsstatus konfrontiert sind, die, da Tor 3 geschlossen ist und ihre Kinder bereits im Einwanderungsland geboren sowie dort aufgewachsen sind, nicht ab-

sondern zunimmt.

Hammar hat für die ausländische Bevölkerung mit gesichertem Aufenthaltsstatus die Bezeichnung Halbbürger (*denizens*) in die Diskussion eingebracht. Bezüglich dieser Gruppe von Menschen drehen sich die Diskussionen um Einbürgerung und doppelte Staatsbürgerschaft, die Hammar ausführlich behandelt und auf die im folgenden Unterkapitel eingegangen wird. In denjenigen Ländern, die integrationsfreundlich sind, und folglich das Hauptinteresse auf den kontrollierten Zugang in ihr Land legen, erscheinen 'Illegale' traditionell von größerem Interesse. Der Erörterung dieses Problemfelds wird nun ebenfalls Aufmerksamkeit geschenkt.

4. Politikwissenschaftliche Forschungsdiskussion

Drei ausgewählte Diskussionsfelder der Bereiche Migrationstheorien, Einwanderungs- sowie Integrationspolitik sollen nun einige Schwerpunkte der politikwissenschaftlichen Forschungsdiskussion beleuchten. Die Auswahl der hier weitgehend rezipierten Abhandlungen ist notwendigerweise subjektiv, jedoch keinesfalls arbiträr. Die Werke Hammars und Weiners gehören zweifellos zu den instruktivsten der letzten Jahre, die Abhandlung von Miller/Denemark stellt einen Vorstoß in die bislang nicht diskutierte Schnittmenge von Migrationstheorien und politischen Theorien dar.

4.1. Migrationstheorien und politische Theorien

Wiederholt ist in diesem Kapitel angeklungen, daß Migrationstheorien ihre Heimat in den verschiedensten Disziplinen haben, und daß sich Migrationsforschung und Politikwissenschaft bisher kaum gegenseitig befruchteten. Mark J. Miller und Robert A. Denemark (1993), beide Politikwissenschaftler an der University of Delaware, haben sich kürzlich dieses Problems angenommen. Dabei stellen sie theoretische Ansätze der Migrationsforschung denen der internationalen Beziehungen gegenüber. Das Ergebnis dieser Analyse ist ernüchternd. Dennoch kann festgestellt werden, daß einige der Theorien der internationalen Beziehungen Einblicke in das Phänomen Migration ermöglichen, wobei die *World Systems Theory* am besten wekommt (1993: VII).

Realismus und Neo-Realismus erhalten in der Analyse Millers und Denemarks die schlechtesten Noten. Den Realisten wird vor allem vorgeworfen, daß sie in traditionellem und nationalstaatlichem Denken verhaftet bleiben, und aus diesem Denken heraus die Veränderung des Themas Migration von *low* zu *high politics* nicht akzeptieren (25).¹⁴ Dies scheint in der Theorie selbst angelegt, da zwar eine Veränderung der Identität einzelner Akteure, nicht jedoch eine Evolution der internationalen Beziehungen an sich für möglich gehalten wird (4 f.). Bezüglich des Neo-Realismus gehen die Autoren noch weiter. Die Theorie vereine sowohl die Defizite des

14 Miller/Denemark (1993: 44) führen aus: "Migration is well on the way to becoming a "security" issue, and this well illustrates that narrow conceptualizations of world politics are simply untenable."

Realismus als auch die der Interdependenz-Theorie und könne uns daher "nothing about immigration past or present" sagen (41).

Die Interdependenz-Theorie erweist sich als instruktiver. Das *issue* Migration ist fürwahr ein internationales Themengebiet (5), wenn auch ein internationales Migrationsregime nicht eindeutig auszumachen ist (26). "Agenda setting and linkage behavior, not structural changes or any level of anarchy better explain the actions that have been taken and the manner in which countries are trying to cope" (32). Kritisiert wird jedoch vor allem der Ansatz einer *atomistic economic reality*, der weitergehende Einblicke in Migrationsmuster verhindere und zu voreiligen Schlußfolgerungen verleiten könne (41).

Die Beiträge der marxistischen Migrationsforschung haben ebenfalls ein Janusgesicht. Mit den Realisten teilen sie das Defizit einer nationalen Analysebasis (41), das sich stark begrenzend auf eine umfassende Erklärungskraft auswirkt. Als erste und am intensivsten haben die Marxisten die Themen Klasse und Klassenstruktur in die Theoriebildung eingebracht (z. B. Castles/Kosack 1985: 464-67). Dabei ist vor allem die Einbeziehung von Nicht-Staatsbürgern in die Analyse richtungweisend. Als neues (Sub-)Proletariat bilden Arbeitsmigranten eine industrielle Reservearmee, deren Mitglieder nach Belieben, entsprechend der jeweiligen nationalen Wirtschaftslage, rekrutiert oder in die Arbeitslosigkeit entlassen werden können (Miller/Denemark: 33). Diese Effekte sind tatsächlich empirisch belegt (41). Ferner ist der soziale Aufstieg einheimischer Arbeitnehmer ein Ergebnis der Existenz dieser neuen industriellen Reservearmee (Tichy 1990: 95). Dennoch kann nicht davon die Rede sein, daß Arbeitsmigranten keinerlei politische oder gesellschaftliche Rechte besäßen, was von marxistischen 'Hardlinern' immer wieder behauptet wird (Miller/Denemark: 35 f.).

Der Beitrag der Marxisten zur Theoriebildung in der Migrationsforschung ist wertvoll und spiegelt sich vor allem in der Theorie der zwei Arbeitsmärkte wider. Das Manko globaler Ansätze konnte jedoch erst durch die Dependenz-Theorie ausgeglichen werden, die z. T. aus der marxistischen Forschung hervorging. Erstmals brachte diese Theorie Licht in die eigentlichen Ursachen für weltweite Wanderungsbewegungen. Die sich verschlechternden Handelsbeziehungen zwischen Nord und Süd, wachsende Armut und politische Instabilität in der "Dritten Welt" sind entscheidende Ansatzpunkte für die Migrationsforschung (37). In die Theorie der Welt-systeme eingeflossen vermag der Ansatz sowohl die globale Arbeitsteilung, als auch das Verhältnis zwischen Zentrum und Peripherie zu berücksichtigen (39). Keinesfalls wird dabei nun der

Nationalstaat als Akteur außer Acht gelassen, doch erscheint er vorwiegend als einer von mehreren Polen der jeweiligen Migrationssysteme (43). Diese Theorie impliziert die beschränkte politische Gestaltungs- und Entscheidungskraft der Nationalstaaten bezüglich Wanderungsbewegungen und damit die Aufforderung an multinationale Lösungsansätze (48).

Zugegebenermaßen konnten die Autoren das Thema Migrationstheorien versus politische Theorien respektive Theorien der internationalen Beziehungen nur andiskutieren. Darüberhinaus konnten hier nur die wesentlichsten Ergebnisse ihrer Evaluierung dargestellt werden. Doch, soviel scheint klar, besteht bezüglich dieses Themenbereichs auch für die Zukunft reichlich Forschungsbedarf. Die Vielzahl kleinerer Abhandlungen zum Thema Migrationstheorie in den letzten Jahren (vgl. z. B. IMR 87) zeugt vom Beginn einer Forschungsdiskussion.

4.2. Migration und nationale Sicherheit

In der Einleitung zu dieser Arbeit war bereits von der (perzipierten) Gefahr die Rede, die Zuwanderungen häufig in Staat und Gesellschaft auslösen. Sollte für Einwanderungsländer durch Zuwanderung tatsächlich eine Gefahr für Staat und Gesellschaft ausgehen, so wären Gegenmaßnahmen nicht nur verständlich, sondern auch legitim. Aristide R. Zolberg (1989: 412) bemerkt in diesem Zusammenhang: "Massive immigration of any kind poses special problems to which it is legitimate to pay attention ... ," und er fährt fort, "... liberal democracies have a right to be prudent and hence to restrict their intake to a manageable level."

Myron Weiner (1993) hat sich vor kurzem ausführlich mit *International Migration and Security* auseinandergesetzt und dafür plädiert, einen Bezugsrahmen, bestehend aus Sicherheit und Stabilität, den bisherigen politökonomischen Konzeptionen gegenüberzustellen (3). Nach Meinung des Politikwissenschaftlers des Massachusetts Institute of Technology (MIT) ist auf der Grundlage eines solchen Bezugsrahmens staatliches *decision-making* weit besser analysierbar und auch verständlicher. Seine Analyse fällt bei Politologen auf fruchtbaren Boden, und es kann erwartet werden, daß Migrationsexperten politikwissenschaftlicher Herkunft in Zukunft stärker auf Sicherheits- und Stabilitätsfragen eingehen werden (Miller 1994e).

Weiner unterscheidet zunächst zwischen erzwungener Auswanderung einerseits und den Problemen, die Einwanderung verursacht, auf der anderen Seite. Im ersten Fall stellt er fest, daß

aktive Auswanderungspolitik betrieben wird, um (1993: 5 f.):

- (1) kulturelle Homogenität in einem Staat oder einer Region herbeizuführen (vgl. die sog. "ethnischen Säuberungen" in Ex-Jugoslawien),
- (2) Dissidenten oder Klassenfeinde loszuwerden (z. B. Kuba oder Vietnam) oder
- (3) ein außenpolitisches Ziel zu erreichen (z. B. von der DDR durch die Mauer nach West-Berlin eingeschleuste TAMILen).

Bereits hier wird deutlich, daß Migrationen *high politics* sein können, doch erst die jeweilige Einwanderungspolitik deckt die volle Bandbreite der gesellschaftspolitischen Brisanz von Migrationen ab. Für Weiner bestehen Grenzen der Einwanderung in der sogenannten *economic absorptive capacity*, dem Einwanderungsvolumen und der ethnisch-kulturellen Affinität zwischen Einwanderertyp und Einwanderungsgesellschaft (10). Werden diese freilich schwer exakt zu bestimmenden 'Grenzwerte' überschritten, kann es sowohl zu realer, als auch zu perzipierter Bedrohung durch Einwanderer im Einwanderungsland und seiner Gesellschaft kommen. Weiner nennt fünf Kategorien, in denen es durch Einwanderung zu Bedrohungssituationen für das Einwanderungs-, das Auswanderungsland sowie den Beziehungen zwischen solchen Ländern kommen kann (11-21):

- (1) bei den Einwanderern handelt es sich um Gegner des Heimatregimes, die bspw. durch das aufnehmende Land unterstützt werden,
- (2) politische Flüchtlinge werden aufgrund terroristischer Aktivitäten zu einem schwer kalkulierbaren Risiko für das Aufnahmeland,
- (3) Einwanderer werden als eine Gefahr für die ethnisch-kulturelle Identität der Gesellschaft des Einwanderungslandes wahrgenommen,
- (4) Einwanderer werden als sozioökonomische Last für das Einwanderungsland angesehen, oder
- (5) Einwanderer werden als Geiseln im Einwanderungsland behalten, um Druck auf die Auswanderungsländer auszuüben.

Wie die Einwanderungsländer gegenüber solch potentiell gefährlichen Einwanderertypen reagieren, ist sehr oft abhängig vom Konfliktpotential zu einer bestimmten Zeit.¹⁵ So ist kaum zu

15 Hier sind insbesondere Weiners 'Grenzwerte' zu berücksichtigen und ferner die perzipierte Gefahr eines Einwanderertyps

erwarten, daß ein Einwanderungsland durch die Aufnahme eines bestimmten Einwanderertyps mehrere Risiken in Kauf zu nehmen bereit ist, ohne daß ihm auf der anderen Seite ein Nutzen entstünde. Somit ist klar, daß es nicht jedem Einwanderertyp erlaubt sein kann, in jedes Land einzuwandern, obwohl die *absorptive capacity* in den meisten Ländern weit höher ist, als vielfach behauptet wird (22). Trotz allem entsteht aus dem Einwanderungsdruck heraus auf Seiten der 'belagerten' Länder Handlungsbedarf. Weiner bietet dazu drei externe Strategien an (22-25):

- (1) Entwicklungshilfe und direkte Investitionen in den Auswanderungsländern müssen erhöht werden. Zwar haben solche Maßnahmen kurz- bis mittelfristig eher ein Ansteigen des Auswanderungsdrucks zur Folge, doch scheinen sie langfristig unvermeidbar (vgl. auch Böhning 1991: 457 f.).
- (2) Auf die Auswanderungsländer kann (internationaler) diplomatischer Druck ausgeübt werden, evtl. verbunden mit Sanktionen.
- (3) Es gibt die Möglichkeit bewaffneter Intervention im Auswanderungsland (z. B. der UNO-Einsatz im Fall der Kurden im Nordirak).

Dabei, so fährt Myron Weiner fort, kann nicht im Vordergrund stehen, Auswanderung generell zu verhindern, sondern staatliche Repressionen in (potentiellen) Auswanderungsländern zu sanktionieren (26). Trotz externer Möglichkeiten, den Exodus von Menschen zu verhindern, bleibt den Zuwanderungsländern angesichts steigender Auswandererzahlen eine aktive Einwanderungspolitik kaum erspart. Eine Option ist hierbei, vor allem diejenigen Menschen einwandern zu lassen, die die Bedürfnisse des Einwanderungslandes am besten erfüllen können, namentlich Personen mit gesuchter beruflicher Qualifikation, Unternehmer oder Familienangehörige bereits in die Einwanderungsgesellschaft integrierter Menschen (26). Solch eine Einwanderungspolitik ist zwar rational und sättigt den Bedarf des jeweiligen Einwanderungslandes, läßt aber Millionen armer, unqualifizierter Flüchtlinge außen vor. Deshalb, schlägt Weiner vor, sei es *morally more attractive* auf der Grundlage jährlicher Zuwanderungs-Obergrenzen Flüchtlingen in den Einwanderungsländern einen gewissen Zulassungsbonus zukommen zu lassen (26).

Mit seiner Analyse verknüpft Weiner die Migrationsforschung mit klassischen politikwissenschaftlichen Forschungsfeldern: wirtschaftliche Lage, nationales Selbstverständnis und internationale Politik fließen in seinen Analyserahmen ein und eröffnen weite Felder für die politologi-

sche Migrationsforschung. Die Diskussion dieser Themenkreise steckt noch in den Kinderschuhen, doch der kontinuierliche Bedeutungszuwachs des Politikfelds Einwanderung macht die Beschäftigung mit ihnen unvermeidlich.

4.3. Bessere Integration durch doppelte Staatsbürgerschaft?

Im Zusammenhang mit ausländerfeindlichen Anschlägen entbrannte 1992 in der Bundesrepublik Deutschland die Diskussion über eine bessere soziopolitische Integration der 'ausländischen Mitbürger'. Eine wichtige Forderung der Protagonisten einer besseren Integration ist und bleibt die Forderung nach einer schnelleren Einbürgerung von Einwanderern, auch unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit. Unter Politikern und Parteien ist das Thema sehr umstritten; die Rechte fürchtet gespaltene Loyalitäten und den Verlust deutscher Identität und Kultur, während für die Linke die Emanzipation marginalisierter Ethnien ein Herzensanliegen darstellt und staatliche Integration 'normal' ist.

In der Wissenschaft ist die Diskussion über Wege der Integration von Einwandererminoritäten schon einige Jahre älter. Bereits 1989 fand in West-Berlin ein internationaler Fachkongreß zum Thema "Doppelte Staatsbürgerschaft - ein europäischer Normalfall?" statt (Ausländerbeauftragte 1994), und im Jahr darauf behandelte Tomas Hammar (1990) das Thema ausführlichst. Die Ergebnisse Hammars gaben der Diskussion wichtige Impulse und wirken noch heute fort. Einige werden hier kurz zusammengefaßt:

Massive Einwanderung hat in fast allen Ländern Europas zu höheren ausländischen Bevölkerungsanteilen geführt. Dabei fand das demokratische Grundprinzip der amerikanischen Revolution "no taxation without representation" wenig Widerhall, was bedeutet, daß die meisten Einwanderer zwar Bürger, nicht aber Staatsbürger geworden sind (1990: 2-4). Dies hängt damit zusammen, daß häufig die Bedingungen, Staatsbürger zu werden, schwer zu erfüllen sind, und ferner die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft ein "Preis" für den Erwerb der neuen ist. Naturalisierung bedeutet somit meist Aufgabe von sozialen, politischen und auch Erbschaftsrechten im Heimatland und stellt ferner einen Verlust jahrzehntelanger nationaler Identität dar (95). Bei gesichertem Aufenthaltsstatus und hohen Hürden der Einbürgerung ist verständlich, warum Ausländer in Umfragen oft "kein überwältigendes Interesse an doppelter Staatsbürgerschaft" (FR, 13.10.1994: 20) haben. Hammar schließt aus den empirischen Untersuchungen

(1990: 84-96): "Many more would probably show an interest in naturalisation, if the policy were more liberal, encouraging and inviting instead of being so restrictive" (88).

Eine erleichterte Integration von Einwanderern schließt für Hammar ausdrücklich die Duldung doppelter Staatsangehörigkeit mit ein. Zentral ist für ihn hierbei das Wohnortprinzip. Wäre dies im Konfliktfall entscheidend, so könnten die Problemfälle Militärdienst und Zuständigkeit einer bestimmten Botschaft bei Auslandsreisen des Doppelstaatsbürgers leicht gelöst werden (115-17). Auf der anderen Seite hätte die doppelte Staatsbürgerschaft für den Einwanderer eine Fülle von Vorteilen, angefangen vom gesicherten Aufenthaltstatus in beiden Ländern, bis hin zu politischen Partizipationsrechten (117 f.). Sollten durch die doppelte Staatsbürgerschaft dennoch Probleme entstehen, könnten diese leicht durch bi- oder multilaterale Abkommen gelöst werden, z. B. im Fall doppelten Wahlrechts (122). Erreicht würde durch doppelte Staatsbürgerschaft eine deutliche Reduzierung der ausländischen Wohnbevölkerung (*denizen population*), und damit ein entscheidender Schritt zur besseren Integration von Einwandererminoritäten.

Hammar verschweigt nicht, daß die erleichterte Einbürgerung einschließlich der Hinnahme doppelter Staatsangehörigkeit die Beschneidung des staatlichen Privilegs beinhaltet, zu entscheiden, wer die Staatsbürgerschaft zu welchen Bedingungen erwerben kann (197). Dies ist ohne Zweifel ein Souveränitätsverlust, dem nur die Gefahr einer ansonsten weiter wachsenden und trotzdem ausgeschlossenen ausländischen Wohnbevölkerung entgegengestellt werden kann.

Ein anderer Weg zur besseren soziopolitischen Integration von Einwandererminoritäten ist die Ausdehnung politischer Partizipationsrechte auf *denizens* (169-87). Diese kann oft nur auf das lokale oder regionale Wahlrecht begrenzt sein, denn Staatsbürgerschaftsrecht und Verfassung reservieren das nationale Wahlrecht meist für ihre Staatsangehörigen. Die möglichen Dilemmata eines nationalen Wahlrechts für Ausländer werden offensichtlich, wenn man sich die Möglichkeit vor Augen führt, daß Einwanderer anderer Nationalität bei außenpolitischen Verwicklungen des Einwanderungslandes mit ihrem Auswanderungsland 'Zünglein an der Waage' politischer Entscheidungen sein könnten. Auf lokaler und regionaler Ebene zeigen die Erfahrungen in skandinavischen Ländern (v. a. Schweden), daß trotz relativ niedriger Wahlbeteiligung das Ergebnis positiv zu werten ist, insbesondere das gestiegene Interesse der ausländischen Wohnbevölkerung an Parteipolitik und die intensivere Beschäftigung der Parteien mit 'Ausländerthemen' (180-84).

Eine Optimierung der Einwandererintegration verspricht sich Hammar durch eine Kombination beider Integrationsansätze. Eine volle Implementation beider Ansätze sieht er jedoch

skeptisch. Ein extremes Partizipationsmodell berücksichtige nicht ausreichend die verfassungsrechtliche Bedeutung nationaler Staatsbürgerschaft sowie die Sorge um nationale Sicherheit. Ein extremes Naturalisierungsmodell setze sich zu stark über das gewachsene nationale Selbstverständnis einschließlich Ethnizität, Sprache und Kultur hinweg (200).

Erweiterte politische Partizipationsrechte auf lokaler oder regionaler Ebene erscheinen hingegen nützlich, um eine ethnische Segregation von Ausländern zu verhindern (207). Darüberhinaus ist die Beteiligung von bestimmten Ausländern (z. B. EU-Bürger in EU-Staaten oder Skandinavier in der Nordischen Union) an nationalen Wahlen als wenig problematisch anzusehen (209). Erleichterte Einbürgerung steht für Hammar ganz oben auf der Liste nützlicher Maßnahmen zur besseren Einwandererintegration, wobei er vor allem das *ius sanguinis*, das Abstammungsrecht als Grundprinzip des Staatsbürgerschaftsrechts, kritisiert und statt dessen dem *ius soli* (Territorialprinzip) Vorrang gibt (210). In diesem Zusammenhang favorisiert er ein Recht auf Naturalisierung, das Entwicklungen wie in der Bundesrepublik (aus sich selbst heraus wachsende Einwandererminoritäten) verhindern hilft (213).

Kernanliegen Hammars bleibt jedoch die doppelte Staatsbürgerschaft: "Dual nationality seems to be a legal expression for a very common identification ..." (205) und sollte deshalb weit stärker als bisher in die Überlegungen für eine bessere Integrationspolitik einfließen. Besorgnis über gespaltene Loyalität und das Sicherheitsrisiko, das von Doppelstaatlern ausgehen könnte, sollte zwar nicht geleugnet, kann aber durch den Hinweis auf Lösungsmöglichkeiten in Konfliktbereichen weitgehend ausgeräumt werden (214). Insbesondere die Koppelung von Wohnortprinzip und doppelter Staatsbürgerschaft, eventuell gar einer aktivierten und einer deaktivierten (schlafenden) Staatsbürgerschaft, verspricht in diesem Bereich Fortschritte (215).

II. Nationales Selbstverständnis der Zuwanderungsländer

Was ist eine Nation? Eine Gesellschaft, welche unter einem gemeinschaftlichen Gesetz lebt und durch ein und dieselbe gesetzgebende Versammlung vertreten wird.

ABBÉ SIEYÈS, 1789 (in Alter 1994: 37)

Waren wir wirklich geteilt? Ich meine, die Nation war nie geteilt. (...) [W]ir haben nie, so glaube ich, die Einheit der Kulturnation verloren. Wenn das aber richtig ist, dann harrt die Einheit nicht länger der Vollendung, dann ist die deutsche Einheit vollendet.

KURT H. BIEDENKOPF (1994: 344 f.)

Die Frage nach dem Selbstverständnis der beiden hier behandelten Zuwanderungsländer ist zentral für die Interpretation ihrer jeweiligen Einwanderungs- und Integrationspolitik. Vor allem der Identitätsfokus (Bernd Estel) auf ethnisch-kulturelle Ideen einerseits oder verfassungsstaatliche Grundsätze andererseits, hat entscheidende Auswirkungen auf die Abgrenzung des Staates und seiner Bürger gegenüber Zuwanderern.

1. Nation und Nationalstaat

Wie der Begriff Nationalstaat erkennen läßt, sind Staat und Nation eng miteinander verwoben; sie scheinen sich gar gegenseitig zu bedingen. An der Bezeichnung "Vereinte Nationen" wird wohl am offensichtlichsten, daß Nationen die Bausteine der heutigen Weltordnung sind. Der Erfolg der nationalen Idee und die Bildung von Nationalstaaten ist indes keine 'natürliche' Entwicklung. Wie bei anderen gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen auch, hing der Erfolg oder Mißerfolg der Nationalstaatsidee ganz erheblich von der Entstehung und Verbreitung ideenbezogenen Wissens ab (Estel 1994: 46). So überrascht es kaum, daß die Erfindung und

Verbreitung des Buchdrucks sowie die davon nicht unabhängige Ausdifferenzierung verschiedener Schriftsprachen Grundlage für den Siegeszug nationalen Gedankenguts war (Anderson 1993: 44-54).

Was genau eine Nation ist, darüber gehen die Meinungen auseinander. Der Soziologe M. Rainer Lepsius (1990: 233) definiert die Nation als "... eine *gedachte Ordnung*, eine kulturell definierte Vorstellung, die eine Kollektivität des Menschen als eine Einheit bestimmt." Max Weber macht ein "spezifisches Solidaritätsempfinden" unter Menschengruppen als die Grundlage nationalen Zusammenhalts aus (nach Alter 1985: 17). Sprache und Nationalcharakter sind wohl die wichtigsten Elemente eines nationalen Identitätsgebäudes, aber nicht die einzigen. Bernd Estel (1994: 38) teilt ein solches Identitätsgebäude in kollektive Gemeinsamkeiten (z. B. Sprache, Kultur), Kernereignisse (z. B. der Kampf der Nation um staatliche Einheit) und in einen Identitätsfokus auf. Letzterer bestimmt die "normative Ordnung des Kollektivs" (38) und formt sich aus einem oder mehreren zentralen Werten. Identitätsfoki sind nicht notwendigerweise genuin national, doch werden sie häufig in den Dienst der nationalen Idee gestellt.

Während Estel (1994: 26) zwei Nationenkonzepte, das staatsbürgerlich-territoriale und das ethnisch-genealogische grundsätzlich unterscheidet,¹⁶ kommen für Lepsius (1990: 233) zur Staatsbürger- und Volksnation die Kultur- und Klassennation als Ordnungsvorstellungen hinzu. Eine Dichotomie erscheint schlüssiger. Denn zum einen erweist sich die Trennung kultureller und ethnischer Kriterien häufig als problematisch, zum anderen wurde mit dem Zusammenbruch fast aller (real-)sozialistischer Systeme der Begriff der Klassennation obsolet.¹⁷ Im Begriffspaar Staatsnation und Kulturnation des deutschen Historikers Friedrich Meinecke sieht Peter Alter (1985: 19) dementsprechend "[einen] der bekanntesten und immer noch einleuchtendsten Ansätze, sich dem Phänomen zu nähern (...)." Während sich die Staatsnation "... als eine Gemeinschaft des Bewußtseins und politischen Willens ..." versteht (Hornung 1986: 306), deren Bezugspunkt das Staatsterritorium darstellt, ist die Kulturnation vorpolitisch, d. h. sie definiert sich über "... angeblich objektiv vorgegebene[] Kriterien wie gemeinsame Herkunft und Sprache, geschlossenes Siedlungsgebiet, Religion, Gewohnheiten und Geschichte" (Alter 1985: 20).

Bereits die in Kapitel I.3 vorgestellten Integrationsmodelle rekurrieren auf spezifische histori-

16 Ähnlich auch Dieter Oberndörfer (1993: 12), der jedoch zwischen der "Idee der Republik" und der "Idee der Nation" unterscheidet, d.h. unter Nation keinesfalls eine Staatsbürgernation versteht.

17 Den Zusammenbruch des realexistierenden Sozialismus konnte Lepsius z. Zt. der Abfassung seines Aufsatzes im Jahr 1982 nicht antizipieren.

sche Entwicklungen. Welche Nationenkonzepte in den einzelnen Ländern zu welchen Zeitpunkten vorherrschten und heute (noch) vorherrschen, läßt sich ebenfalls sehr gut historisch erklären. Das Konzept der Staatsnation entspringt einer westeuropäischen Entwicklung,¹⁸ der bewußten Nationenbildung in Frankreich, England und den Vereinigten Staaten (Alter 1985: 20 f.). Innerhalb dieser politischen Willensgemeinschaften fußt die Staatsgewalt auf der Volkssouveränität (21). Die Verfassung, gemeinsame Werte, Institutionen und Symbole bilden dort das einigende Band des Staates und seiner Bürger (Oberndörfer 1993: 14). Ganz entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß in den Fällen Frankreich und England - anders als in Deutschland oder Italien - bereits vor der Nationalstaatsgründung eine zentrale Staatsgewalt einschließlich eines Staatsterritoriums existierte. Was die USA betrifft, so war angesichts fehlender eigener Traditionen und der multiethnischen Zusammensetzung ein Rückgriff auf ethnisch-kulturelle Ideen schlecht möglich.

Das mittel- bzw. osteuropäische Konzept der Kulturnation fußt ebenfalls auf dem Willen, eine staatliche Gemeinschaft zu bilden (Alter 1985: 22). Deutsche, Italiener oder Polen verfügten allerdings zur Zeit der Nationenbildung in Westeuropa weder über eine zentrale Staatsgewalt, noch über ein einheitliches Staatsgebiet. Die Forderung nach einem Nationalstaat konnte somit weder auf Grundlage einer Verfassung, von Institutionen oder einheitlicher Symbole begründet werden - übrig blieben Sprache, Kultur und Abstammung. Die unterschiedlichen Nationenkonzepte resultieren also nicht aus grundsätzlich differenten geistigen Grundhaltungen, sondern waren vielmehr Mittel, ein Bewußtsein auf Basis der jeweiligen nationalen Lage zu schaffen und aus diesem heraus den Nationalstaat zu begründen, zu festigen oder auszubauen.

Nationalbewußtsein, so stellt Alter (1985: 24) fest, ist "[k]onstitutive Grundlage sowohl der Kultur- als auch der Staatsnation ...". Ein derartiges Bewußtsein setzt keineswegs die Existenz eines einheitlichen Staates voraus, doch ohne es hätte eine nationale Bewegung keine gesellschaftliche Basis (24). Nationalbewußtsein oder nationale Identität können zwar durch Erziehung gestärkt werden, doch besteht in der Regel schon lange vor der Nationenbildung ein gesellschaftlicher Zusammenhang (Estel 1994: 54 f.). Kommt es zu einer Überhöhung der kollektiven Merkmale wie Sprache, Kultur, politische Ideale u. a., dann spricht man von einer positiven Definition des Nationalbewußtseins, während die Abgrenzung oder der Vergleich mit fremden Nationen als negative Definition des Nationalbewußtseins verstanden wird (Alter 1985: 24 f.). In

18 Westeuropäisch ist hier kein geographischer, sondern ein ideengeschichtlicher Begriff, der die USA mit einschließt.

der Praxis ergänzen sich beide Methoden der Bewußtseinsbildung und -stärkung.

Blickt man auf die verschiedenen Phasen der Nationalstaatsgründungen vom ausgehenden 18. bis Mitte des 20. Jahrhunderts zurück, dann hat die nationale Idee die Welt tiefgreifend verändert. An die Stelle des vormodernen, dynastischen Prinzips ist das moderne Prinzip der Volkssouveränität getreten, politische Freiheit und Gleichheit der Bürger wurden durch nationale Bewegungen thematisiert und zum Teil auch durchgesetzt (Estel 1994: 77). Andererseits wurde nationales Bewußtsein häufig negativ definiert. Dies resultierte in einer deutlichen Abgrenzung gegenüber anderen Nationen und trug damit ganz erheblich zu inter-nationalen Konflikten, bis hin zu den beiden Weltkriegen bei. Ferner gingen Nationalstaatsgründungen und die Unterdrückung von Minderheiten, gar eigenen Nationen innerhalb des (neuen) Staatsgebiets, meist Hand in Hand. So wurde Schotten und Katalanen die Bildung eines eigenen Staates verwehrt und versucht, Minderheiten eine Nationalkultur der Mehrheit aufzuzwingen. Um einen ethnisch homogenen Nationalstaat errichten zu können, erscheinen selbst Vertreibungen, auch heute noch, ein probates Mittel zu sein (vgl. Lepsius 1990: 236). Exemplarisch wird hier die Relevanz nationalen Selbstverständnisses für den Umgang mit Minderheiten innerhalb des Staates deutlich.

Trotz aller gesellschaftlicher Veränderungen und globaler Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts bleibt der Nationalstaat der vorrangige Identitätsfokus für die meisten Menschen (Kennedy 1993: 134). Im Nationalstaat findet die Nation ihre legitime politische Organisationsform, ein Faktum, das gerade in Deutschland immer wieder angezweifelt wurde und wird. Auch wenn internationale Organisationen wie die Europäische Union oder die Vereinten Nationen die Souveränität der Nationalstaaten in Zukunft weiter einschränken werden, ist ein Ende des Nationalstaats noch nicht in Sicht. Demnach erscheint es sinnvoll, die historischen Grundlagen von Nationalstaaten zu hinterfragen und ihre Legitimität im ausgehenden 20. Jahrhundert zu überprüfen. Mag im vorigen Jahrhundert der Rückgriff auf ethnisch-kulturelle Gemeinsamkeiten zur Erlangung nationaler Einheit legitim gewesen sein, so trägt heute die Abgrenzung einer 'saturierten' Nation mittels ethnisch-kultureller Selbstdefinition deutlich anachronistische Züge. Nationale Identität, Identitätsfoki und Nationalbewußtsein sind - wie die Nation auch - keine auf ewig feststehenden Größen, denn sie entwickeln und verändern sich (vgl. Estel 1994: 40; Lepsius 1990: 233).

2. US-amerikanische Traditionen

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts entstand jenseits des Atlantiks eine durch und durch neue Nation, die Vereinigten Staaten von Amerika. Der Kampf um die Unabhängigkeit von der britischen Kolonialmacht ("Freiheit von") und um persönliche Freiheitsrechte ("Freiheit zu") führten zu einer völlig neuen Konzeption von Nation.¹⁹ "We have it in our power to begin the world all over again," postulierte Thomas Paine während der Amerikanischen Revolution (nach Schlesinger 1992: 23). In Paines Worten stecken Wurzeln des für die USA charakteristischen, missionarischen Selbstverständnisses als "God's own country" (vgl. Estel 1994: 41).

Die USA sei eine Nation mit der Seele einer Kirche, urteilt Sydney E. Mead (nach Kamphausen 1990: 222), denn die Verbindung zwischen religiösem und politischem Denken spiele eine entscheidende Rolle im US-amerikanischen Selbstverständnis. Das verwundert kaum, wenn man sich die Parallelität von Erlangung politischer Unabhängigkeit und religiöser Freiheit in den USA vor Augen führt. Die Demokratie als eine Art Weltreligion der Zukunft, symbolisiert durch Wilsons Vision "to make the world safe for democracy", unterstreicht den missionarischen Charakter des Modells Amerika (vgl. Kamphausen 1990: 233; Schissler 1990: 260).

Ein "zivilreligiöses Kollektivbewußtsein", durch die Verbindung von Puritanismus und Demokratie begründet, kann demnach als eine zentrale Größe für das Selbstverständnis der USA festgehalten werden (Kamphausen 1990: 232). Ein zweites, wichtiges Element ist die sogenannte amerikanische Erfahrung: die Anpassung an das Leben in der neuen, zunächst noch wilden und gefährlichen Welt (Zöller 1990: 244). Diese gemeinsame Erfahrung faßte der Historiker Frederick Jackson Turner (1920: 1-4) in der vielzitierten *frontier*-These zusammen, in der er die Besiedlung des amerikanischen Westens als großes historisches Ereignis charakterisiert, das aus Siedlern Amerikaner machte. Turners These verleiht der US-amerikanischen Nation ein alltagsgeschichtliches Fundament, im Sinne Estels stellt die *frontier* ein Kernereignis der Nationalgeschichte dar.

Neben diesen sozialen Komponenten prägen die politischen Traditionen des Liberalismus und des Republikanismus das Selbstverständnis der politischen Willensgemeinschaft USA. Beide Prinzipien existierten in der Geschichte der Vereinigten Staaten stets nebeneinander und traten

19 Der Gedanke der "Freiheit von" und "Freiheit zu" ist Erich Fromm (1990) entlehnt.

immer wieder miteinander in Konkurrenz. Während der Liberalismus die freie Entfaltung des Individuums in Gesellschaft, Staat und Wirtschaft propagiert, wirkt der Republikanismus als eine Art Korrektiv, d. h. das Wohl des Gemeinwesens ist der extensiven Entfaltung des einzelnen übergeordnet (vgl. Schissler 1990: 259 f.; Smith 1985: 12). Trotz ihrer Gegensätze besitzen diese beiden Ordnungsprinzipien eine große inhaltliche Schnittmenge: Freiheit des einzelnen, Demokratie, Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz, Verfassungsstaatlichkeit, Ablehnung von Staat als alles ordnende Macht und Ideologielosigkeit können hier genannt werden.²⁰ Zusammen bilden diese Grundsätze den staatsnationalen Identitätsfokus der Vereinigten Staaten.

Eine "eigentümliche Festigkeit gewisser Grundsätze" hat bereits Alexis de Tocqueville in seiner Abhandlung über die Demokratie in Amerika festgestellt (nach Kamphausen 1990: 223). Diese *givenness* (Gegebenheit) der Gestalt der Republik ist ein weiteres Grundprinzip des Selbstverständnisses (vgl. Schissler 1990: 261). Die Grundwerte, die Eingang in die Verfassung fanden, sind deshalb im Grunde unantastbar. Wer versucht, sie gegeneinander auszuspielen, begibt sich auf einen gefährlichen Sonderweg (Barudio 1994). Die gesellschaftspolitischen Grundprinzipien bilden einen amerikanischen Charakter, den Gunnar Myrdal *American Creed* nannte und damit einen politischen Glauben als einigendes Band aller Amerikaner ausmachte (Schlesinger 1993: 27; Zöller 1990: 243).

Zivilreligiöses Kollektivbewußtsein, *frontier*-Erfahrung und der *American Creed* sind Säulen eines staatsnationalen Selbstverständnisses, in dem neu geschaffene Einrichtungen, von den politischen Institutionen bis hin zu einem für Europäer mitunter befremdlich wirkenden Fahnenkult, große identitätsstiftende Kraft besitzen (Beyme 1986: 12). Ethnizität und Kultur spielen dagegen offenbar keine Rolle. Arthur M. Schlesinger (1993: 13) faßt es in folgende Worte: "The point of America was not to preserve old cultures, but to forge a new *American* culture." Konnten gemeinsame Werte, Ideen und Ziele aber tatsächlich ethnische Trennlinien aufweichen? Zunächst war dies nicht nötig, denn die dominierende Kultur im ausgehenden 18. Jahrhundert war die englische (Archdeacon 1983: 26). Der Lackmustest für das neue, post-ethnische Selbstverständnis sollte erst im darauffolgenden Jahrhundert in Form einer Herausforderung der anglo-amerikanischen Kultur durch Immigrantenkulturen stattfinden.

Die Diversifizierung der Immigration im 19. Jahrhundert rüttelte ganz erheblich an den bisherigen Säulen des amerikanischen Selbstverständnisses. Neben Liberalismus und Republika-

20 Eigene Zusammenstellung. Vgl. dazu auch Kamphausen 1990: 223; Schissler 1990: 261 und Shell 1994.

nismus wurde von vielen WASPs (*White Anglo-Saxon Protestants*) der Nativismus zu einem Grundpfeiler US-amerikanischer Identität erhoben. Für sie galt es nun, den *American Way of Life* gegenüber den Kulturen der Neuankömmlinge zu verteidigen (Smith 1985: 14). Zu welchen Exzessen dieser Nativismus führte, wird in Kapitel IV.1 beschrieben. Daß Nativismus nicht zur dominierenden Säule amerikanischen Selbstverständnisses wurde, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die US-Amerikaner die ökonomische Notwendigkeit weiterer Einwanderung akzeptierten (Schlesinger 1993: 30).

Nativistisches Selbstverständnis hat in der Geschichte der USA wiederholt eine wichtige Rolle gespielt, den *American Creed* konnte es jedoch nicht ersetzen. Parallel zum Anwachsen der Einwanderungsströme im ausgehenden 19. Jahrhundert erfuhr der politische Glaube an die Assimilationskraft der USA durch die Idee des *Melting Pot* entscheidenden Auftrieb (Gleason 1964: 23 f.). Das gleichnamige Theaterstück von Israel Zangwill, das 1908 uraufgeführt wurde, verhalf der Metapher zum Durchbruch (Schlesinger 1993: 32). In der Überzeugung, daß Gott aus verschiedensten Ethnien und Kulturen im Schmelztiegel den neuen Menschen, den Amerikaner formte, zeigt der zivilreligiöse Charakter sein schöpferisches Ideal.

Kurz nachdem sie große Popularität erlangt hatte, wurde die Idee des Schmelztiegels zumindest im Hinblick auf die stark anwachsenden, neuen Einwanderungsströme aus Süd- und Osteuropa von vielen US-Amerikanern bereits in Frage gestellt. Angesichts gewaltiger sozialer Veränderungen, ökonomischer Krisen und einer international angespannten politischen Lage wurde der unbeschränkte Zustrom von Einwanderern als Gefahr für den Amerikanismus und die innere Einheit der USA angesehen (Kamphausen 1990: 234 f.). Die Folgen des einsetzenden Isolationismus waren massive Einwanderungsbeschränkungen, die eine Konsolidierung der zuvor stets im Wandel begriffenen Nation mit sich brachten. Im Inneren der USA wurden Amerikanismus und damit Loyalität zu den Grundprinzipien der Nation für alle Amerikaner, unabhängig von ihrer Herkunft, zur Verpflichtung (Schlesinger 1993: 37 f.)

Es dauerte bis zur Präsidentschaft John F. Kennedys, daß das Nachdenken über das US-amerikanische Selbstverständnis zur Renaissance liberaler Traditionen führte. Sowohl die Beendigung der Diskriminierung der schwarzen Bevölkerung, als auch die kontrollierte Öffnung für Einwanderer verschiedenster ethnisch-kultureller Herkunft, spiegeln ein verändertes Selbstverständnis wider. Das eigentlich Typische der US-amerikanischen Identität, so hat Horace M. Kallen bereits 1915 argumentiert, sei der kulturelle Pluralismus (Smith 1985: 16 f.). Für Kallen

war die Idee des Schmelztiegel abstrus: "Men may change their clothes, their politics, their wives, their religions, their philosophies, to a greater or lesser extent: they cannot change their grandfathers" (Kallen 1924: 122). Angesichts eines starken Assimilierungsdrucks betrachtete Kallen ethnische Diversität als Bereicherung für die noch unfertige US-amerikanische Kultur und somit als schützenswert (Wacker 1979: 328).

In der liberalen Grundstimmung der sechziger Jahre fielen Kallens Gedanken bei Intellektuellen auf fruchtbaren Boden (Archdeacon 1983: 218). Zunächst waren es Minderheiten und Frauen, die im *American Creed* und im *American Way of Life* kein allgemein akzeptables Identitätsangebot mehr sahen (Puhle 1994: 16). In den Sektoren Kultur und Politik galt es fortan, die eigene Identität zu entdecken, um die Hegemonie der männlich dominierten *WASP*-Kultur zu brechen. Johnsons Gesellschaftsentwurf der *Great Society* mündete so zwanzig Jahre später in die Programmatik multikultureller *Political Correctness (PC)*. Quoten und bevorzugte Behandlung von Minderheiten (*Affirmative Action*) werden seit den achtziger Jahren um die sogenannten Kanons an Schulen und Universitäten ergänzt (16).

Wie problematisch Multikulturalismus und politische Korrektheit als Programm für eine Gesellschaft wie die der USA werden können, haben Arthur M. Schlesinger (1993) und Robert Hughes (1994) eindrucksvoll aufgezeigt. Am Beispiel Berkeley exerziert Hughes (1994: 89) die ethnische, ansonsten jedoch willkürliche Kontingenzierung der Hochschulbewerber. Schlesinger (1993: 117) berichtet über einen Fall an der *University of Pennsylvania*, in dem einer Studentin für die Benutzung des Wortes *individual* rassistische Beweggründe unterstellt wurden, da ein nicht näher spezifiziertes Individuum stets der dominanten gesellschaftlichen Gruppe zugeordnet würde.

Dieses letzte Beispiel zeigt, daß eine programmatisch verstandene, multikulturelle PC auf Kollisionskurs mit einigen Grundprinzipien der USA geht, und damit am Grundkonsens und dem bisherigen Selbstverständnis rüttelt: Wird das Individuum, seine Freiheit und Chancengleichheit auf eine Gruppe hin relativiert, dann steht möglicherweise auch die Nation als politische Willensgemeinschaft freier Individuen zur Disposition (vgl. Shell 1994). "Die Correctness-Welle der Linken," schreibt Klaus Harpprecht (1995), "die sich in ihren fanatisierenden Übertreibungen zu oft überschlug, scheint nun auf traurige Weise zu verebben". Die Quittung für die vielfach als 'linken McCarthyismus' verstandene PC erhielten die Demokraten Clintons bei den Kongresswahlen im Herbst 1994: Statt daß ein Wandel des US-amerikanischen Selbstverständnisses

stattfand, hat Kalifornien kürzlich begonnen, jegliche Minderheitenförderung im Bildungswesen abzuschaffen (SZ 22./23.7.1995: 6) und damit den alten Wertekonsens beschworen.

Ein abschließender Blick auf die politische Kultur der USA im Licht von Umfragedaten zeigt, daß 85 % der Bürger stolz oder sehr stolz auf ihr Land sind - ein einsamer Spitzenwert im Vergleich zu anderen Industrieländern (GSS 1994; vgl. Beyme 1986: 144). Dieser Wert erhellt die Unbeschwertheit der Bürger im Umgang mit einer Nation, die auf Verfassungsprinzipien und nicht auf einem vor- oder übernationalen Volk als Schicksalsgemeinschaft aufbaut. Die staatsnationale Identität schlägt sich auch in den Bezugspunkten des Nationalstolzes aus. Die überwältigende Mehrheit nannte in der *Civic Culture*-Studie des Jahres 1959 das politische System als Hauptobjekt ihres Nationalstolzes (Almond/Verba 1963: 102).²¹ Noch interessanter sind die äußerst niedrigen Raten politischer Zurückhaltung oder Apathie. Sie lassen auf eine Verinnerlichung der partizipatorischen Strukturen der amerikanischen Demokratie schließen, die bereits Tocqueville als erziehende und einigende Kraft charakterisierte (Beyme 1986: 147; Schlesinger 1993: 25).²²

3. Selbstverständnis der Deutschen

Unterscheidet man zwischen staats- und kulturnationalen Entwicklungslinien bei der Entstehung von Nationalstaaten, so gründet sich der deutsche Nationalstaat überwiegend auf die der Kulturnation. Bis 1871 war die deutsche Nation vor allem ein vorpolitischer Begriff, denn die Nation befand sich vor der Gründung des deutschen Nationalstaats sozusagen auf der Suche nach einem Staat (Brubaker 1992: 1; Hailbronner 1989: 74). Da der Begriff Kulturnation stets sehr weit gefaßt wurde, kam es weder vor noch nach 1871 je zu einer vollständigen Deckung eines deutschen Staates mit (dem Territorium) der deutschen Nation. Selbst wenn man nur das zentrale Element des deutschen Kulturnationenbegriffs, die gemeinsame Sprache berücksichtigt,

21 Trotz intensiver Bemühungen war es nicht möglich, neuere Umfragedaten ausfindig zu machen, die den 1959 verwendeten Fragenkatalog benutzt haben (Trotzdem vielen Dank an Max Kaase und das Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung in Köln, die bei Nachforschungen behilflich waren).

22 Klaus von Beyme (1986: 143 ff.) rät angesichts niedriger Wahlbeteiligungen dazu, die vielgelobte Partizipation der US-Amerikaner nicht überzubewerten. Anhand der Normalisierungsthese, die sinkende Wahlbeteiligungen mit gestiegenem Vertrauen in das politische System und seinen Institutionen erklärt, läßt sich iust dieser beobachtete Widerspruch relativieren (vgl. z. B. Hoffmann-Jaberg/Roth 1994: 133 f.).

muß man feststellen, daß Deutschland ein unvollendeter Nationalstaat geblieben ist (Hoffmann 1992: 70). Die Tatsache, daß einzelne, meist deutsche Staaten die Gründung eines, die deutsche Kulturnation insgesamt umfassenden Nationalstaats mit verhindert haben, erklärt, warum sich das deutsche Nationalbewußtsein außerhalb und gegen die existierenden deutschen Territorialstaaten entwickelt hat (Brubaker 1992: 3).

Im Sinne Estels muß als eines der Kernereignisse in der Geschichte der deutschen Nation der gemeinsame Kampf gegen die napoleonische Besatzung zu Beginn des 19. Jahrhunderts verstanden werden (Sternburg 1990: 19; Oberndörfer 1993: 34; Habermas 1993: 191). Der napoleonisch-französischen Herrschaft gegenüber

... waren die Deutschen auf sich selbst zurückgeworfen, herausgefordert zur Besinnung auf das eigene Wesen und dessen Erweckung (...) So knüpften die Erwecker der Nation, vorab Dichter, Philosophen, Literaten, an die Kriterien an, die im 18. Jahrhundert als für die Kulturnation der Deutschen bestimmend angesehen wurden, nämlich an Sprache, Kultur und Geschichte (Böckenförde 1995).

Daß sich ein Rückgriff auf staatsnationales Ideengut der verhaßten Besatzer verbot, bedarf wohl keiner näheren Begründung. Das Ergebnis der "Rückbesinnung auf das deutsche Wesen" war ein Kulturnationalismus, der stark völkische Züge trug und deshalb auch häufig als völkischer Nationalismus bezeichnet wird (Oberndörfer 1993: 33-47; Hoffmann 1992: 66-69).

Waren einzelne Staaten lange Zeit die ausgemachten Gegner deutschen Nationalbewußtseins gewesen, so wurde auch nach Gründung des Bismarckreichs der Staat weiterhin dem Volk untergeordnet. Damit blieb die Identität der Deutschen unpolitisch und der Staat auf ein "vorstaatlich gedachtes Volk hin relativiert" (Hoffmann 1992: 72 f.). Der politische Liberalismus erkaufte gar die deutsche Einheit mit dem Verzicht auf Freiheitsrechte. Deutschtum wurde im Kaiserreich zum Programm. Im Sinne des Herderschen Volksgeists begaben die Deutschen sich auf die Suche nach ihrem Wesen und ihrer Kultur (vgl. Oberndörfer 1993: 36 f.). An die Stelle aufgeklärten Willens traten nationale Instinkte (Hoffmann 1992: 79). Die Folgen dessen waren nicht nur abenteuerliche Geschichtsklitterungen, sondern auch eine Übersteigerung des deutschen Volks nach innen wie außen.

Im Inneren führte der völkische Nationalismus zur Ausgrenzung alles "Fremdvölkischen", eine Abgrenzung, die zunehmend enger und schließlich nicht nur kulturell, sondern auch biologisch und damit rassistisch getroffen wurde (Hoffmann 1992: 84). Die Nürnberger Gesetze von 1935

waren der Höhepunkt einer vollkommenen Übersteigerung des völkischen Nationalismus.²³ Nach außen hin hat das Deutsche Reich zwei verlustreiche Weltkriege entfesselt. Die Niederlage im Ersten Weltkrieg hätte - trotz des harten Versailler Vertrags - zur Annäherung an den Westen führen können, doch selbst Friedrich Ebert nährte den deutschen Nationalismus, indem auch er den fatalen Mythos "im Felde unbesiegt" gebrauchte (Sternburg 1990: 34).

Die totale Niederlage von 1945 bot in vielerlei Hinsicht die Chance zum Neuanfang. Mit der Aufteilung des deutschen Nationalstaats in einen ost- und einen westdeutschen Staat stellte sich erneut die Frage nach den Grundlagen und dem Selbstverständnis der jeweiligen deutschen Staaten. Für die DDR konnten die bisherigen Konzepte der deutschen Kultur- oder Volksnation aufgrund der Existenz des weit größeren Weststaats keine Legitimationsgrundlage sein (Lepsius 1990: 241). Das Konzept der Staatsnation war wegen des Systemcharakters ebenfalls keine Alternative. Übrig blieb das Konstrukt einer Klassennation, dessen Schwäche im Lauf der 40jährigen Existenz der DDR wiederholt, angefangen beim Volksaufstand 1953 über den Bau der Berliner Mauer 1961 bis hin zur Forderung "wir sind ein Volk" im Vorfeld der Wiedervereinigung, deutlich wurde.

Die Bürger der Bundesrepublik mußten sich, nicht zuletzt aufgrund der Vorstellungen der westlichen Besatzer, mit der Idee der Staats(bürger)nation anfreunden. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte wurden zu Grundpfeilern der BRD (Hoffmann 1992: 85). Eine Abkehr von den Ideen der Kulturnation bedeuteten diese neuen Elemente deutscher Staatlichkeit indes nicht. Trotz eines republikanischen Wertefundaments "... bezog sich das Grundgesetz des neuen Staates auf ein völkisch-nationales Substrat" (Oberndörfer 1993: 67). Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volk aus, ohne daß das Grundgesetz Auskunft darüber gibt, wer oder was das Volk ist. Man kann die Ansicht vertreten, das Volk sei nicht mehr als die Summe seiner Staatsbürger (positivistischer Begriff) oder aber, das Volk bestehe aus der Summe derer, die durch fortwährende Billigung die Staatsgewalt legitimieren (staatlicher Begriff). Mit Lutz Hoffmann (1992: 103-117) läßt sich indes eine kollektive Identität der Deutschen ausmachen, die an deutlich ältere Traditionen anknüpft. Diese Identität ist nicht staatlich begründet, sondern wurzelt in einer "... natürliche[n] Verbundenheit, die jeder staatlichen Ordnung vorangeht und zugrundeliegt (109).

23 Auf gesetzgeberische Maßnahmen, insbesondere das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913, wird in Kapitel IV.2.2 näher eingegangen.

Nichts belegt die vom jeweiligen Staat unabhängige, nationale Identität der Deutschen besser als die (Wieder-)Vereinigung. In Ost wie West gab es breite Unterstützung für das Aufgehen der BRD und DDR in einem gemeinsamen deutschen Nationalstaat (Zahlen in Beyme 1991: 72 f.). Allerdings wurde die Vereinigung, im In- und Ausland gleichermaßen, als etwas Normales und Selbstverständliches betrachtet,²⁴ und die Deutschen verfielen keineswegs in einen nationalen Rausch (Sternberg 1990: 50). Nicht etwa Volk oder Nation waren die wichtigsten Themen der Vereinigungsdebatte, sondern die Aus- und Abgabenlast als Folge der staatlichen Einheit. Zweifelsohne ist die Volksnation als Grundlage deutscher Identität unwichtiger geworden. Legitimationsgrundlage der alten BRD und des vereinigten Deutschlands waren und sind der Rechtsstaat, der Sozialstaat und die Leistungen der Wirtschaft (Beyme 1991: 69).

So verwundert es kaum, daß die Deutschen in Ost und West im Vergleich zu ihren europäischen Nachbarn und den USA einen unterdurchschnittlich ausgeprägten Nationalstolz besitzen: nur gut die Hälfte der Bundesbürger war 1992 stolz darauf, Deutscher zu sein (Westle 1994: 71).²⁵ Bei der Nachfrage, auf was sie denn besonders stolz seien, gaben die meisten das politische System an; das ökonomische System landete auf Platz zwei (54). Im Vergleich zur *Civic Culture*-Studie des Jahres 1959, als deutsche Charaktereigenschaften am häufigsten genannt wurden, und Untersuchungen des Jahres 1978, bei denen das politische System noch hinter dem Wirtschaftssystem landete, sind dies starke Veränderungen des deutschen Identitätsgehalts (Westle 1994: 48; Conradt 1980: 230).

Bettina Westle (1994) hat die nationale Identität der Deutschen in Ost und West in einem 1992 durchgeführten *Survey* genauer unter die Lupe genommen. Dabei unterteilte sie das kollektive Bewußtsein der Deutschen in drei Typen: traditionales, reflektiertes und postnationales Nationalbewußtsein. Entgegen den empirischen Befunden zum Nationalstolz, bilden Deutsche mit traditionalem Bewußtsein (48 % der Nennungen West; 55 % der Nennungen Ost) die mit Abstand größte Gruppe (64). Da traditionales Nationalbewußtsein der eigenen Nation Priorität

24 Natürlich gab es auch kritische Stimmen zur Vereinigung. Insbesondere Großbritannien und Frankreich befürchteten eine Dominanz des wiedervereinigten Deutschlands. Eine erstzunehmende Opposition gegen die deutsche Vereinigung ließ sich letzten Endes nicht ausmachen, sonst wäre es nicht zum erfolgreichen Abschluß des 2+4-Vertrags gekommen.

25 Neueste Umfragen (IPOS 1994) belegen jedoch eine Zunahme derjenigen Personengruppe, die "stolz darauf [ist], Deutscher zu sein" (Nov. 1994: 69 %). 1992 wie 1994 ist der Nationalstolz in den neuen Bundesländern stärker ausgeprägt als in der alten Bundesrepublik, wobei der Abstand offenbar von drei auf zehn Prozentpunkte angestiegen ist. 80 % der Befragten waren der Meinung, daß man als Deutscher genauso stolz auf sein Land sein könne wie ein Franzose, Engländer oder Amerikaner. Im EU-Vergleich bleibt der Nationalstolz in Deutschland trotz allem weniger stark ausgeprägt (vgl. IPOS 1994; Westle 1994: 71; vgl. auch Veen/Zelle 1995 und Westle 1993).

vor anderen Nationen zuspricht und gegenüber demokratischen Grundsätzen indifferent ist, steckt gerade in ihm ein schwer kalkulierbares Gefahrenpotential (61; 72).²⁶ In Zeiten politischer oder ökonomischer Instabilitäten ist die Gruppe der Traditionalisten beispielsweise anfällig, im Sinne einer Abgrenzung gegenüber Fremden politisch instrumentalisiert zu werden (vgl. Westle 1994: 73).

Die deutsche Volksnation ist demnach noch am Leben. Den Deutschen ist es offenbar noch nicht gelungen, "... zur modernen Nation zu werden, weil es zu keiner angemessenen Universalisierung des Volksbegriffs kam" (Bohrer 1993: 225).²⁷ Verstünden die Deutschen ihren Staat nicht durch das Volk, sondern durch die Staatsbürger konstituiert, dann müßte Menschen anderer Volkszugehörigkeit, ungeachtet kultureller oder biologischer Unterschiede, der Eintritt in die Nation möglich sein (vgl. Hoffmann 1992: 112). Daß dies *cum grano salis* nicht der Fall ist, wird die Erörterung der deutschen Einbürgerungspraxis in Kapitel IV.2.2 zeigen.

26 Reflektiertes Nationalbewußtsein spricht anderen Nationen die gleichen Rechte wie der eigenen zu und ist, wie das postnationale Bewußtsein in universaler Weise, auf "demokratiespezifische Elemente" bezogen (Westle 1994: 62 f.).

27 Karl Heinz Bohrer spricht von einer "Volksidentität regionalen Typs" (231) und schließt seine Ausführungen mit einer Bemerkung im Hinblick auf die Folgen der deutschen Einheit: "Ohne eine kategoriale Korrektur des provinziellen Selbstverständnisses wird weder das innenpolitische noch das außenpolitische Problem wirklich lösbar sein" (234).

III. Einwanderungspolitik

Immigrants are aliens admitted for legal residence in the United States.

(U.S. BUREAU OF THE CENSUS 1993: 2)

Durch den langwährenden oder dauerhaften Aufenthalt ist die Bundesrepublik Deutschland nach ihrem Selbstverständnis kein Einwanderungsland geworden, auch wenn die Anwerbung zu einer Dauerniederlassung von Ausländern geführt hat.

(BMI 1993: 6)

Dieses Kapitel betrachtet die Einwanderungspolitik Deutschlands und der Vereinigten Staaten in ihren historischen Dimensionen. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf den Entwicklungen seit dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere den jüngsten legislativen Maßnahmen der späten achtziger und frühen neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Für den Schwerpunktbereich ist dann auch eine Berücksichtigung der Entscheidungsprozesse (*politics*) möglich, deren Abhandlung bei der historischen Politikfeldanalyse den Rahmen diese Arbeit sprengen würde. Eine Beschränkung auf den Schwerpunktbereich, die eine noch intensivere Analyse aller Politikdimensionen ermöglicht hätte, erschien nach einer Abwägung der Bedeutung historischer Entwicklungslinien für die zentrale Fragestellung dieser Arbeit eher von Nachteil.

Die Entwicklungen und Veränderungen in der Politik der USA werden breiteren Raum einnehmen als die Deutschlands. Dies liegt zum einen darin begründet, daß Deutschland weder vor noch nach dem Zweiten Weltkrieg eine erklärte Einwanderungspolitik betrieben hat. Dies heißt zwar nicht, daß es sie nicht doch gegeben hat, aber diese Tatsache macht eine systematische Aufarbeitung ungleich schwieriger. Zum anderen sind große Diskontinuitäten in der Geschichte Deutschlands für eine quantitative Längsschnittanalyse nachteilig. Daher wird im Fall Deutschland überwiegend die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg betrachtet. Da am Ende dieser Arbeit eine Evaluierung des Ist-Zustandes erfolgen und aus den amerikanischen Erfahrungen ein Empfehlungskatalog für eine zukünftige Einwanderungspolitik in Deutschland erstellt wird, ist

diese Vorgehensweise sinnvoll.

1. Einwanderungspolitik in den USA

Die USA gelten als Prototyp klassischer Einwanderungsländer. Einwanderer und ihre Nachkommen trugen dazu bei, aus den USA das zu machen, was sie heute sind: die letzte verbliebene Weltmacht. Als einstmals konstituierender Faktor der Nationenbildung ist Einwanderung für die USA bis heute etwas Selbstverständliches geblieben. Trotz einer mittlerweile stark ausdifferenzierten Einwanderungsgesetzgebung, die den Erwerb einer *green card* (Einwandererstatus) hauptsächlich davon abhängig macht, ob der Antragsteller unmittelbare Familienangehörige hat, die bereits US-Staatsbürger sind, ob er selbst eine hohe berufliche Qualifikation besitzt oder in den USA Geld investieren möchte, gelten die Vereinigten Staaten auch heute noch als das bedeutendste Einwanderungsland (vgl. Castles/Miller 1993: 51). Diese Perzeption resultiert nicht zuletzt aus der Einwanderungsgeschichte und -tradition als 'Land der unbegrenzten Möglichkeiten', das inzwischen jedoch längst an Grenzen gestoßen ist.

Die Entwicklung der Politik der USA gegenüber Einwanderern spiegelt diese zunehmende Begrenzung des Landes wider. Die Zeit der *open door policy* (Politik der offenen Tür) endete mit ersten Einwanderungsbeschränkungen im Jahr 1875. Fortan verging kein Jahr, in dem nicht neue regulative Maßnahmen zur stärkeren Selektion von Einwanderern diskutiert oder getroffen wurden. Diese *era of regulation* (Ära der Regulierung) dauerte fast ein halbes Jahrhundert und mündete 1921/24 in die *era of restriction* (Ära der Restriktionen). Mit Ausnahme der Aufhebung des Einwanderungsverbots für Asiaten im Jahr 1952, blieben die USA bis 1965 ein Land mit einer sehr restriktiven Einwanderungspolitik, deren zentrales Element die Kontingentierung nach Herkunftsländern bildete.²⁸

Zu einer vollkommenen Schließung der US-amerikanischen Grenzen kam es dennoch nie. Sowohl im Hinblick auf die Einwanderungs- als auch auf die Integrationspolitik kann man feststellen, daß sich Phasen der Ab- und Ausgrenzung mit solchen der Öffnung und Integration abwechselten: "History may move partly in cycles but never in circles" (Higham 1988: 330). So kam es im Zuge der Bürgerrechtsbewegung der sechziger Jahre zu einer Liberalisierung der

28 Vgl. zur Benennung der einzelnen Phasen der Einwanderungspolitik William S. Bernard (1982: 75).

Einwanderungspolitik (Castles/Miller 1993: 73). Das Quotensystem wurde abgeschafft und statt dessen Ost- und Westhemisphärenlimits eingeführt. Das Jahresmaximum wurde von 150.000 auf 290.000 Einwanderer angehoben, wobei Familienzusammenführung zum wichtigsten Kriterium der Erteilung einer Einwanderungserlaubnis wurde (Miller 1993a: 9). Eine ganze Reihe von Modifizierungen erfolgte in den Jahren 1980 bis 1990, angefangen vom *Refugee Act* (Flüchtlingengesetz) 1980 über den *Immigration Reform and Control Act* (Einwanderungs-reform- und -kontrollgesetz) 1986 bis zum *Immigration Act* (Einwanderungsgesetz) 1990. Im großen und ganzen waren alle drei Maßnahmen Schritte zur weiteren Öffnung der USA als Einwanderungsland.

In den folgenden Unterkapiteln werden vor allem die Umstände und Auswirkungen, aber auch die Motive der verschiedenen gesetzgeberischen Maßnahmen beleuchtet. Zunächst richtet sich der Blick allerdings auf die Einwanderungssituation in den USA vor der Diskussion über Einwanderungsbeschränkungen und dem Inkrafttreten erster regulativer Maßnahmen.

1.1. Kolonialpolitik

Lange bevor sich die USA im Jahr 1787 als Staat konstituierten, beeinflusste die Siedlungspolitik der Kolonialmächte die Entwicklung des Landes ganz erheblich. Im Wettstreit um die Vorherrschaft in Nordamerika verfolgten die konkurrierenden europäischen Kolonialmächte völlig verschiedene Konzepte. Der Erfolg Englands über die Hauptkonkurrenten Spanien, Frankreich und die Niederlande erklärt sich aus ihrem frühen und entschiedenen Interesse an einer Besiedlung. Angefangen mit der Gründung Jamestown (im heutigen Bundesstaat Virginia) im Jahr 1607, strebten die Engländer danach, Siedlungen zu errichten, die sich selbst erhalten und weiterentwickeln konnten (vgl. Archdeacon 1983: 1 f.). Ganz im Gegensatz dazu war Frankreich überwiegend am Handel mit der einheimischen Bevölkerung interessiert. Deshalb errichteten Franzosen keine eigentlichen Siedlungen, sondern sogenannte *work camps* (Harris 1990: 68). Das spanisch-mexikanische Konzept von Außenposten basierte auf der Kernidee, Mexiko und einige besiedelte Gebiete in der Karibik durch eine weit ausgedehnte Pufferzone in Nordamerika abzusichern, nicht jedoch in diesem *cordon sanitaire* selbst Siedlungen zu errichten (Hornbeck 1990: 55).

Im Vergleich zu den Niederlanden war in England nicht nur das Reservoir an potentiellen Siedlern ungleich größer, sondern auch die Siedlungspolitik deutlich anders.²⁹ Die *Virginia Company*, die verantwortlich für die erste englische Kolonie in Nordamerika war, ermöglichte in weit größerem Maße den Erwerb von Land als die Niederländer (Archdeacon 1983: 5 f.). England versprach sich durch diese Politik nicht nur, zu Hause Unzufriedene loszuwerden, sondern auch deren Loyalität durch die Eröffnung neuer Chancen in der Ferne wiederzugewinnen (5). Sowohl im Siedlungskonzept als auch in der Besiedlungsstrategie waren die Engländer ihren Mitstreitern überlegen.

Vorrangiges Ziel der englischen Siedlungspolitik war eine ökonomische Nutzenmaximierung. Kolonialmacht und Kolonisten waren sich insofern einig, daß die Anwerbung von Arbeitskräften im Mittelpunkt der Siedlungspolitik stehen sollte (Bernard 1982: 76). Trotz einer sehr hohen Zahl von *indentured servants* (vertraglich gebundene Arbeitskräfte), die ihre Arbeitskraft für mehrere Jahre an eine Person 'verkauften', um die Überfahrt zu finanzieren, konnte der zunehmende Arbeitskräftebedarf der Kolonien nicht durch Europäer gedeckt werden. Schon 1619 kam es deshalb zum ersten Sklaventransport von Afrikanern nach Virginia (Archdeacon 1983: 7). Während die Sklaveneinfuhr stark zunahm, ebte die Einwanderung aus England im ausgehenden 17. Jahrhundert deutlich ab. Die *Glorious Revolution* im Jahr 1688 verbesserte die Lage Andersdenkender in England deutlich und beeinflusste die Auswanderungsbereitschaft dort negativ (10).

Fortan wurde es nötig, andere Einwanderergruppen von den Britischen Inseln und dem europäischen Festland anzuwerben. Presbyterianer, Hugenotten, Mennoniten und andere religiöse Minderheiten reihten sich so genauso wie viele politisch, ökonomisch und kulturell unterdrückte Schotten und Iren in den Einwandererstrom ein. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die nicht-englischen Einwanderer des 18. Jahrhunderts sowohl Neuengland als auch die Plantagen im Süden überwiegend mieden - stattdessen siedelten sie in der weltoffeneren Kolonie William Penns (späteres Pennsylvania) oder in der bereits damals multiethnischen Stadt New York (Archdeacon 1983: 12-15). Die künftigen Vereinigten Staaten von Amerika wurden so durch die koloniale Siedlungspolitik Englands im Lauf des 18. Jahrhunderts zu einem Völkermosaik, das allerdings zunächst, insbesondere in Neuengland, von englischen Siedlern dominiert

29 Thomas J. Archdeacon (1983) betont, daß die Niederlande "[p]eaceful and prosperous conditions" aufwiesen, die eine Auswanderungsbereitschaft nicht förderten (6). In England gab es hingegen sehr viele Unzufriedene, allen voran seien hier religiöse Gruppen wie die Puritaner genannt (5).

blieb (24).

Obwohl die Anwerbung von Siedlern das überaus vorherrschende Kriterium kolonialer Einwanderungspolitik war, bestanden bereits Kontrollmechanismen, die unerwünschte Einwanderung verhindern sollten. Allen voran ist hier die Registrierung von Neuankömmlingen zu nennen, die einen Überblick über die Einwanderer ermöglichte (Hutchinson 1981: 394). Durch diese Maßnahme wurde eine Identifizierung von unerwünschten Einwanderern möglich. Katholiken, z. T. auch Quäkern, wurde die Einreise in einige Kolonien verweigert (390). Straffälligen, die häufig auf Weisung der britischen Regierung nach Nordamerika eingeschifft wurden, konnte die Einwanderung zwar nicht verweigert werden, doch traf den für die Überfahrt verantwortlichen Kapitän in manchen Kolonien eine Strafgebühr (393). Er wurde zudem oft verantwortlich gemacht, wenn er Personen mitführte, die eine potentielle Last für die Kolonien darstellten (390 ff.).³⁰ Hier erhoben einige Kolonien Kautionen, von deren Entrichtung sie die Einwanderungserlaubnis abhängig machten.

1.2. Politik der offenen Tür

Die Weigerung Englands, die Einwanderungspolitik zu liberalisieren und seinen Kolonisten mehr Handlungsspielraum bei der Rekrutierung von Arbeitskräften und Siedlern zuzugestehen, trug nach Ansicht von William S. Bernard (1982: 80) mit zum Unabhängigkeitskrieg gegen England bei. Die Befreiung von externer Kontrolle hatte zunächst jedoch keine Zunahme der Einwanderung zur Folge. Die Französische Revolution führte zwar zu einem Anstieg politischer Emigranten aus Frankreich, doch die nachfolgenden napoleonischen Kriege veranlaßten die meisten europäischen Länder, Auswanderung weitgehend zu unterbinden (Archdeacon 1983: 28). Mit der Restauration des alten Europas auf dem Wiener Kongreß 1815 wendete sich das Blatt. Vor allem Iren und Deutsche trugen zum starken Anstieg der Einwanderung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bei.

Die Gründe für diesen transatlantischen Migrationsboom sind zahlreich. Mehrere der in Kapitel I.2 diskutierten migrationstheoretischen Ansätze können hierbei zur Erklärung her-

30 Eine Last für die Allgemeinheit waren bspw. arbeitsunfähige Personen.

angezogen werden. Bedient man sich des Push-Pull-Paradigmas, dann waren Bevölkerungswachstum und damit auch ein Arbeitskräfteüberschuß in Europa sowie die Nachfrage nach Siedlern und Arbeitskräften in den USA die entscheidenden Kriterien.³¹ Auf der Makroebene ist zudem die fortschreitende Industrialisierung im Sinne der Theorie der Weltsysteme zu berücksichtigen. Gerade die Ausbreitung kommerzieller Landwirtschaft, argumentiert John Bodnar (1985: 1-56), erkläre die einsetzende und sich geographisch von Nordost nach Südwest verschiebende Auswanderungsbereitschaft im Europa des 19. Jahrhunderts. Demographische und ökonomische Veränderungen hatten hier ferner zur Folge, daß immer weniger Land, das im Verhältnis zu seiner Größe immer mehr an Wert verlor, das Überleben von Kindern nicht mehr sichern konnte (Archdeacon 1983: 31 f.). Ganz im Sinne der neoökonomischen Theorien stellte deshalb die Auswanderung eines oder mehrerer Kinder eine denkbare Option dar, das Überleben der Familie zu sichern.

Warum erlebten nun die Vereinigten Staaten diesen einizartigen Anstieg der Einwandererzahlen? Zunächst bleibt festzustellen, daß die Auswanderung in die USA nur eine von vielen möglichen Alternativen war. Schon Ravenstein (1885: Abb. 9) hat am Beispiel der Britischen Inseln veranschaulicht, wie die Großräume Dublin, Glasgow und London im ausgehenden 19. Jahrhundert massive Wanderungsgewinne aufwiesen. Landflucht über kurze Distanzen innerhalb des Heimatlandes war das übliche Migrationsmuster dieser Zeit (183). Wer sich dennoch entschied - und vor allem die finanziellen Mittel dazu hatte - auszuwandern, dem boten sich neben den USA innerhalb Europas, in anderen Ländern Amerikas und in Australien genug andere, vielversprechende Möglichkeiten. Trotzdem wurden die USA schon in den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts zum beliebtesten Einwanderungsland. Thomas J. Archdeacon (1983: 34) führt dies zum einen auf den freiheitlichen Charakter der mittlerweile stabilen US-amerikanischen Demokratie, zum anderen auf die ständig steigende ökonomische Attraktivität des Landes zurück. Letztere ist zum großen Teil das Resultat eines ständig anwachsenden transatlantischen Handels, der sich sowohl durch die Migrationsströme, als auch durch verbesserte Transportbedingungen (Dampfschiffe ab 1850) verfestigte (34-36).³² Daß sich im Lauf eines Wanderungsprozesses Migrationsströme selbst aufrechterhalten, wurde zwar bereits in Kapitel I.3 in der Theorie

31 Vgl. zur demographischen Entwicklung in Europa Archdeacon (1983: 30 f.).

32 Die Migrationsströme führten zum einen zu einer Zunahme transatlantischer Handels-Netzwerke, zum anderen ergänzten sich Personen- und Frachttransporte.

behandelt, doch sei hier in der Praxis noch einmal auf die Bedeutung von Immigrantennetzwerken für die Migrationsprozesse in die USA hingewiesen (vgl. Bodnar 1985: 57-84).

Tabelle 1: Einwanderung in die USA 1820-1930 nach ausgewählten Herkunftsregionen und -ländern

Zeitraum	1820- 1830	1831- 1840	1841- 1850	1851- 1860	1861- 1870	1871- 1880	1881- 1890	1891- 1900	1901- 1910	1911- 1920	1921- 1930
Einwanderer (in Mio.)	0,15	0,6	1,7	2,6	2,3	2,8	5,2	3,8	8,8	5,7	4,1
Rate (in 1/1000 der Bev.)	1,2	3,9	8,4	9,3	6,4	6,2	9,2	5,3	10,4	5,7	3,5
Zusammensetzung (in %):											
Europa	68,9	82,7	93,2	94,4	89,2	80,8	90,3	92,6	92,5	76,3	60,3
<i>Irland</i>	35,4	34,6	45,6	35,2	18,8	15,5	12,5	10,1	3,9	2,5	5,4
<i>Großbritannien</i>	17,5	12,7	15,6	16,3	26,2	19,5	15,4	7,1	6,0	6,0	8,0
<i>Deutschland</i>	4,7	25,4	25,4	36,6	34,0	25,5	27,7	13,1	3,9	2,5	10,0
<i>Skandinavien</i>	0,2	0,4	0,8	0,9	5,5	8,6	12,5	9,7	5,7	3,6	5,2
<i>Italien</i>	0,3	0,4	0,1	0,4	0,5	2,0	5,9	17,0	23,3	19,3	11,1
<i>Österreich-Ungarn</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	2,6	6,7	15,4	24,4	15,6	1,5
<i>Rußland</i>	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	1,4	4,1	13,1	18,2	16,1	1,5
Amerika	8,1	5,6	3,6	2,9	7,2	14,4	8,1*	1,0*	4,1	19,9	36,9
<i>Kanada/Neufundland</i>	1,6	2,3	2,4	2,3	6,6	13,6	7,5*	0,1*	2,0	12,9	22,5
<i>Mexiko</i>	3,4	1,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0*	0,0*	0,6	3,8	11,2
Asien	0,0	0,0	0,0	1,6	2,8	4,4	1,3	1,9	2,8	3,4	2,4
Andere (Ozeanien/Afrika)	23,0	11,7	3,1	1,1	0,8	0,4	0,3	4,6	0,6	0,4	0,4

* Angaben für Amerika, Kanada und Mexiko für den Zeitraum 1886-1894 unvollständig.

Quellen: U.S. Bureau of the Census (1911: 94 f.; 1932: 91; 1993: 10); eigene Zusammenstellung und Berechnung.

Für den US-amerikanischen Kongreß bestand keine Notwendigkeit, regulierend in den Einwanderungsprozess einzugreifen: die Besiedlung des Landes war noch nicht abgeschlossen und Arbeitskräfte wurden weiterhin benötigt. Zunächst verblieb die Einwanderungspolitik in der Verantwortung der Einzelstaaten (Hutchinson 1981: 396).³³ Sie setzten die sehr unterschiedliche Politik der einzelnen Kolonien im großen und ganzen fort. Der Ausschluß bestimmter religiöser Gruppen wurde indes abgeschafft (396) und das Problem des 'Imports' straffälliger Einwanderer verlagerte sich größtenteils nach Australien (401). Restriktiver wurde fortan jedoch die Einreise von Personen gehandhabt, die eine potentielle Belastung für den Staat darstellten: Kautionen und Strafgebühren für Zuwiderhandlung stiegen z. B. in New York auf \$300 bzw. \$500 pro Person (398). Hinzu kam die Erhebung von Einwanderer-Kopfsteuern, die das *Supreme Court* (Verfassungsgericht) 1849 jedoch für nicht verfassungsgemäß erklärte (403). Mit Ausnahme dieser

33 Bis 1808 war der Bund laut Verfassung (Art. I, 9.1) nicht befugt, in die Einwanderungspolitik der Einzelstaaten einzugreifen, und danach tat er es zunächst mit äußerster Zurückhaltung.

Entscheidung griff der Bund zunächst nicht in die Einwanderungspolitik der Einzelstaaten ein. Im Jahr 1820 wurde lediglich ein Amt zur Erfassung der gesamten Einwanderung in die USA eingerichtet, das von diesem Jahr an eine landesweite Einwanderungsstatistik führte (Bernard 1982: 84).

Staatliche Zurückhaltung ermöglichte privaten Unternehmen, eigene Einwanderungspolitik zu betreiben. Die Besiedlung des Mittleren Westens ist hierfür ein gutes Beispiel. Eisenbahnunternehmen verkauften mit Zustimmung der Regierung günstig Landparzellen entlang neu gebauter Strecken nach Westen und sicherten somit die Rentabilität ihrer Bahnlinien (Archdeacon 1983: 36 f.). Aktionen dieser Art nützten den beteiligten Unternehmen, entsprachen staatlichen Interessen und waren für (potentielle) Einwanderer äußerst attraktive Angebote.

Infolge der Politik der offenen Tür kam es zu einer Zunahme der Einwandererzahlen von knapp 150.000 in der Dekade 1820-30 auf 2,6 Millionen 1850-59. Tabelle 1 veranschaulicht diese Entwicklung und ferner den Rückgang der Einwandererzahlen während des *Civil War* (1861-65). Daß die USA während dieser turbulenten Zeit gemieden wurden, ist nicht zuletzt ein Beweis für den transatlantischen Informationsfluß über die aufgebauten Migrantennetzwerke (vgl. Kap. I.2.2). Der Zustrom von Einwanderern alten Typs, in der US-amerikanischen Einwanderungsgeschichte *old immigration* genannt, herrschte bis weit in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts vor: Wie Tabelle 1 zeigt, stellten Briten, Deutsche, Iren und Skandinavier in den 1880er Jahren noch 68 %, im darauffolgenden Jahrzehnt jedoch weniger als die Hälfte aller Einwanderer. Das enorme Anwachsen des Einwanderungsstroms und die starke Veränderung in seiner Zusammensetzung sind zwei wichtige Fakten, um die im folgenden behandelten regulativen Maßnahmen zu verstehen.

1.3. Regulierung der Einwanderung

Betrachtet man das Jahrzehnt nach dem amerikanischen Bürgerkrieg, so sind keine großen Veränderungen in der Menge und Zusammensetzung der Einwanderer feststellbar. Zwar nahm ihre Anzahl von 2,3 Mio. in den Jahren 1861-70 auf 2,8 Mio. im Jahrzehnt darauf zu, doch sank die Einwanderungsrate (gemessen an der Bevölkerung der USA) innerhalb desselben Zeitraums von 6,4 auf 6,2 ‰. In der Einwandererzusammensetzung fällt bis 1880 weniger die Zunahme

süd- und osteuropäischer Einwanderer, sondern vielmehr das Einsetzen asiatischer Einwanderung ins Auge: sie stieg von 0 % im Zeitraum 1841-50 auf 4,4 % in den 1870er Jahren an. Die sogenannten *new immigrants* aus Süd- und Osteuropa nahmen erst ab den 1880er Jahren erheblich zu und lösten in der letzten Dekade des 19. Jahrhunderts die *old immigrants* aus Nordwesteuropa als stärkste regionale Einwanderergruppe ab. Im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts erreichte schließlich die Einwanderung in die USA mit 8,8 Mio. Neuankömmlingen und einer Einwanderungsrate von 10,4 % ihren bisherigen Höchststand.

Neben den Veränderungen in der Menge und ethnischen Zusammensetzung der Einwanderer wandelte sich auch der Charakter der Einwanderung ganz erheblich. Da die *frontier* inzwischen geschlossen, d. h. die grundlegende Besiedlung des Westens der USA abgeschlossen war, drängten immer mehr Einwanderer in die Städte im Nordosten und Mittleren Westen der USA (Ward 1990: 310 f.). Dort machte sich sowohl der Zuwachs, als auch der Wechsel in der Zusammensetzung der Einwanderer besonders bemerkbar. Im Gegensatz zu den Einwanderern von den Britischen Inseln, aus Deutschland und Skandinavien waren die meisten Einwanderer neuen Typs keine Siedler, sondern einfache Arbeiter (Piore 1979: 148-50). Der Übergang von industriellem zu korporativem Kapitalismus, urteilt Yda Schreuder (1989: 131-36), führte zu einer Segmentierung der Arbeit, die einen erhöhten Bedarf an ungelerten und sehr leicht austauschbaren Arbeitskräften auf der untersten Produktionsstufe zur Folge hatte. Da die Rekrutierung ungelerner Arbeiter immer stärker institutionalisiert wurde und darüberhinaus die Preise für eine Überfahrt weiter gesunken waren, nahm die Arbeitsmigration in die USA stark zu (Piore 1979: 152-54). Die Folgen dieser Ausdifferenzierung eines zweiten Arbeitsmarktes für Einwanderer (vgl. Kap. I.2.1) waren Zunahmen des Anteils männlicher Einwanderer sowie der Rückwanderungsraten in die Heimatländer (Archdeacon 1983: 139, Tab. V-4).³⁴

Lange bevor die ersten Einwanderungsbeschränkungen beschlossen wurden, gab es Diskussionen über diverse Vorschläge zur Reduktion des Einwanderungsstroms. Schon 1838 schlug eine Kommission des Kongresses, in der Tradition kolonialer Regelungen, die Bestrafung des 'Imports' von Verbrechern vor (Hutchinson 1981: 440). Doch erst im Jahr 1875 wurden durch das erste US-amerikanische Einwanderungsgesetz Straffällige und Prostituierte von der Einreise in die USA ausgeschlossen. Gefängnis- und Geldstrafen von höchstens einem bzw. fünf

34 Rückwanderung bedeutet nicht, daß die Einwanderer den USA für immer den Rücken kehrten. Auf der Basis quantitativer Daten ist hierüber jedoch keine Aussage möglich

Jahren und höchstens \$1000 repektive \$5000 für denjenigen, der Angehörige dieser Personengruppen in die USA brachte, bildeten die Grundpfeiler des Einwanderungsgesetzes des Jahres 1875 (440).

Rekapituliert man das Selbstverständnis der USA als neue Nation auf der Grundlage feststehender Grundsätze, insbesondere der puritanischen Tradition, dann kam der Ausschluß von Personen, deren Verhaltensweisen als verfehlt betrachtet wurde, nicht überraschend. Das wenige Jahre darauf erfolgte Einwanderungsverbot für Chinesen kann hingegen nur im Zuge eines aufkommenden Rassismus verstanden werden. Der *Chinese Exclusion Act* des Jahres 1882 goß den Haß vieler US-Amerikaner in die Buchstaben des Gesetzes. Chinesen, das sei ergänzt, stellten eine beträchtliche Anzahl von Einwanderern im Südwesten, wurden in den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts jedoch des öfteren auch als Streikbrecher in anderen Teilen der USA eingesetzt (Ward 1990: 306; Archdeacon 1983: 148). Da Asiaten viel stärker unter Rassismus zu leiden hatten als sämtliche europäischen Einwandererethnien und deshalb die unbeliebtesten Arbeitsplätze erhielten, waren sie kaum imstande, ihr Image nachhaltig zu verbessern (vgl. Higham 1988: 25). Chinesen waren somit die ersten Opfer einer zunehmend restriktiven, ethnozentrischen Einwanderungspolitik.

Neben Chinesen, Kriminellen und Prostituierten wurde 1882 auch geistig Behinderten und Personen, die aller Voraussicht nach eine Belastung für die öffentlichen Haushalte darstellten, die Einreise in die USA untersagt (Higham 1988: 44). Eine zusätzliche Maßnahme des Jahres 1882 war die Einführung einer Kopfsteuer von 50 Cents pro Einwanderer (44).

Bereits drei Jahre später wurde im *Alien Contract Labor Act* die Rekrutierung von ungelerten Vertragsarbeitern verboten (Hutchinson 1981: 88). Diese Maßnahme, urteilt Thomas J. Archdeacon (1983: 144 f.), die vor allem gegen den Einsatz süd- und osteuropäischer Streikbrecher gedacht gewesen war, sei angesichts der ohnehin verfügbaren Masse arbeitssuchender Einwanderer relativ wirkungslos gewesen. 1891 und 1903 wurde die Liste der unerwünschten Einwanderergruppen um Geistesranke, Berufsbettler, Polygamisten, Anarchisten und Personen mit ansteckenden Krankheiten erweitert (Hutchinson 1981: 441 f.). Ein bilaterales Abkommen mit Japan (*Gentlemen's Agreement*) aus dem Jahr 1907 sollte die Arbeitsmigration von Japanern eindämmen (vgl. Archdeacon 1983: 164 f.). Der Ausschluß all dieser Personengruppen stand in der US-amerikanischen Tradition, das Land 'sauber' zu halten, nun aber mit einer zunehmend rassistischen Komponente.

Das Ende der *era of regulation* läutete das Einwanderungsgesetz des Jahres 1917 ein. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs war der Einwanderungsstrom noch einmal angestiegen und auch die Zusammensetzung der Einwanderer hatte sich weiter zugunsten der Süd- und Osteuropäer, vor allem Einwanderern aus Österreich-Ungarn, Italien, aber auch Polen, das aufgrund der Teilung des Landes in den Statistiken nicht auftaucht, verschoben. Als die europäische Einwanderung während des Kriegs stark zurückging, begann eine Binnenmigration von schwarzen Amerikanern in den Norden der USA und auch die Zahl der Einwanderer aus Nord- und Mittelamerika, vor allem aus Kanada und Mexiko, stieg deutlich an (Ward 1990: 309; Romo 1992: 49).

Migration blieb also auch während des Ersten Weltkriegs ein wichtiges Thema. Seit 1891 hatte der Kongreß drei Gesetze verabschiedet, die alle Analphabeten von der Einwanderung in die USA ausschließen sollten - alle drei scheiterten jedoch am Veto des jeweiligen Präsidenten (Hutchinson 1981: 433). Präsident Wilson legte zweimal sein Veto gegen den *Literacy Test* (Analphabetentest) ein, doch wurde er 1917 mit Zweidrittelmehrheit von beiden Häusern des Kongresses überstimmt (433). Das Gesetz verlangte von jedem Einwanderer über 16 Jahren einen Nachweis seiner Lesefähigkeit in irgendeiner Sprache (433). Ausgenommen von diesem Test blieben die unmittelbaren Familienangehörigen eines qualifizierten Einwanderers sowie aus religiösen Gründen Verfolgte (Higham 1988: 203).³⁵

Der *literacy test* brachte nicht den erhofften Erfolg einer substantiellen Einwanderungsreduktion. John Higham (1988: 308) begründet dies einerseits mit der Tatsache, daß der Test als reiner Lese- anstatt Lese- und Schreibtest vom Kongreß verabschiedet wurde. Andererseits sei die Analphabetenrate in Europa seit Ende des 19. Jahrhunderts deutlich zurückgegangen, so daß immer weniger Einwanderer an der Hürde des Lesetests scheiterten.³⁶ Darüberhinaus waren die Ausnahmeregelungen bemerkenswert. So bleibt in fast allen Abhandlungen über den *literacy test* unerwähnt, daß nur sechs Monate nach Verabschiedung des Gesetzes Interessengruppen im Südwesten der USA eine Ausnahmeregelung für Mexikaner erwirkten (Calavita 1992: 7). Eisenbahngesellschaften und Farmer wären ohne mexikanische Arbeitsmigranten nicht in der Lage gewesen, ihren Bedarf an Gleisarbeitern respektive Erntehelfern sicherzustellen (Romo

35 Letztere Regelung wurde insbesondere mit Rücksicht auf russische Juden getroffen. Politisch Verfolgte genossen indes keine Sonderrechte (vgl. Higham 1988: 203).

36 Thomas J. Archdeacon (1983: 152) belegt noch für den Zeitraum 1899-1909 Analphabetenraten von 0,4 bis 5,1 % unter *old immigrants* im Vergleich zu 24,3 bis 46,9 % unter den *new immigrants*.

1992: 7). Hier begann eine Politik der temporären Arbeitsmigration, die während des Zweiten Weltkriegs in Form des *bracero program* (Landarbeiterprogramm) institutionalisiert wird. Auf dieses US-amerikanische 'Gastarbeiterprogramm' wird im folgenden Unterkapitel näher eingegangen.

Mit dem erneuten Anstieg der Einwandererzahlen nach dem Ersten Weltkrieg blieb auch die Frage nach einer weiteren Reduktion der Einwanderung auf der politischen Tagesordnung. Im Hinblick auf die *new immigrants* erwiesen sich die bisherigen regulativen Maßnahmen als unzureichend. Als die USA im Jahr 1920 in eine ökonomische Krise gerieten und die monatlichen Einwandererzahlen die 50.000-Personen-Marke überschritten, entschlossen sich die Kongreßabgeordneten, Einwanderung deutlicher als bisher zu begrenzen (Archdeacon 1983: 171).

1.4. Einwanderungsrestriktion

Wirtschaftliche Schwierigkeiten und ein erneuter Anstieg der Einwandererzahlen können die entscheidende Wende in der US-amerikanischen Einwanderungspolitik allein nicht erklären. Viele weitere Faktoren, angefangen von innerstädtischen Problemen bis hin zur *Red Scare* (Furcht vor dem Kommunismus) infolge der kommunistischen Revolution in Rußland, sind in diesem Zusammenhang mit zu berücksichtigen. Auf sie wird in Kapitel IV.1 noch eingegangen.

Für die Einwanderungspolitik der USA bleibt festzuhalten, daß die Restriktionsgesetzgebung auf Basis nationaler Quoten in drei Stufen implementiert wurde. Setzte der Kongreß 1921 für jedes Herkunftsland eine jährliche Quote von 3 % des jeweiligen (im Ausland geborenen) Bevölkerungsanteils an der Bevölkerung der USA im Jahr 1910 fest, so wurde 1924 die Quote zunächst auf 2 % des jeweiligen Bevölkerungsanteils im Jahr 1890 herabgesetzt (vgl. z. B. Bernard 1982: 94-96). Fünf Jahre später wurde nicht mehr der Anteil der im Ausland geborenen US-Bürger, sondern der nationale 'Beitrag' zur Gesamtbevölkerung der USA im Jahr 1920 maßgebend.³⁷ Die rechnerische jährliche Obergrenze für die Einwanderung in die USA betrug entsprechend dem Einwanderungsgesetz des Jahres 1921 387.803, drei Jahre darauf wurde sie auf 150.000 festgesetzt (Hutchinson 1981: 185; 192).³⁸

Da das Gesetz des Jahres 1921 nur von Mai 1921 bis Juni 1927 Gültigkeit hatte, ist eine intensivere Erörterung dieses ersten Quotensystems wenig sinnvoll. Die Hauptunterschiede der beiden Gesetze von 1921 und 1924 liegen in der Quote und ihrer Basis. Das Einwanderungsgesetz des Jahres 1924 beinhaltet deutlich niedrigere Quoten für die *new immigrants* als das ältere Gesetz, da deren Bevölkerungsanteil sowohl im Jahr 1890, als auch auf Basis der neuen Bevölkerungsformel deutlich niedriger ausfiel als 1910. Dies bedeutete eine ganz erhebliche Diskriminierung der Einwanderer aus Süd- und Osteuropa (vgl. Higham 1988: 311).

Bemerkenswert ist das ausgeklügelte Präferenzsystem für Familienangehörige und bestimmte Berufsgruppen. Bis zur Hälfte der jeweiligen nationalen Visa wurden für Kinder, Eltern und

37 Die Berechnung der ethnischen Bevölkerungszusammensetzung konnte bestenfalls eine Annäherung sein: "Any effort to discover where the 100,000,000 people in the United States in 1920 had really come from was bound to be a very crude approximation at best" (Higham 1988: 323). Zunächst wurden die Quoten auf Basis des Jahres 1890 festgesetzt. Eine Kommission begann in der Zwischenzeit, die Zusammensetzung der US-amerikanischen Bevölkerung im Jahr 1920 zu ermitteln. Auf Grundlage deren zweifelhafter Berechnungen (mit Hilfe der Zuordnung von Nachnamen) trat die neue Quotenregelung in vollem Ausmaß erst 1929 in Kraft (Archdeacon 1983: 172-75).

38 Ergänzungen ließen die Obergrenze in den Folgejahren leicht ansteigen.

Partner von US-Bürgern sowie gelernte Landwirte und ihre Familienangehörigen reserviert. Ehefrauen und die Kinder von US-Bürgern unter 18 Jahren durften seitdem sogar außerhalb des Quotensystems als sogenannte *nonquota immigrants* einwandern (Hutchinson 1981: 194).

Das gesamte Quotensystem fand nur für weiße Einwanderer Anwendung. Asiatische Einwanderung wurde vollkommen unterbunden, da Einwanderer fortan die Befähigung zur Einbürgerung besitzen mußten - Asiaten erfüllten nach Ansicht des *Supreme Court* (Entscheidungen im Jahr 1923 und 1925) diese Befähigung nicht (vgl. Kap. IV.1; Vecoli 1986: 21). Für die unabhängigen Länder der westlichen Hemisphäre (insbes. Lateinamerika) wurden keine Quoten festgesetzt. Als *nonquota immigrants* waren sie lediglich "qualitativen Einwanderungsbeschränkungen" unterworfen (Zolberg 1990: 316). Daß den Einwanderern aus der westlichen Hemisphäre keine besondere Bedeutung beigemessen wurde, zeigt auch die Rekrutierung mexikanischer Landarbeiter im Südwesten der USA. Aristide R. Zolberg (1990: 316-18) spricht in diesem Zusammenhang von der Institutionalisierung einer *back door* (Hintertür) einschließlich einer nun einsetzenden Ausdifferenzierung der Migranten in "importierte" Arbeitskräfte und eigentliche Einwanderer.

Im Ergebnis brachte das Einwanderungsgesetz des Jahres 1924, das sogenannte *Johnson-Reed Act*, eine dramatische Änderung bisheriger US-amerikanischer Einwanderungspraktiken. Die Zahl der Einwanderer betrug in den dreißiger Jahren weniger als 600.000; im Vergleich zum Zeitraum 1911-20 war dies ein Rückgang um 90 % (vgl. Tabellen 1 und 2). Erstmals verließen in dem Jahrzehnt zwischen den Weltkriegen mehr Menschen die USA als dorthin einwanderten (Select Commission 1981: 28). Das Gros dieser Einwanderer kam nun aus Europa, über die Hälfte davon aus Nordwesteuropa (173). Insofern konnte das Rad der Geschichte durch massive Restriktionen um ein ganzes Jahrhundert zurückgedreht werden.

Bis zu einer erneuten Öffnung der USA als Einwanderungsland vergingen zwar mehrere Jahrzehnte, doch schon während des Zweiten Weltkriegs erfuhr das *Johnson-Reed Act* einige Ergänzungen. Eine der erstaunlichsten, bereits unter Kapitel III.1.3 angesprochenen Maßnahmen war das *bracero program* für Mexikaner. Aufgrund beträchtlicher Beschäftigungsengpässe in der Landwirtschaft wurde 1942, unter anhaltendem Druck der Arbeitgeber, in einem bilateralen Abkommen zwischen den USA und Mexiko ein Gastarbeiterprogramm ins Leben gerufen, das im Jahr darauf vom Kongreß ratifiziert wurde (Calavita 1992: 19-22). Nachkriegspraktiken in der BRD nicht unähnlich, wurde bereits in Mexiko ein Pool von Kandidaten zusammengestellt, aus

dem nachfolgend durch Repräsentanten beider Länder Arbeiter ausgewählt wurden, die zunächst auf Kosten der US-Regierung zu ihren zukünftigen Arbeitgebern in den Vereinigten Staaten transportiert wurden (20). Allein bis zum Ende des Kriegs wurden etwa 150.000 mexikanische Landarbeiter (*braceros*) im Rahmen des Programms in den USA beschäftigt (218, App. B).

Auf erneuten Druck der Arbeitgeber wurde die Vereinbarung über das Kriegsende hinaus bis 1947 verlängert, und 1948 wurde gar ein neues Abkommen mit Mexiko geschlossen, das die Rekrutierung von *braceros* in die Verantwortung der Arbeitgeber legte (27). Der Rückzug des Staates aus der ohnehin durch das *Alien Contract Labor Act* des Jahres 1885 verbotenen Vertragsarbeit hatte negative Folgen: weder die Arbeitsbedingungen noch die Bezahlung oder Vertragsperioden der *braceros* unterlagen fortan staatlicher Kontrolle (42). Zusätzlich erregte die angewachsene illegale Einwanderung, einschließlich der illegalen Rekrutierung von Mexikanern, immer mehr Aufsehen (31-41). Mit Ausbruch des Koreakriegs erlebte das Gastarbeiterprogramm dennoch neuen Auftrieb. Der Staat übernahm ab 1951 wieder die Verantwortung und das Management für die Rekrutierung von Vertragsarbeitern. Dabei waren garantierte Mindestlöhne und die Vertragsdauer (sechs Wochen bis maximal 18 Monate) für *braceros* die wichtigsten Neuerungen (46).

Da das *bracero program* nun wieder in geordnete Bahnen gelenkt worden war, richtete sich die Aufmerksamkeit des *Immigration and Naturalization Service* (US-Einwanderungsbehörde, INS) in einer Zeit des sich verfestigenden Ost-West-Konflikts und eines aufblühenden *McCarthyism* auf das Problem der illegalen Einwanderung (46-50). Die Furcht, die Kontrolle über die eigenen Grenzen zu verlieren, paarte sich mit der Angst vor der Unterwanderung der USA durch Radikale. Hinzu kam die Befürchtung, ausgesprochen von *Attorney General* (Generalstaatsanwalt) Herbert Brownell, daß Illegale auch in der Industrie Fuß fassen, die Arbeitsbedingungen dort drücken und einheimische Arbeiter verdrängen könnten (50 f.). Die Antwort von INS und *Attorney General* war *Operation Wetback*, eine brutale Deportationsaktion der Jahre 1954 und 1955, während derer mehr als 1,3 Millionen illegale Mexikaner aus Häusern, von Straßen und aus Zügen in Busse verfrachtet und ins Landesinnere Mexikos gebracht wurden oder aber das Land freiwillig verließen (Calavita 1992: 54; Zolberg 1990: 319).

Parallel zum rigiden Vorgehen gegen Illegale verstummten Proteste gegen die kontrollierte Arbeitsmigration im Rahmen des *bracero program*, das mit Modifikationen bis 1964 Bestand hatte. Die Beendigung des Programms resultierte aus einer Vielzahl von Gründen. Neben dem

strukturellen Wandel in der Landwirtschaft dürfte vor allem von Bedeutung gewesen sein, daß sich infolge der Arbeitsmigration ein von den USA nicht intendierter Einwanderungsprozess vollzog (vgl. Calavita 1992: 141-44; Rolph 1992: 7). Die in Kapitel I.2.1 beschriebene Theorie der zwei Arbeitsmärkte und das von Stephen Castles und Mark J. Miller (1993: 25) entwickelte Stufenmodell von Arbeitsmigration hin zu dauerhafter Niederlassung erklären diesen schleichen- den Einwanderungsprozeß. Im fortschreitenden Migrationsprozeß waren vor allem Immigrantennetzwerke (Kap. I.2.2) ein Faktor, der zur Aufrechterhaltung des Migrationsstroms wesentlich beitrug (Rolph 1992: 7).

Außer dem Gastarbeiterprogramm verdient die Aufhebung des *Chinese Exclusion Act* im Jahr 1943 Beachtung. Diese Maßnahme ist im Kontext des Kriegs als Antwort auf japanische Propaganda zu sehen und blieb für asiatische Länder zunächst ein Ausnahmefall (Archdeacon 1983: 181). Die Festsetzung der Quote auf 105 Einwanderer pro Jahr ist das deutlichste Anzeichen dafür, daß es sich hierbei vor allem um symbolische Politik handelte. Auch die Flüchtlingspolitik kam nach Ende des Zweiten Weltkriegs etwas in Bewegung. Während der Nazizeit wurden nur 250.000 Flüchtlinge des Dritten Reichs in den USA als Einwanderer aufgenommen (Bernard 1982: 99).³⁹ Von 1948 an wurde diese schlechte Bilanz auf Druck des Präsidenten Harry Truman ad hoc durch zwei *Displaced Persons Acts* (1948 und 1950) etwas verbessert und bis 1952 wurden weitere 415.000 Kriegsflüchtlinge aufgenommen (Mitchell 1992: 12; Bernard 1982: 100).

Auch das *McCarran-Walter Act*, das 1952 gegen das Veto Trumans vom Kongreß verabschiedet wurde, brachte keine grundlegenden Veränderungen der US-amerikanischen Einwanderungspolitik. Das Quotensystem wurde beibehalten, die Präferenzkategorien allerdings modifiziert. Von nun an gab es vier Präferenzkategorien für jedes Quotenland, wobei die höchste Präferenz nicht mehr Familienangehörigen, sondern der beruflichen Qualifikation (50 % der Visa) eingeräumt wurde. Erst dann folgten drei weitere Präferenzklassen für Familienangehörige (Hutchinson 1981: 308 f.). Sowohl bei den Präferenzklassen als auch bei der *nonquota*-Kategorie wurden ab 1952 auch Ehemänner von US-Bürgerinnen bzw. Einwanderinnen gerechnet, und damit die Geschlechterdiskriminierung abgeschafft (Select Commission 1981: 315 f.).

Eine weitere Änderung der Einwanderungspolitik durch das *McCarran-Walter Act* war die

39 Im Jahr 1939 lehnte der Kongreß sogar ab, 20.000 Kinder aus Nazideutschland aufzunehmen. Trotz eines Angebots US-amerikanischer Familien, die Kinder unterzubringen, wurde die Ablehnung damit begründet, daß die Quote für Deutschland so überschritten würde (Select Commission 1981: 199).

Aufhebung des Naturalisierungsverbots für Asiaten. Während die Quote für China beibehalten wurde, erhielt Japan eine Quote von 185 zuerkannt und diversen kleineren Staaten wie Hongkong wurde die Minimalquote von jeweils 100 Einwanderern pro Jahr zugesprochen (Bernard 1982: 102). Als Ersatz für das *bracero program* wurde das *H-2 program* ins Leben gerufen, das auf Antrag von Arbeitgebern ausländischen Arbeitern in stark limitierter Anzahl (ca. 30.000 pro Jahr in den 1970er Jahren) die Arbeitsmigration in die USA gestattete (Select Commission 1981: 683 f.).

Tabelle 2: Einwanderung in die USA 1931-90 nach ausgewählten Herkunftsregionen und -ländern

Zeitraum	1931-1940	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990
Einwanderer (in Mio.)	0,5	1,0	2,5	3,3	4,5	7,3
Rate (in 1/1000 der Bev.)	0,4	0,7	1,5	1,7	2,1	3,1
Zusammensetzung (in %):						
Europa	65,9	60,1	52,7	37,3	17,8	9,6
<i>Deutschland</i>	21,6	21,9	19,0	6,0	1,5	1,0
<i>Italien</i>	12,9	5,6	7,4	6,2	2,9	0,4
<i>Großbritannien</i>	5,6	12,7	7,8	6,9	2,7	1,9
<i>Irland</i>	2,5	2,6	2,3	1,3	0,3	0,4
Amerika	30,3	34,3	39,6	47,5	42,9	48,8
<i>Kanada/Neufundland</i>	20,5	16,6	15,0	8,6	2,6	1,6
<i>Mexiko</i>	4,2	5,9	11,9	13,3	14,2	22,5
<i>Kuba</i>	*	*	3,1	7,7	6,2	2,2
<i>Dominikanische Republik</i>	*	*	0,4	2,8	3,3	3,4
<i>Haiti</i>	*	*	0,2	1,1	1,3	1,9
Asien	2,9	3,1	6,1	13,4	36,4	38,4
<i>China/Taiwan</i>	0,9	1,6	0,4	2,9	4,5	5,3
<i>Japan</i>	0,4	0,2	1,8	1,2	1,1	0,6
<i>Philippinen</i>	*	*	0,8	3,1	8,0	6,7
<i>Korea</i>	*	*	0,2	1,1	6,1	4,6
<i>Indien</i>	*	*	0,1	0,9	3,9	3,6
Afrika	0,3	0,7	0,6	1,2	2,0	2,6
Andere	0,6	1,9	1,0	0,6	0,8	0,6

* Keine Einzelangaben möglich.

Quellen: U.S. Bureau of the Census (1961: 93; 1972: 92; 1993: 10 f.); eigene Zusammenstellung und Berechnung.

Obwohl ex post stark kritisiert, war das Einwanderungsgesetz des Jahres 1952 in den Augen von Edward P. Hutchinson (1981: 312) eine Art Mittelweg zwischen Forderungen nach weiterer Einwanderungsrestriktion bzw. einer erneuten Öffnung der USA als Einwanderungsland. Vor allem aufgrund der Präferenzkategorien und den *nonquota immigrants* stiegen die Einwandererzahlen in den fünfziger Jahren auf über 2,5 Millionen an (Tabelle 2). Dieser Anstieg sollte nicht

darüber hinwegtäuschen, daß der regulative und stark selektive Charakter US-amerikanischer Einwanderungspolitik seit 1921 erhalten und die Einwanderungsrate mit 1,5 ‰ noch unter jener der Jahre 1831 bis 1840 blieb.

1.5. Von Restriktion zu vorsichtiger Öffnung

Mit dem irischstämmigen Demokraten und ersten Katholiken im Amt des Präsidenten, John F. Kennedy, bahnten sich in der US-amerikanischen Einwanderungspolitik deutliche Veränderungen an. Vorsichtige Formulierungen der Demokratischen Partei im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 1952 und 1956, die eine Liberalisierung der Einwanderungspolitik anmahnten, wichen 1960 aussagekräftigen Sätzen wie den folgenden:

The national-origins quota system of limiting immigration contradicts the founding principles of this nation. It is inconsistent with our belief in the rights of man. The system was instituted after World War I as a policy of deliberate discrimination by a Republican Administration and Congress (nach Hutchinson 1981: 641).

Im Jahr 1963 attackierte Kennedy das bestehende Einwanderungsgesetz heftig, doch konnten die von ihm angestoßenen Reformen erst von seinem Nachfolger Lyndon B. Johnson umgesetzt werden (Bernard 1982: 103). Demokratische Präsidenten und ein während dieser Zeit in beiden Häusern demokratisch dominierter Kongreß beendeten 1965 die Ära der Politik diskriminierender Einwanderungsrestriktion. Durch das *Hart-Cellar Act* wurde das Quotensystem abgeschafft, die Benachteiligungen für bestimmte Staaten beseitigt und das Jahreslimit auf 290.000 Einwanderer erhöht (103). Dies waren beachtliche Reformen des US-amerikanischen Einwanderungsrechts, wenn auch keine Kehrtwende in der Einwanderungspolitik.

Aristide R. Zolberg (1990: 321) argumentiert gar, das Einwanderungsgesetz des Jahres 1965, das drei Jahre später in Kraft trat,⁴⁰ sei in seinem Gehalt ebenfalls ausgesprochen restriktiv gewesen. Seine Kritik macht sich an den Ost- und Westhemisphärenlimits fest. Für Europa, Afrika und Asien (östliche Hemisphäre) wurde eine jährliche Obergrenze von 170.000 Ein-

40 Für die Übergangsperiode bis 1968 wurden Visa der Länder, die ihre Jahresquoten nicht erfüllten, Ländern mit einem Nachfrageüberschuß zugeteilt (Archdeacon 1983: 208).

wanderern festgesetzt, für die Westhemisphäre erstmals eine quantitative Begrenzung von 120.000.⁴¹ Letzteres lag unter der Summe damaliger, jährlicher Einwandererzahlen aus Amerika (*nonquota immigrants*) und sei damit eine *de facto*-Reduktion gewesen. Dieser berechnete Einwandereranteil sollte jedoch nicht den Blick auf den ansonsten liberalen Charakter der Reform verstellen. Innerhalb der Obergrenzen gab es von nun an keine nationalen Kontingente mehr. Für die Osthemisphäre wurde eine Begrenzung auf maximal 20.000 Einwanderer pro Land und Jahr festgesetzt (Hutchinson 1981: 370).

Die Auswahl dieser Einwanderer erfolgte weiterhin auf der Grundlage von Präferenzklassen, die jedoch deutlich zugunsten der Familienzusammenführung (insgesamt 74 % der Einwanderer) modifiziert wurden (371 f.). In Washingtoner Kreisen erhielt das Einwanderungsgesetz des Jahres 1965 deshalb auch den Spitznamen *Brothers and Sisters Act* (Zolberg 1990: 320). Ein Fünftel der Einwanderervisa wurden zudem an besonders qualifizierte oder gesuchte Arbeitskräfte vergeben und die restlichen 6 % an Flüchtlinge kommunistischer Regime oder aus dem Nahen Osten (Hutchinson 1981: 372). Damit wurde erstmals in der Geschichte der Einwanderungsgesetzgebung eine Flüchtlingsquote festgesetzt, die allerdings nur bestimmte Flüchtlinge umfasste und mit 12.000 Personen pro Jahr zudem sehr niedrig angesetzt war.⁴²

Durch das *Western Hemisphere Act* des Jahres 1976 wurden das Präferenzsystem und die Obergrenze von 20.000 Einwanderern pro Land und Jahr auch auf die westliche Hemisphäre übertragen. Diese Maßnahme betraf vor allem Mexikaner, die in den Jahren zuvor in weit größerer Anzahl in die USA eingewandert waren (Zolberg 1990: 322). Der starke Zuwachs der Einwanderer aus Lateinamerika und Asien war allgemein nicht erwartet worden, doch setzte er sich auch in den achtziger Jahren, zunehmend in Form illegaler Einwanderung, weiter fort. Ex post erscheinen die Maßnahmen der Jahre 1965 und 1976 in bezug auf ansteigende Einwandererzahlen aus der Westhemisphäre als unzureichend (321). Dennoch können sie als entscheidende Weichenstellung in der US-amerikanischen Einwanderungspolitik charakterisiert werden.

Wie Tabelle 2 illustriert, verschob sich die Einwandererzusammensetzung seit den Quotengesetzen der zwanziger Jahre deutlich zugunsten von Asiaten und (Latein-) Amerikanern. In den

41 Zuvor habe der Gesetzgeber Einwanderung aus Ländern der Westhemisphäre sowohl als unkontrollierbar, als auch als problematisch im Sinne einer guten Nachbarschaftspolitik angesehen (Select Commission 1981: 330).

42 Freilich läßt sich über die Zweckmäßigkeit von Flüchtlingsquoten streiten. Die Diskussion um Art. 16 Abs. 2 GG belegt die Brisanz eines 'kontingierten Menschenrechts'. Wichtig erscheint hier jedoch die Tatsache, daß Flüchtlinge durch das Einwanderungsgesetz des Jahres 1965 erstmals als Einwandererkategorie institutionalisiert wurden.

siebziger Jahren kamen nur noch knapp 18 % der Einwanderer aus Europa, während allein 14 % legal aus Mexiko einwanderten. Am auffälligsten sind jedoch die Veränderungen in bezug auf Asien: ausgehend von nur 6 % in den fünfziger Jahren hat sich der Anteil der Asiaten zwei Jahrzehnte später - infolge der Aufhebung nationaler Quoten - versechsfacht. Betrachtet man ferner die beiden Jahrzehnte seit Inkrafttreten des *Hart-Cellar Act* im Jahr 1968, fällt auf, daß eine große Diversifizierung der Herkunftsländer innerhalb der Kontinente stattgefunden hat. So kamen in den dreißiger Jahren mehr als zwei Drittel aller europäischen Einwanderer aus Deutschland, Italien, Großbritannien und Irland, während es in den achtziger Jahren nur noch knapp 39 % waren. Auch diese Entwicklung ist eine Folge der Aufhebung von Länderquoten.

Mit der Liberalisierung der Einwanderungspolitik in den sechziger Jahren verschafften sich die USA nur wenige Jahre Luft: weder die Flüchtlingsquote war den Herausforderungen der siebziger Jahre gewachsen, noch hatte man sich mit der Verminderung von Arbeitsmigration und legaler Einwanderung von Lateinamerikanern einen Gefallen getan. Insbesondere Mexikaner ließen sich durch die neuen Gesetze nicht abschrecken und überquerten fortan illegal die lange Grenze in den reichen Norden. Bereits Mitte der siebziger Jahre dürfte die Anzahl illegal eingewanderter Mexikaner zehnmal so hoch wie die Anzahl legal eingewanderter gelegen haben (Select Commission 1981: 471). Eine Reform der Reform war also schon zu diesem Zeitpunkt absehbar und leitete Ende der siebziger Jahre die bisher intensivste Beschäftigung des Kongresses mit dem Thema Einwanderung ein.

1.6. Liberalisierung der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik in den achtziger Jahren

1.6.1. Das Flüchtlingsgesetz des Jahres 1980 und die Empfehlungen der *Select Commission*

Während der Regierungszeit Jimmy Carters wurden die Defizite des von Kennedy initiierten und unter Johnson implementierten Einwanderungsgesetzes offensichtlich. Zunächst erwies sich die Flüchtlingsquote angesichts politischer Emigration aus Kuba, Indochina, Vietnam und Haiti als völlig unzureichend (Archdeacon 1983: 209; Rolph 1992: 8). Die Erfahrungen der siebziger Jahre mündeten 1980 in ein *Refugee Act*, das die Flüchtlingsquote auf 50.000 pro Jahr an hob,

wobei dem Präsidenten das Recht vorbehalten blieb, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, falls dies aus humanitären Gründen gerechtfertigt oder im nationalen Interesse der USA sei (Mitchell 1992: 13). Inhaltlich wurde das bisherige Flüchtlingsgesetz entrümpelt. Die Definition, wer die Bezeichnung Flüchtling verdiente, wurde mit der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 in Übereinstimmung gebracht, nach der jede Person Flüchtling ist, die sich

... aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt ... (Mitchell 1992: 14; dt. nach AuslR 1993: 245).

Mit dieser Modifizierung fiel die Beschränkung der Herkunftsländer auf kommunistische oder Staaten des Nahen Ostens aus dem Jahr 1965 weg.

Das Flüchtlingsgesetz des Jahres 1980 leitete ein Jahrzehnt intensivster Beschäftigung mit dem Politikfeld Einwanderung ein. Den Höhepunkt bildete das *Immigration Reform and Control Act* des Jahres 1986, das die Bekämpfung illegaler Einwanderung durch Legalisierung bereits eingewanderter Illegaler, verbesserte Grenzkontrollen und Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Ausländer illegal beschäftigen, zum Ziel hatte. Der bisherige Endpunkt der US-amerikanischen Einwanderungsgesetzgebung ist das *Immigration Act* des Jahres 1990, das neue jährliche Höchstgrenzen und Präferenzklassen festsetzte.

Bereits Ende 1978 wurde vom Kongreß eine Kommission zur Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik (*Select Commission on Immigration and Refugee Policy*) unter dem Vorsitz des Rektors der Notre Dame University, Theodore M. Hesburgh, ins Leben gerufen, um die bestehenden Gesetze und Verfahrensweisen zu untersuchen, zu evaluieren und einen Vorschlagskatalog zu erarbeiten (Zolberg 1990: 322). Die Beratungen der Kommission erstreckten sich auf den Zeitraum von Mai 1979 bis April 1981. Während dieser Zeit wurde die gesamte US-amerikanische Einwanderungsgeschichte aufgerollt und die Kernprobleme der Einwanderungspolitik der USA in den ausgehenden siebziger Jahren mit Experten, Politikern und *pressure groups* erörtert (Select Commission 1981: IX-XXX). Immer wieder war die Kommission während ihrer Beratungen mit Migrationsproblemen konfrontiert, allen voran mit den Massenvertreibungen von Regimegegnern aus Kuba (April bis Oktober 1980).

Der Abschlußbericht der *Select Commission* ist ein Plädoyer für die Fortsetzung einer konstruktiven Einwanderungspolitik, denn Einwanderung liege im nationalen Interesse der USA

(Select Commission Summary 1981: o.S.). Einwanderer und ihre Kinder, dies zeigten die Ergebnisse der Kommission, hätten in der Vergangenheit das ökonomische System gestärkt, zur sozialen Sicherheit beigetragen, das Land, seine Menschen und deren Sprache kulturell bereichert sowie nach außen hin den offenen und freiheitlichen Charakter der Gesellschaft der Vereinigten Staaten demonstriert. Die Empfehlungen der Kommission kleidete der Vorsitzende Hesburgh in die Worte:

We recommend closing the back door to undocumented/illegal migration, opening the front door a little more to accommodate legal migration in the interests of this country, defining our immigration goals clearly and providing a structure to implement them effectively, and setting forth procedures that will lead to fair and efficient administration of U.S. immigration laws (Select Commission Summary 1981: o.S.).

Zusammengefaßt hieß das: Eine Kampfansage an illegale Einwanderung und die Forderung nach erweiterten legalen Einwanderungsmöglichkeiten. Was die Schließung der Hintertür angeht, war sich die Kommission durchaus im klaren, daß eine verstärkte Bekämpfung der Illegalen auch bedeutete, daß Unternehmer, die sich illegaler Einwanderer bedienten oder gar deren Grenzübertritt initiierten, für ein solches Vorgehen per Gesetz bestraft werden müßten. Ferner erkannte die *Select Commission*, daß eine begrenzte Legalisierung Illegaler sowohl im Interesse der Wirtschaft und Gesellschaft der USA als auch im Interesse der im Land lebenden illegalen Einwanderer ist. Bei der vorgeschlagenen erweiterten Öffnung der Vordertür war für die Kommission eine Forcierung der Familienzusammenführung das Hauptanliegen. Es ginge nicht an, daß Hunderttausende Familien oft jahrelang auf ein Leben in häuslicher Gemeinschaft warten müßten.

1.6.2. Das Einwanderungsreform- und -kontrollgesetz des Jahres 1986

Bis die Arbeit der Kommission erste Früchte tragen sollte, vergingen fünf Jahre harter Verhandlungen. Daß es so lange dauerte, lag nicht zuletzt in den verschiedenen Mehrheitsverhältnissen begründet. Während im Repräsentantenhaus stets die Demokraten in der Mehrheit waren, stellten die Republikaner von 1981 bis 1987 die Mehrheit im Senat.

Zwei verschiedene politische Lager bildeten sich parteiübergreifend und hefteten sich - jedes für sich - das Etikett *immigration reform* (Einwanderungsreform) auf die Fahnen. Dabei, argumentiert Aristide R. Zolberg (1990: 323), seien die Vorschläge für Sanktionen von Restrik-

tionisten und Gewerkschaften ins Feld geführt worden, während der Ruf nach einer Art Amnestie für Illegale aus der Ecke der liberalen Bürgerrechtler und von *Hispanics* erklang. In der politischen Arena waren es zunächst der republikanische Senator Alan Simpson aus Wyoming und der demokratische Kongreßabgeordnete Roman Mazzoli, die direkt im Anschluß an die Veröffentlichungen der *Select Commission* die Vorschläge in den beiden Häusern des Kongresses mehrheitsfähig zu machen suchten (322). Die verschiedenen Gesetzentwürfe der Jahre 1982 bis 1984 kamen häufig nicht über die Beratung in Ausschüssen hinaus. 1982 beschloß der Senat ein Gesetz, das vom Repräsentantenhaus abgelehnt wurde, weil es die Einführung einer Ausweiskarte beinhaltete, die von Bürgerrechtlern als Eingriff in die Freiheitsrechte gewertet wurde (323).

Mit dem Ende des Präsidentschaftswahlkampfes kam neuer Schwung in die zuvor eingeschlafenen Verhandlungen über ein Einwanderungsreformgesetz. Nun waren Präsident und Senat Gegner eines zuvor vom Repräsentantenhaus verabschiedeten Gesetzes. Das Weiße Haus charakterisierte den Entwurf als zu teuer und zu liberal, womit auch der zweite Anlauf zunächst scheiterte (325). 1985 brachte der Demokrat Charles E. Schumer, Kongreßabgeordneter aus Brooklyn, die mittlerweile an den Haltungen zu einem vom Senat beschlossenen Gastarbeiterprogramm verhärteten Fronten durch einen Gesetzentwurf wieder in Bewegung (LeMay 1989: 13). Im Vorfeld der Hundertjahrfeier der Freiheitsstatue wurde das Thema Einwanderung zudem von den Medien zu einem wichtigen Thema erklärt (Zolberg 1990: 331). Meinungsforscher machten in der Bevölkerung eine knappe relative Mehrheit (49 %) aus, die sich eine Reduktion des Einwanderungsstroms in die USA wünschten (Mitchell 1992: 16).⁴³

Der letztendlich gefundene Kompromiß bot allen Parteigängern Raum, ihre Überzeugungen darin wiederzufinden (Zolberg 1990: 336 f.). Die Bürgerrechtsfraktion setzte sich bei der Legalisierung Illegaler durch, ohne die für sie bittere Pille eines Ausweisdokuments schlucken zu müssen. Restriktionisten vermochten die Bestrafung illegaler Beschäftigung einzubringen und für die Arbeitgeber blieb die Hintertür einen Spalt offen. Nur die Extremisten beider Lager votierten gegen das *Immigration Reform and Control Act (IRCA)*, so daß am Ende die Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern des Kongresses eindeutig waren (Repräsentantenhaus 238:173, Senat 63:24).

Kernstück des IRCA war ein umfangreiches Legalisierungsprogramm. Innerhalb von 18

43 NYT/CBS News poll: 35 % sprachen sich für die Beibehaltung des gegenwärtigen (1986) Zustroms von Einwanderern aus, 7 % befürworteten eine Erhöhung (Mitchell 1992: 16).

Monaten, ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des IRCA beginnend, konnten Illegale, die nach dem 1. Januar 1982 eingewandert waren, ihre Legalisierung beantragen (Zolberg 1990: 334 f.; LeMay 1989: 14). Nach einer Ein-Jahres-Frist im Übergangstatus wurde der Erwerb einer *green card* per Gesetz garantiert. Für Arbeitsmigranten, die in den Jahren 1985 und 1986 mindestens 90 Tage in der Landwirtschaft gearbeitet hatten, galten die gleichen Fristen, nur dauerte der Übergangstatus hier zwei Jahre (Rolph 1992: 15 f.). Auch die Option, weiterhin Gastarbeiter ins Land zu lassen, falls Arbeitskräftemangel entstehen sollte, blieb am Ende erhalten (Castles/Miller 1993: 83).

Ein Novum ganz besonderer Art waren die mit IRCA verabschiedeten *Employer Sanctions*. Arbeitgeber wurden von nun an zivilrechtlich, im Wiederholungsfall strafrechtlich belangt, wenn sie Illegale beschäftigten (Zolberg 1990: 334). Die Effektivität der Sanktionen muß angezweifelt werden, denn der Kongreß hat kein Identifikationssystem für Arbeitnehmer verabschiedet.⁴⁴ Darüberhinaus bleibt die Beschäftigung Illegaler für den Arbeitgeber ohne Konsequenzen, wenn er die Papiere seines Arbeitnehmers - ob echt oder gefälscht spielt hier keine Rolle - gesehen hat und dies den Behörden meldet (Calavita 1995: 70 f.). Ferner unterhöhlen Maßnahmen wie die Verpflichtung zur Voranmeldung von Farminspektionen die Stoßrichtung der Sanktionsklausel (Miller 1993b: 5). Neben den Arbeitgebersanktionen sollte die Aufstockung der Mittel für Grenzkontrollen um 50 % die illegale Einwanderung eindämmen helfen (Rolph 1992: 20).

Die Effekte des IRCA fallen ambivalent aus. Durch die Legalisierung von rund drei Millionen Illegaler fiel die Anzahl der nicht registrierten Bevölkerung von schätzungsweise 4,8 Millionen im Jahr 1986 auf etwa 3,4 Millionen im Jahr 1992 (Miller 1993a: 8; SOPEMI 1994: 132). Die Einwanderungsstatistik der Jahre 1988 bis 1991 weist dementsprechend eine Zunahme der Einwanderung von 643.025 auf 1.827.167 aus, doch allein 1991 trugen legalisierte Illegale 1.123.162 Personen zu diesen wahrscheinlich höchsten Wert seit 1820 bei. Ab 1992 gingen Legalisierungen gemäß IRCA deutlich zurück (SOPEMI 1994: 131). Dagegen stieg die Anzahl der illegalen Grenzübertritte ab 1989 wieder an (Calavita 1995: 69 f.). Um die Langzeiteffekte des Gesetzes hinsichtlich illegaler Einwanderung abschließend beurteilen zu können, muß noch einige Jahre abgewartet werden.

44 Es gibt in den USA keinen Personalausweis oder Sozialversicherungsausweis mit Paßbild.

1.6.3. Einwanderungsgesetz des Jahres 1990

Mit dem *Immigration Act* des Jahres 1990 erfolgte eine neue Festsetzung der Obergrenzen und der Präferenzklassen. Anders als im Vorfeld des IRCA wurde die parlamentarische Debatte verhältnismäßig leise geführt und daher kaum von der Öffentlichkeit wahrgenommen (Miller 1993a: 9). Auf Grundlage der Empfehlungen der *Select Commission* wurde die Vordertür in die Vereinigten Staaten weiter geöffnet und die Präferenzklassen wurden zugunsten der Familienzusammenführung modifiziert.

Zunächst entfielen die getrennten Obergrenzen für beide Hemisphären. Wie Tabelle 3 zeigt, setzte man für den Zeitraum 1992 bis 1994 die nunmehr alle Einwanderer umfassende Obergrenze von 534.000 auf 714.000 Einwanderer pro Jahr herauf und erhöhte den Anteil der Familienpräferenzkategorien von 480.000 auf 520.000 Einwanderer pro Jahr. Bei dieser Anzahl bleibt zu berücksichtigen, daß die Einwanderung unmittelbarer Verwandter von US-Bürgern (Partner und Kinder) weiterhin unbegrenzt blieb. Allerdings wurde für die Jahre 1992 bis 1994 ein *floor* (Richtwert) von 239.000 festgesetzt, bei dessen Überschreiten eine andere Kategorie, die Präferenzklasse für 55.000 Familienangehörige von legalisierten Illegalen gemäß IRCA, reduziert würde (SOPEMI 1992: 87). Von 1995 an fällt diese Sonderkategorie für Familienangehörige unter IRCA weg, womit aber eine deutliche Erhöhung des Richtwerts für unmittelbare Familienangehörige von US-Bürgern im allgemeinen verbunden ist.⁴⁵ Somit wird sich die Obergrenze in diesem Jahr auf etwa 738.000 Einwanderer erhöhen. Neben der Familienzusammenführung war das Bemühen um eine höhere Anzahl von permanenten Arbeitsmigranten das auffälligste Merkmal des *Immigration Act* des Jahres 1990. Die Einwanderung entsprechend den beiden ökonomischen Präferenzklassen (Hochgebildete bzw. ausgebildete und ungelernete Arbeitnehmer) wurde zusammengenommen von 54.000 auf 120.000 angehoben. Hinzu kamen jeweils 10.000 Visa für Investoren und *special immigrants*.⁴⁶ Insgesamt stieg die *employment-based immigration* damit auf mögliche 140.000 Personen pro Jahr.

Um die "Diversifikation" der Einwanderung zu erhöhen, entstand eine Kategorie für *diversity*

45 Darunter fallen dann auch Familienangehörige derjenigen Personen, die entsprechend IRCA legalisiert worden sind.

46 Die Investorenvisa teilen sich auf in a) 7000 für ausländische Investoren, die in städtischen Gebieten mindestens \$1 Mio. investieren möchten und b) 3000 für ausländische Investoren, die in ländlichen Gebieten mind. \$0.5 Mio. investieren möchten (Castles/Miller 1993: 177). Allerdings wurde bisher nur ein Bruchteil der Visa (1992: 200) genutzt (CMS 1993). *Special Immigrants* sind bspw. ehemalige Angestellte der US-Regierung im Ausland (SOPEMI 1992: 87).

visas in Höhe von jährlich 40.000 für den Zeitraum 1992-94, 55.000 ab dem Jahr 1995. Diese waren mehr oder weniger für Europäer reserviert, urteilt Elisabeth S. Rolph (1992: 17 f.), und Mark J. Miller (1993a: 9) stellt zur Vergabe dieser Visa für das Jahr 1992 in Form einer Lotterie fest:

En réalité, 40 % de ces visas ont été réservés aux Irlandais. Comme beaucoup de citoyens irlandais résidaient illégalement aux Etats-Unis, la loterie a fonctionné en partie comme une politique inavouée de régularisation de ces derniers.

Durch Einführung der Lotterie hat sich illegalen Iren eine Tür geöffnet, um einen legalen Aufenthaltsstatus in den USA zu erlangen (WPost, 17.3.1994). Mit dieser Maßnahme, der Öffnung einer neuen *back door* für Iren und andere Europäer, fällt ein Schatten auf den Glanz einer ansonsten liberalen Reform des US-amerikanischen Einwanderungsrechts.

Tabelle 3: Einwanderung in die USA vor und nach dem *Immigration Act* des Jahres 1990

Präferenzklassen	bis 1991	1992-1994	ab 1995
Obergrenze	534.000	714.000	738.000
Familienpräferenzklassen	480.000	520.000	543.000
<i>Unmittelbare Familienangehörige (nicht limitiert)</i>	264.000	239.000	317.000
<i>Erste Präferenz</i>	54.000	23.400	23.400
<i>Zweite Präferenz</i>	70.200	114.200	114.200
<i>Dritte Präferenz</i>	27.000	23.400	23.400
<i>Vierte Präferenz</i>	64.800	65.000	65.000
<i>Präferenz gemäß IRCA</i>	-	55.000	-
Ökonomische Präferenzklassen	54.000	140.000	140.000
<i>Hochgebildete ("high level professionals")</i>	27.000	80.000	80.000
<i>Arbeitnehmer ("skilled and unskilled workers")</i>	27.000	40.000	40.000
<i>Investoren</i>	-	10.000	10.000
<i>Besondere Einwanderer ("special immigrants")</i>	nicht limitiert	10.000	10.000
Diversifikation der Einwanderung	-	40.000	55.000
Übergangsvisa	-	14.000	-
(Flüchtlinge)	(1991: 139.079)	(1992: 142.000)	(1995: 112.000)

Quellen: U.S. Bureau of the Census (1993: 10); SOPEMI (1992: 87; 1994: 132); eigene Zusammenstellung.

Insgesamt gesehen kann den USA attestiert werden, in den achtziger Jahren die legalen Einwanderungsmöglichkeiten erheblich erweitert zu haben. Blickt man auf die Einwandererzahlen der Jahre 1991 bis 1993, so ist zu erwarten, daß im letzten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts die Anzahl

der Einwanderer auf das Niveau des ersten Jahrzehnts des 20. Jahrhunderts ansteigen und möglicherweise die damals erreichte Rekordzahl von 8,8 Mio. Einwanderern innerhalb einer Dekade übertreffen wird. Auch die jährlich vom Präsidenten festzusetzende Flüchtlingsquote ist mittlerweile auf über 100.000 Personen angestiegen (SOPEMI 1994: 132). Im Kampf gegen illegale Einwanderung scheint der erhöhte finanzielle und personelle Einsatz an der Grenze zu Mexiko mittlerweile ebenfalls positive Effekte hervorgebracht zu haben (NYT, 9.1.1994: 16; 14.9.1994: A14).

1.7. Zusammenfassung

Der Parforceritt durch dreieinhalb Jahrhunderte Einwanderungspolitik der britischen Kolonien in Nordamerika und späteren USA hat vor allem eines deutlich gemacht: ob offen, restringiert oder quantitativ und qualitativ reguliert, Einwanderung an sich blieb für die politischen Akteure der USA normal und notwendig. Die Restriktions- und Exklusionspolitik gegenüber bestimmten ethnischen Gruppen, angefangen von Asiaten bis hin zu Süd- und Osteuropäern, aber auch für die Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkriegs bedauern die USA inzwischen (vgl. Select Commission 1981). Indes, die Schatten der Vergangenheit reichen nicht bis in die Gegenwart. Seit 1952 haben die Vereinigten Staaten die problematischen gesetzlichen Regelungen der Jahre 1882 bis 1924 Schritt für Schritt abgeschafft.

Die zwei bedeutendsten Einwanderergruppen der letzten beiden Jahrhunderte waren Arbeitsmigranten und Familienangehörige von US-Bürgern. Nachdem die Besiedlung der USA abgeschlossen war, spielte die Rekrutierung ausländischer Arbeitnehmer eine ganz zentrale Rolle im Industrialisierungsprozeß der USA (vgl. Piore 1979). Nach Inkrafttreten der Quotengesetze lebte die Arbeitsmigration unter anderem im beschriebenen *bracero program* fort. Wolf-Rüdiger Böhning (1984: 7) stellt in diesem Zusammenhang fest, daß Arbeitsmigration vor 1965 die legale Einwanderung einschließlich des Flüchtlingszustroms zahlenmäßig übertroffen hat. Mit dem IRCA und dem Einwanderungsgesetz des Jahres 1990 wurde der Arbeitsmigration weiterhin, vor allem in den ökonomischen Präferenzklassen, Rechnung getragen.

Seit jeher spielte auch der Familiennachzug eine wichtige Rolle im Einwanderungsprozeß. War die ökonomische Basis eines Einwanderers abgesichert, konnten weitere Familienangehörige nachkommen (Yans-McLaughlin 1982: 73). Die Einwanderungsgesetze der Jahre 1965 und 1990

haben die Präferenzklassen stark zugunsten der Familienzusammenführung verändert und damit eine US-amerikanische Tradition deutlicher denn je festgeschrieben. Wer heute weder Familienangehörige in den USA hat, noch als erklärter Arbeitsmigrant in die USA einwandern will, dem bleibt nur übrig, an der Lotterie teilzunehmen oder sich seine *green card* als Investor teuer zu erkaufen.

Zusammengenommen sind die jährlichen Obergrenzen für Einwanderer und Flüchtlinge beachtlich hoch. Doch auch eine faire nationale Einwanderungspolitik kann Entwicklungs- und Handelspolitik als Instrumente internationaler Migrationspolitik nicht ersetzen. Allerdings kann sie, dies hat das Beispiel USA gezeigt, denjenigen, die sich als Einwanderer 'qualifizieren', eine sehr reale Chance auf ein Leben als integraler Bestandteil in einer zunächst noch fremden Gesellschaft eröffnen. Wie schwierig sich trotz einer Bejahung von Einwanderung die Integration auch in einem Einwanderungsland wie den USA gestalten kann, wird das vierte Kapitel zeigen.

Tabelle 4: Bedeutende Einwanderungsgesetze, Mehrheitsverhältnisse im Kongreß und die Parteizugehörigkeit des jeweils amtierenden Präsidenten, 1875-1990

Jahr	Gesetz	Kongreßmehrheiten Repräsentantenhaus / Senat	Präsident	Überstimmtes Präsidentenveto
	Verschärfungen:	(R=Republikaner, D=Demokraten)		
1875	<i>Exclusion Acts</i>	R / R	R	-
1882	<i>Chinese Exclusion Act</i>	R / Patt	R	-
1885	<i>Anti-Contract Labor Law</i>	D / R	R	-
1917	<i>Literacy Test</i>	D / D	D	Ja (Wilson)
1921	<i>Quotengesetz</i>	R / R	R	-
1924	<i>Quote (Johnson-Reed Act)</i>	R / R	R	-
	Liberalisierungen:			
1952	<i>McCarran-Walter Act</i>	D / D	D	Ja (Truman)
1965	<i>Hart-Cellar Act</i>	D / D	D	-
1980	<i>Refugee Act</i>	D / D	R	-
1986	<i>IRCA</i>	D / R	R	-
1990	<i>Immigration Act</i>	D / D	R	-

Quellen: Hutchinson (1981); U.S. Bureau of the Census (1993: 275); eigene Zusammenstellung.

Die Inhalte der Einwanderungspolitik, dies wurde exemplarisch am IRCA, aber auch an (z. T. vom Kongreß überstimmten) Vetos einer ganzen Reihe von Präsidenten deutlich, boten stets

Anlaß zu lebhaften Diskussionen in beiden Kammern des Kongresses. Wie Tabelle 4 zu entnehmen ist, wurden mit Ausnahme des *literacy test* sämtliche verschärfende Maßnahmen während der Amtszeiten republikanischer Präsidenten durchgesetzt, wobei außer der demokratischen Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses 1917 lediglich 1882 ein Patt im Senat und 1885 eine demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus, ansonsten jedoch republikanische Mehrheiten in beiden Kammern herrschten. Im Gegensatz dazu entstanden die liberalen Einwanderungsgesetze in Zeiten demokratischer Mehrheiten im Kongreß, nun allerdings auch unter Zustimmung der republikanischen Präsidenten Reagan und Bush. *Parties do matter*. Hinzuzufügen bleibt allerdings, daß sowohl Gesetzesverschärfungen als auch -liberalisierungen bisher in zwei voneinander deutlich getrennten Zyklen verabschiedet wurden, die durch eine dreißigjährige Phase getrennt sind, in der deutlich weniger Einwanderer in die USA einwandern (durften) als zuvor oder danach. Deshalb wäre es voreilig, die Liberalisierungen der letzten vierzig Jahre allein der Politik der Demokratischen Partei zuzuschreiben. Ferner geben die Mehrheitsverhältnisse im Kongress nur teilweise über tatsächliches Stimmverhalten Aufschluß. Bei der Abstimmung über das Einwanderungsreform- und -kontrollgesetz 1986 kam es zu *odd couples* (seltsamen Bündnissen) zwischen 'linken' Republikanern und 'Mitte-Rechts-Demokraten' - Allianzen, die in ähnlicher Weise auch in Deutschland existieren (z. B. Heiner Geißler und Daniel Cohn-Bendit), wenn sie bisher auch nicht ihren Ausdruck bei Entscheidungen im Deutschen Bundestag fanden.⁴⁷ Trotz der insgesamt positiven Schlußfolgerungen bleibt offen, wie lange die Liberalisierungen der Einwanderungsbestimmungen Bestand haben werden. Der Anteil derjenigen Immigranten, die seit dem *Hart-Cellar-Act* in die USA eingewandert sind, an der Gesamtzahl aller Immigranten, die seit der Gründung Jamestowns in die USA gekommen sind, beträgt 30 %.⁴⁸ Gegenwärtig wandern einschließlich der über 100.000 Flüchtlinge über 830.000 Personen jährlich legal in die USA ein (AP, 22.9.1995).⁴⁹ Der Widerstand gegen dieses "historische Experiment" wächst (zit. Martin 1995b: 83). Erste Opfer waren illegale Einwanderer: Mit der *Proposition 187* haben die kalifornischen Wähler im November 1994 die Sozialleistungen, ärztliche Versorgung und den Schulbesuch Illegaler unterbunden (Spiegel 46/1994).

Inzwischen ist auch die legale Einwanderung wieder in der Diskussion. In einer im September

47 Zur *odd couples*-These siehe Zolberg 1990.

48 Diese Angabe stammt von Mark Krikorian, Direktor des Center for Immigration Studies in Washington D. C.

49 Hinzu kommen übrigens noch anerkannte Asylbewerber. Von 300.000 Anträgen, die 1993 bis 1994 gestellt worden sind, wurden 100.000 bearbeitet und davon 13.000 Bewerber anerkannt (SOPEMI 1994: 132).

1995 durchgeführten Umfrage von CBS und New York Times äußerten 63 % der befragten US-Amerikaner, daß die Einwanderungsrate gesenkt werden sollte (Ling-Ling 1995). Die *Commission on Immigration Reform*, die nach Inkrafttreten des neuen Einwanderungsgesetzes ihre Arbeit aufnahm, schlug am 12. September 1995 vor, die jährliche Obergrenze auf 550.000 Einwanderer zu senken. Die umstrittenen *diversity visas* sollen genauso abgeschafft werden wie die Präferenz für erwachsene Kinder sowie für Geschwister von US-Bürgern (VOA, 12.9.1995). Die Beratungen im Kongress haben begonnen. Angesichts eines bereits vorliegenden, sehr restriktiven Gesetzentwurfs der Republikaner, muß damit gerechnet werden, daß es in absehbarer Zeit zu einer gesetzlichen Reduzierung legaler Einwanderung in die USA kommen wird (AP, 22.9.1995).

2. Ein- oder Zuwanderungspolitik in Deutschland

Es gibt einige prinzipielle Unterschiede der Einwanderungspolitik in Deutschland zu der in den USA. Die gravierendste Differenz ist, daß keine neuzeitliche Besiedlung Deutschlands stattfand. Daraus ergibt sich, daß Deutschland keines der in Kapitel I aufgeführten klassischen Einwanderungsländer ist, deren Staatsgründung eng mit der Besiedlung des Landes zusammenhing. Da sich Deutschland, in welcher historischen Staatsform auch immer, nie als Einwanderungsland verstand, war Einwanderungspolitik meist 'nur' Zu- und nicht Einwanderungspolitik, in den häufigsten Fällen lediglich 'Arbeitskräfteimportpolitik'. Einwanderung fand - auch aufgrund staatlicher Politik - trotzdem statt, wenn auch in größerem Maße erst ab Ende des 19. Jahrhunderts.

Deshalb wird hier, im Gegensatz zum vorangegangenen Unterkapitel über die USA, Einwanderungspolitik erst ab Gründung des Deutschen Reichs intensiver behandelt. Ausgehend von einigen Beispielen für Einwanderung nach Deutschland in der Frühen Neuzeit, steht die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte im Kaiserreich und der Weimarer Republik zunächst im Mittelpunkt. Daran anschließend wird die Zwangsarbeit während des Zweiten Weltkriegs und der durch die Aufteilung Deutschlands entstandene Flüchtlingsstrom analysiert. Das Hauptaugenmerk liegt jedoch auf der Gastarbeiterrekrutierung der Bundesrepublik ab 1955, dem durch den Anwerbestopp 1973 forcierten Familiennachzug, sowie der Aussiedler- und Asylpolitik.

Es wird stets versucht, die Einwanderungsströme zu quantifizieren und dem Paradoxon auf die Spur zu kommen, warum die Bundesrepublik Deutschland, ohne eine offizielle Einwanderungspolitik betrieben zu haben, zu einem der wichtigsten Einwanderungsländer der Nachkriegszeit geworden ist.

2.1. Einwanderung von der Frühen Neuzeit bis zur Reichsgründung

Die Charakteristika der präindustriellen Einwanderung in die verschiedenen deutschen Staaten und Städte ähneln denjenigen der Auswanderung nach Übersee in zwei Aspekten: ihrer religiösen und ökonomischen Motivation. Beide Gründe spielten sowohl für die Auswanderung als auch für die Aufnahme der Emigranten eine wichtige Rolle.

Mit der Reformation setzten in Europa verstärkt Vertreibungen Andersgläubiger ein, die nicht immer kleinräumige Migrationen blieben, sondern ein zunehmend internationales Ausmaß erreichten. Als Beispiel für die Auswanderung nach Amerika wurden bereits Mennoniten aus deutschen Staaten und der Schweiz angeführt (Kap. III.1.1). Die ersten protestantischen Glaubensflüchtlinge, die in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts in deutschen Staaten Zuflucht suchten und fanden, waren Calvinisten aus den Niederlanden und Frankreich (Duchhardt 1992: 279). Ihnen folgten Hugenotten und Waldenser aus dem Frankreich des 17. sowie Salzburger Protestanten im Lauf des 18. Jahrhunderts (Cohn-Bendit/Schmid 1992: 209). Die Kurpfalz und Kurbrandenburg waren die vorrangigen Ziele der Glaubensflüchtlinge. Daß die Konfession ein außerordentlich wichtiges, verbindendes Element zwischen Auswanderern und Einwanderungsgesellschaft war, bleibt unbestritten, doch gab es auch eine ganze Reihe ökonomischer Gründe, die eine Aufnahme der Flüchtlinge für das Einwanderungsland attraktiv erscheinen ließen (Duchhardt 1992: 280 ff.).

Exulanten und Hugenotten versprachen einen Modernisierungsschub im Aufnahmeland und wurden deshalb oft per Einladungsdekret von Territorialherren umworben (282). Sogar Privilegien wie kulturelle Autonomie oder Steuerbefreiungen waren durchaus übliche Anreize für die potentiellen Einwanderer.⁵⁰ Die Effekte der schwer quantifizierbaren Einwanderungsströme

50 Vgl. hierzu auch Heiner Geißler (1993: 57), der darauf aufmerksam macht, daß Friedrich der Große auch Moscheen für Einwanderer gebaut und sogar "verbotene" Jesuiten angeworben hat.

waren enorm: Hugenotten trugen wesentlich zum Aufstieg Berlins, Salzburger Protestanten zum Landesausbau Preußens bei (282-84). Insbesondere Immigranten aus wirtschaftlich weiter entwickelten, westeuropäischen Staaten Europas waren als 'Entwicklungshelfer' gern gesehen (286).

Auch die diversen Einwanderungswellen von Italienern hatten in den meisten Fällen einen ökonomischen Hintergrund. Die soziale Schichtung der italienischen Einwanderer des 13. bis 18. Jahrhunderts war indes sehr unterschiedlich. Künstler und Financiers waren in jeder Hinsicht unworbene und privilegierte Einwanderer, eine Kategorie, die bis heute in den meisten Einwanderungsländern bevorzugt behandelt wird und daher in ihrer Breitenwirkung nicht überschätzt werden sollte (vgl. Schindling 1992: 287-90). Allerdings kamen im 17. und 18. Jahrhundert auch sehr viele Kaufleute und Krämer aus der Lombardei in die freien Reichsstädte entlang des Rheins. Sie stießen in Marktlücken, wie den Vertrieb von Kölnisch Wasser vor und dominierten innerhalb kürzester Zeit auch das Schornsteinfegergewerbe in der Kurpfalz. Ihre Anzahl wird auf 1.400 Ersteinwanderer geschätzt (292). Wie bei den Glaubensflüchtlingen kann auch bei Italienern davon gesprochen werden, daß sie der Wirtschaft vieler Reichsstädte wichtige Impulse verliehen (293).

Zwei Einwanderergruppen, die beide unter der nationalsozialistischen Herrschaft ein zumeist tödliches Schicksal ereilte, verdienen bereits an dieser Stelle Erwähnung: Juden sowie Sinti und Roma. Jüdische Emigranten tauchten nach der römischen Zerstörung Jerusalems bereits im ersten Jahrhundert n. Chr. in Mitteleuropa auf, wo sie bald, beispielsweise in Köln, in der Landwirtschaft, im Handwerk, Handel oder in der Medizin tätig wurden (Gay 1993: 18). In der religiös geprägten Welt des Mittelalters wurden Juden zwar zunehmend an den Rand der Gesellschaft gedrängt, doch erfüllten sie nicht zuletzt deshalb äußerst wichtige Funktionen, zunächst in Handel und Handwerk, ab dem Hochmittelalter im Geldverleih, den Christen nicht betreiben durften (22-25). Weitere Zuwanderung osteuropäischer Juden im 17. und 19. Jahrhundert führten dazu, daß die jüdische Bevölkerung in Deutschland eine immer bedeutendere Minderheit wurde. Trotz anti-jüdischer Politik fanden bereits bis Ende des 18. Jahrhunderts 10.000 bis 15.000 osteuropäische Juden in deutschen Staaten Zuflucht (217).

Auch Sinti und Roma, die ab etwa 1400 nach Deutschland kamen, wurden allenfalls geduldet (Hehemann 1992: 271). Der Kampf gegen die "Zigeunerplage" wurde bis Mitte des 18. Jahrhunderts überall in Europa, z. T. äußerst heftig geführt (272 f.). Von der Bevölkerung wurden

die Verfolgungsmaßnahmen und Strafen gegen Sinti und Roma nur teilweise unterstützt; diese Tatsache und die staatliche Zersplitterung Deutschlands machte eine effektive Abwehrpolitik äußerst schwierig, so daß sich Sinti und Roma als Minderheit in Deutschland etablieren konnten (274).

Diese Beispiele zeigen, daß Einwanderung in Zeiten deutscher Kleinstaaterei eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt hat. Sowohl gezielte Anwerbung von Ausländern ist in der Frühen Neuzeit nachweisbar, als auch Duldung sowie Ablehnung unerwünschter Einwanderer. Staatliche Politik setzte den Rahmen dafür, welche Einwanderer unter welchen Bedingungen aufgenommen bzw. abgelehnt oder gar verfolgt wurden. An den beiden letzten Beispielen (Juden, Sinti und Roma) läßt sich darüberhinaus demonstrieren, daß sich ökonomische Interessen nicht unbedingt mit staatlichen Interessen decken mußten, oder aber offizielle Verfolgungspolitik nicht die erwünschten Früchte trug.

2.2. Arbeitskräfteimportpolitik im Kaiserreich und in der Weimarer Republik

Für das 19. Jahrhundert trifft zweifellos die Charakterisierung zu, daß Deutschland ein Auswanderungsland war. Bereits im Unterkapitel über die Einwanderungspolitik in den USA klang an, daß deutsche Einwanderer dort über Jahrzehnte hinweg das Gros der Einwanderer stellten. Insbesondere in den 1850er und 1880er Jahren war der Exodus mit jeweils über einer Million Auswanderer gravierend (vgl. Tab. 1; Bade 1992b: 12). Die Auswanderung war jedoch nur einer von vielen parallel ablaufenden Migrationsprozessen im Deutschen Bund, im Kaiserreich und der Weimarer Republik. Schon im Kaiserreich wurde das Auswanderungsland auch zum Einwanderungsland.

Die Rahmenbedingungen dieser Migrationsepoche wurden durch fortschreitende Industrialisierung, Bevölkerungswachstum und die Reichsgründung bestimmt. Hauptsächlich Folge der erstgenannten waren Landflucht und Auswanderung (Bodnar 1985: 6 f.). Industriearbeit in Städten war dabei nicht nur ein Ausweg für die ländliche Übervölkerung, sondern im Vergleich zur Landarbeit sowohl saison- und witterungsunabhängig als auch besser entlohnt (Dohse 1981: 29). Die wachsenden Industriezentren, vor allem an Rhein und Ruhr, hatten einen enormen

Arbeitskräftebedarf, der zunächst durch Binnenmigranten, im Lauf des Jahrhunderts aber auch durch Ausländer gedeckt wurde. In Abwanderungsgebieten, insbesondere in der ostpreußischen Landwirtschaft, kam es gleichzeitig zu Arbeitskräftemangel.

Ein besonderes Beispiel der Emigration von Arbeitskräften im ausgehenden 19. Jahrhundert sind die sogenannten Ruhrpolen. Infolge der Reichsgründung eingedeutscht, waren oberschlesische Polen eine in Bergbau und Industrie des Ruhrgebiets gern gesehene Zuwanderergruppe. Diese Reichsdeutschen polnischer Ethnizität wurden ab den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts vor Ort gezielt angeworben, wobei die Agenten Genußmittel verteilten und Tanzabende veranstalteten (Kleßmann 1992: 304). Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs wanderten so bis zu einer halben Million Polen aus Ostpreußen ins Ruhrgebiet ab und viele von ihnen blieben dort - der Name von Kommissar Schimanski aus dem ARD-Tatort ist das geläufigste vieler möglicher Beispiele für die dauerhafte Niederlassung der Ruhrpolen (305).⁵¹

Aufgrund ihres deutschen Passes sind die Ruhrpolen in der Einwanderungsgeschichte Deutschlands ein Ausnahmefall, in gewisser Hinsicht vielleicht mit Einwanderern aus dem *Commonwealth* in Großbritannien vergleichbar. Doch auch wenn man die Ost-West-Migration der ostpreußischen Polen als Binnenwanderung ansieht und damit nicht näher betrachtet, hatte sie eine Nachwanderung von Auslandspolen nach Preußen zur Folge, die nun ohne Zweifel als internationale Arbeitsmigration charakterisiert werden kann.

Der "Leutenot" preußischer Junker konnte zwar durch Rekrutierung von Polen aus Rußland oder Österreich-Ungarn begegnet werden, doch befürchtete man eine "Polonisierung des Ostens" (Max Weber), die gerade durch die Eindeutschung der infolge der Reichsgründung in Preußen lebenden Polen verhindert werden sollte (Bade 1992a: 311 f.). "Dieser Interessenkonflikt ließ sich nicht harmonisch lösen," urteilt Knuth Dohse (1981: 32), denn selbst die Ökonomie mußte mit dem Primat anti-polnischer Politik in Einklang gebracht werden. Erst 1890, als sich die Lage der Landwirtschaft Jahr um Jahr verschlechtert hatte, hob Preußen die 1885 erlassene Grenzsperrung für Auslandspolen für zunächst drei Jahre auf (33). Nach Ablauf dieser Versuchsperiode waren Polen jedoch zum integralen Bestandteil der preußischen Landarbeitnehmerschaft geworden, so daß an eine erneute Abschottung nach Osten hin nicht zu denken war (34).

Die Bedingungen für die Zulassung "ausländischer Wanderarbeiter" (Klaus Bade) waren

51 Kleßmann (1992: 305) spricht von 350.000-500.000 fremdsprachlichen Zuwanderern. Ein statistisches Problem sei die Quantifizierung von Polen einerseits und Masuren andererseits.

streng. Da über drei Viertel aller ausländischen Arbeitskräfte in Preußen arbeiteten und meist Polen waren, richteten sich die Kontrollmaßnahmen des preußischen Staates und der ab 1907 eingerichteten Deutschen Feldarbeiterzentrale nicht gegen die Ausländerzulassung im allgemeinen, sondern speziell gegen die von Polen (Bade 1992a: 315 f.; Dohse 1981: 40). Auslandspolen wurden in Preußen nur in der Landwirtschaft zugelassen. Während der sogenannten Karenzzeit (15. Nov. bis 1. April) mußten sie das Land verlassen und durften während ihres Aufenthalts nicht von den Ostprovinzen in die westlichen Industriebezirke abwandern (Dohse 1981: 33). Für nicht-polnische Arbeitsmigranten (Ruthenen, Ungarn, Italiener) galten solche Beschränkungen nicht. In anderen Bundesstaaten, wie z. B. Thüringen, wurden Auslandspolen auch in der Industrie eingesetzt und fielen damit auch nicht unter die genannten Beschränkungen (45).

Für das Jahr 1914 beziffert Klaus Bade (1992a: 312) die Anzahl der legal beschäftigten, ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland auf 1,2 Millionen. Den Angaben von Dohse (1981: 41; 49) ist zu entnehmen, daß etwa jeweils die Hälfte in Industrie bzw. Landwirtschaft tätig waren. Bei der Rekrutierung der Ausländer spielte die Feldarbeiterzentrale mit einer Vermittlungsquote von unter 15 % für Landarbeiter eine vernachlässigbare Rolle, so daß davon auszugehen ist, daß private Anwerbung dominierte (39; Castles/Kosack 1985: 19).

Nicht verwundern dürften die Funktionen, die ausländische (Land-)Arbeiter im Kaiserreich ausübten. Sie wurden nicht nur zum Füllen von Beschäftigungslücken eingesetzt, sondern auch - wie bereits das Beispiel von Einwanderern in den USA zeigte - als Lohndrücker und Streikbrecher. Auslandspolen waren ohnehin vollkommen rechtlos und konnten ohne weiteres abgeschoben werden, oder wie es damals hieß, "auf den Schub" kommen (Bade 1992a: 315). Da es im Agrarbereich kein Koalitionsrecht gab, war Lohndrückerei hier vorprogrammiert (Dohse 1981: 66). Doch auch Ruhrpolen und italienische Bauarbeiter wurden für diese Zwecke instrumentalisiert (48; Bade 1992a: 323). Auf jeden Fall erfüllten ausländische Arbeitskräfte auch eine Pufferfunktion auf dem Arbeitsmarkt und stellten damit die bereits in Kapitel I.4.1 angesprochene agrar-industrielle Reservearmee.

Der Kriegsausbruch 1914 erwies sich für die in Deutschland lebenden ausländischen Arbeitnehmer als verheerend. Die Abschottung der Grenzen wurde zwar aufrechterhalten, nun jedoch nach innen anstatt nach außen gerichtet. Aus Wanderarbeitern wurden binnen kürzester Zeit Zwangsarbeiter. Aufgrund der durch den Militärdienst deutscher Arbeitskräfte gerissenen Lücken in der Industrie wurde auch in Preußen das Industriebeschäftigungsverbot für Polen aufgehoben

(Dohse 1981: 77 f.). Insbesondere durch Zwangsrekrutierungen im eroberten russischen Teil Polens verdoppelte sich die Anzahl der polnischen Arbeitskräfte im Lauf des Ersten Weltkriegs auf 700.000 (80). Auch 150.000 Belgier und 30.000 Juden aus Rußland wurden im Ersten Weltkrieg als Zwangsarbeiter in Deutschland beschäftigt (81; Blank 1992: 326).

Während des Kaiserreichs und der Weimarer Republik war Deutschland zudem das wohl wichtigste Transitland für die Auswanderung nach Übersee. Neben Polen stellten Juden aus sämtlichen Ländern Osteuropas die unbeliebteste, indes keinesfalls homogene Gruppe von Durchwanderern. Allein bis 1914 wanderten zwei Millionen Juden zu deutschen Überseehäfen (Blank 1992: 326). Nur eine verschwindend geringe Anzahl von ihnen blieb in Deutschland. Die meisten wanderten in die USA weiter, andere remigrierten in ihre Heimatländer. Etwa die Hälfte der 99.000 Ostjuden, die 1933 in Deutschland lebten, wurden bereits in Deutschland geboren (Gay 1993: 224). Damit stellten die jüdischen Einwanderer aus Osteuropa bei der Machtübernahme Hitlers etwa ein Fünftel aller in Deutschland lebenden Juden (226).

Die krisengeschüttelte Weimarer Republik hatte kaum noch Bedarf an ausländischen Arbeitskräften. 1932 betrug ihre Anzahl gerade noch 109.000 (Dohse 1981: 113). Die Bedeutung von Ausländern war somit zwar gesunken, doch verabschiedete der Reichstag eine ganze Reihe von neuen Regelungen, die zu erheblichen Modifizierungen in der Ausländerzulassung führten. Am bedeutendsten war die Durchsetzung des Inländerprimats auf dem Arbeitsmarkt. Ehemaligen Soldaten wurde die Rückkehr auf die alten Arbeitsplätze garantiert, wodurch viele jüngere Arbeitnehmer, Frauen und Ausländer in die Arbeitslosigkeit gedrängt wurden (89 f.). Diejenigen Ausländer, auf die nach wie vor nicht verzichtet werden konnte, wurden indes Inländern tarifrechtlich gleichgestellt. Da sie unter diesen Bedingungen nicht mehr als Streikbrecher oder Lohndrücker eingesetzt werden konnten, kann dies als beachtlicher Erfolg der Gewerkschaften gewertet werden (92).

Ferner wurden Gewerkschaften am Zulassungsverfahren für ausländische Arbeitskräfte paritätisch beteiligt (98). Dieses Verfahren fand zunächst nur bei Neuzulassungen Anwendung, ab 1921 jedoch auch zur periodischen Überprüfung der gesamten Ausländerbeschäftigung: lag kein Grund für die Beschäftigung von Ausländern vor, erhielten diese keine "Inlandsgenehmigung" und die Arbeitgeber keine "Beschäftigungsgenehmigung" (99). Eine solche wurde für maximal zwölf Monate erteilt (102). Kam es ohne Genehmigung zu einer Beschäftigung von Ausländern, dann machte sich der Arbeitgeber - anders als im Kaiserreich - strafbar (115).

Die Arbeitskräfteimportpolitik Deutschlands verdeutlicht, wie sehr das Kaiserreich ökonomisch auf die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften angewiesen war. Vor allem Polen waren es, die im Ruhrgebiet die Beschäftigungsentpässe im Bergbau zu überwinden halfen und in Ostpreußen auf den Feldern arbeiteten. Ausländische Arbeitnehmer wurden als Lückenbüßer und Streikbrecher eingesetzt und konnten, mit Ausnahme der Ruhrpolen, von heute auf morgen wieder ausgewiesen werden. So wurde durch die Ausländerbeschäftigung der Einfluß der Gewerkschaften minimiert. Dies änderte sich in der Weimarer Republik. Die Durchsetzung des Inländerprimats führte nämlich nicht nur zu einer Stärkung der Position deutscher Arbeitnehmer, sondern auch der ausländischen. Alles in allem blieb die Position der Ausländer in Deutschland trotzdem schwach (Castles/Miller 1993: 61). Daß ihre leicht verbesserte Lage wenige Jahre später noch hinter den Status zurückfallen sollte, unter dem sie während des Ersten Weltkriegs gelitten hatten, war zu diesem Zeitpunkt alles andere als absehbar.

Die turbulenten politischen und sozialen Umstände von 1871 bis 1933 machen es kaum möglich, die Anzahl der tatsächlichen Einwanderer, also derjenigen ausländischen Arbeitnehmer, die als "Wanderarbeiter" kamen und in Deutschland blieben, festzustellen. Darüberhinaus wäre eine solche Quantifizierung aufgrund eben dieser Umstände wenig sinnvoll. Interessant ist jedoch das Rekrutierungssystem, das in den sechziger Jahren in der Bundesrepublik in ähnlicher Form wieder auftauchte und zu einem regelrechten Boom der Ausländerbeschäftigung führte.

2.3. Drittes Reich, Zweiter Weltkrieg und Nachkriegszeit

Die Machtübernahme der Nationalsozialisten führte zunächst nicht zu dem ex post erwarteten Rückgang der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. Selbst die nun praktizierte staatliche Arbeitskräftelenkung vermochte es nicht, alle Ausländer durch Deutsche zu ersetzen (Dohse 1981: 120). Bei Ausbruch des Zweiten Weltkriegs waren mit 310.000 Ausländern zwar deutlich weniger in Deutschland beschäftigt als bei Ausbruch des Ersten, doch läßt sich diese vergleichsweise niedrige Anzahl weniger durch den gesunkenen Bedarf als durch die Meidung des deutschen Arbeitsmarktes erklären. Knuth Dohse (1981: 120) führt diesbezüglich aus:

... ausländische Arbeiter waren nicht freiwillig bereit, sich in ein Staatsgebiet zu begeben, in dem die Organisationen der Arbeiterschaft zerschlagen, das Arbeitsrecht kriminalisiert, die Tarifautonomie beseitigt, die Macht des Arbeitgebers nur

rudimentär rechtlich begrenzt und Rassismus wie Fremdenfeindlichkeit zur staatlichen Ideologie erhoben waren.

Schon vor Kriegsbeginn war klar, daß die Kriegsmaschinerie und die Versorgung der Bevölkerung ohne zusätzliche Arbeitskräfte nicht aufrechterhalten werden konnte (Herbert 1992: 355). Der Überfall auf Polen hatte somit nicht nur den Zwangseinsatz von etwa 300.000 Kriegsgefangenen zur Folge, sondern auch die Deportation von etwa zwei Millionen Zivilisten, die zuvor in regelrechten Treibjagden auf offener Straße gefangen genommen wurden (Dohse 1981: 121 f.). Vielerorts war die Reichsarbeitsverwaltung die erste deutsche Verwaltungsorganisation im besetzten Polen (121).

Im Lauf des Zweiten Weltkriegs wurden aus allen besetzten Ländern Zwangsarbeiter eingesetzt, die meisten aus der Sowjetunion, Polen und Frankreich (Herbert 1992: 361). Aus Italien, Kroatien und Spanien konnten einige Arbeitskräfte auf freiwilliger Basis verpflichtet werden (Castles/Miller 1993: 62). Ab Ende 1942 kamen zusätzlich zu den Kriegsgefangenen und meist zwangsrekrutierten Zivilisten auch KZ-Häftlinge, ab 1944 auch Juden hinzu (Herbert 1992: 363 f.). Unter ökonomischem Druck warfen die Nationalsozialisten auch im Fall sowjetischer Zwangsarbeiter zuvor getroffene Beschlüsse über Bord, eben diese Personengruppen aus rassistischen Gründen nicht zu beschäftigen. Mit 7,8 Millionen ausländischer Arbeitskräfte im Sommer 1944 betrug der Anteil der Ausländer 26,5 % aller Beschäftigten, in der Landwirtschaft machte er 46 %, in der Rüstungsindustrie sogar 50 % aus (361). Ab 1942, konstatiert Ulrich Herbert (1992: 366), war die deutsche Kriegswirtschaft "... alternativlos auf die ausländischen Zwangsarbeiter angewiesen."

Infolge der Volkstumspolitik gab es gewaltige Vertreibungs- und Umsiedlungsmaßnahmen. Vor allem im eroberten Teil Polens kam es zu Massenvertreibungen und der Ansiedlung von Volks- und Reichsdeutschen (Benz 1992: 377). 1939 bis 1944 wurden knapp eine Million Menschen innerhalb des Reichs und insbesondere in die eroberten Gebiete umgesiedelt (376).

Das Kriegsende führte zu neuen Migrationsströmen. Diejenigen Personen, die während des Kriegs ihre Heimat verloren hatten und von den Alliierten als *Displaced Persons* (DPs) bezeichnet wurden, stellten mit acht bis elf Millionen Menschen neben den deutschen Flüchtlingen das größte Kontingent der verschiedenen Migrationsgruppen in der Nachkriegszeit (Redlich/Stapf 1994: 45). Die Alliierten planten bereits während des Kriegs die Repatriierung der DPs in ihren Heimatländern. Doch blieb die Rückführung zunächst die einzige Strategie zur Lösung des

Problems (Jacobmeyer 1992: 369). Insbesondere die Repatriierung der sowjetischen DPs erfolgte nur unter Zwang auf Druck der Sowjetunion und führte unter ihnen, die in ihrer Heimat als Staatsfeinde angesehen wurden, zu Gegenwehr und Verzweiflungstaten (370). Trotzdem wurden bereits 1945 über fünf Millionen DPs in ihre Heimatländer zurückgeführt (369). Erst 1948 erklärten sich einige andere Länder bereit, DPs aufzunehmen. Letzten Endes blieben etwa 150.000 heimatlose Ausländer, zumeist Alte und Kranke, in den Westzonen zurück (371).

Ähnlich wie den DPs erging es Deutschen, die aufgrund der Gebietsverluste aus ihrer Heimat in den ehemaligen Ostgebieten vertrieben wurden. Eine beträchtliche Anzahl der insgesamt rund zwölf Millionen Heimatvertriebenen war bereits während des Zweiten Weltkriegs umgesiedelt worden und damit innerhalb kürzester Zeit ein zweites Mal gezwungen abzuwandern (Lehmann 1991: 7; Benz 1992).⁵² Die Verteilung der deutschen Vertriebenen und Flüchtlinge regelten die Alliierten. Agrarisch strukturierte Bundesländer wie Bayern oder Niedersachsen hatten so 1950 einen Migrantenanteil von über 20 %, in Mecklenburg betrug er sogar 42,5 % (Benz 1992: 382). Der Zustrom war enorm und die damals erbrachte Integrationsleistung wahrscheinlich nur angesichts der ohnehin chaotischen Nachkriegsverhältnisse zu leisten (vgl. Bade 1992b: 35).

Vor allem während und nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu Migrationsströmen in bisher unbekanntem Ausmaß. Menschen wurden deportiert, vertrieben oder umgesiedelt - ganz so wie es den verantwortlichen Regierungen in ihr politisches Konzept paßte. Migrationspolitik wurde so zu einem wichtigen Element sowohl der Innen- als auch Außenpolitik. Insbesondere die Nationalsozialisten instrumentalisierten Millionen von Ausländern und Hunderttausende von Inländern für ihre Kriegsziele. Wie doppelbödig ihre menschenverachtende Ideologie war, belegt die Tatsache, daß die deutsche Kriegsindustrie schon nach wenigen Jahren vom Einsatz ausländischer Zwangsarbeiter abhängig war, während in Europa die durch sie freigesetzten deutschen Soldaten die Heimat der Zwangsarbeiter dem Deutschen Reich einverleibten.

2.4. Zuwanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

In den ersten Jahren nach Kriegsende war das geteilte Deutschland voll und ganz mit dem Wiederaufbau und der Integration zurückkehrender Kriegsgefangener und zuwandernder

52 Von den zwölf Millionen Heimatvertriebenen kamen rd. 3,6 Mio. in die SBZ, so daß die Gesamtzahl für Westdeutschland rd. 8,5 Mio. betrug (vgl. Benz 1992: 382).

Heimatvertriebener beschäftigt. Bis zum Mauerbau 1961 kamen 1,8 Millionen Deutsche hinzu, die aus der SBZ in die Westzonen bzw. später in die Bundesrepublik flohen (Bade 1992a: 393). Trotz einer Zuwanderung von über zehn Millionen Deutschen in den Westteil Deutschlands bis Anfang der fünfziger Jahre, kam es in der Bundesrepublik bereits 1955, als noch etwa eine Million Arbeitslose gezählt wurden, zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte (Tichy 1990: 89). Folgt man Knuth Dohse (1984: 658), dann entsprang die Rekrutierung von ausländischen Arbeitnehmern hauptsächlich dem Kalkül der Arbeitgeber, die Löhne niedrig zu halten und eine Abhängigkeit von einer immer geringer und dadurch mächtiger werdenden Arbeitnehmerschaft zu verhindern. Der Vergleich mit der DDR zeigt, daß die Anwerbepolitik ursächlich mit dem wirtschaftlichen Aufschwung und dem Wirtschaftssystem der Bundesrepublik zusammenhing. Nach Ostdeutschland kam nur ein Bruchteil der Anzahl Ausländer, die in die Bundesrepublik zugezogen waren.⁵³ Aus diesem Grund bleibt die Zuwanderung in die DDR für diese Arbeit eine *quantité négligeable*.

2.4.1. Die Rekrutierung von Gastarbeitern

Das Gastarbeitersystem ist ein Paradebeispiel für das Scheitern einer wenig durchdachten Einwanderungersatzpolitik. Um das Wirtschaftswunder möglichst lange zu erhalten, wurden ausländische Arbeitskräfte angeworben, die in mehrfacher Hinsicht einen geeigneten Ausweg aus den antizipierten Beschäftigungsempässen versprochen (Katzenstein 1987: 214; Bade 1992a: 393 f.).⁵⁴ Erstens war so der Nachschub an billigen Arbeitskräften im allgemeinen gesichert, was bedeutete, daß eine mitunter kostenintensive Erhöhung der Frauenerwerbsquote nicht nötig wurde (Dohse 1984: 658).⁵⁵ Zweitens konnten Ausländer überall hingebacht werden und machten damit eine Standortverlagerung von Betrieben unnötig (658 f.). Drittens bedurfte es keiner Verbesserung der Arbeitsbedingungen; es konnten sogar weitere unattraktive Arbeitsplätze geschaffen werden (659).⁵⁶

53 Klaus J. Bade (1992b: 38) beziffert die ausländische Bevölkerung in der DDR im Jahr 1989 auf rund 190.000 Personen (BRD 1989: 4,8 Mio.).

54 Ein Faktor dürfte hierbei auch die Entscheidung zur Wiederbewaffnung und der Aufstellung der Bundeswehr gewesen sein (Cohn-Bendit/Schmid 1992: 81).

55 Dohse führt Kinderbetreuung, bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne als vermeintliche Nebenkosten an.

56 Zu bedenken ist hier, daß dies aus ökonomischer Sicht zwar kurzfristig lohnend, jedoch Investitionen zum Zweck der Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit (Rationalisierungen) mitunter unnötig lang verschleppt (vgl. Martin/Miller 1980:

Bereits 1955 kamen - vor Abschluß des ersten Anwerbeabkommens mit Italien im Dezember des Jahres - 80.000 ausländische Arbeitskräfte nach Deutschland. Dies waren damals 16,5 % der gesamten ausländischen Bevölkerung (484.000) in der BRD. Bis 1961 stieg die Anzahl auf 549.000 und die Quote der Gastarbeiter unter den Ausländern auf 80 % (vgl. Tabelle 5). Außer mit Italien waren in der Zwischenzeit Anwerbevereinbarungen mit Spanien und Griechenland (1960) abgeschlossen worden. 1961 folgten Verträge mit der Türkei, drei Jahre darauf mit Portugal, 1965 mit Tunesien und Marokko und 1968 schließlich mit Jugoslawien (Bade 1992b: 16).⁵⁷ Stützt man sich auf die in Kapitel I behandelten Migrationstheorien (Theorie der zwei Arbeitsmärkte, Netzwerk-Theorie, Migrationssysteme), dann hätte die Anwerbung im Osten, insbesondere in Polen stattfinden müssen, doch stand Osteuropa durch den Kalten Krieg nicht als Arbeitskräftereservoir zur Verfügung (vgl. Bielefeld 1988: 107).

Die vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard ('Vater des Wirtschaftswunders') forcierte Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer wurde zwar von einigen Abgeordneten des Deutschen Bundestags abgelehnt, doch formierte sich weder in der Exekutive noch in der Legislative eine "prinzipielle Opposition" gegen das Vorhaben (Dohse 1981: 166 ff.). Die Abkommen regelten vor allem die Modalitäten der Anwerbung, die hier nicht im einzelnen dargestellt werden können (vgl. z. B. Dohse 1981: 181-229). Ein zentraler Vertragspunkt war, daß die deutsche Arbeitsverwaltung (als Teil der Bundesanstalt für Arbeit) legitimiert wurde, vor Ort, d. h. im Ausland, Arbeitskräfte anzuwerben (175). Deutschen Arbeitgebern wurde es somit ermöglicht, über die Arbeitsämter eine bestimmte Anzahl ausländischer Arbeitnehmer mit der erwünschten Qualifikation zu 'bestellen', falls keine deutschen Arbeitnehmer für die zu besetzenden Arbeitsplätze zur Verfügung standen. Die Arbeitsverwaltung selektierte, überprüfte und lieferte.⁵⁸ Die Arbeitgeber hatten lediglich eine Vermittlungsgebühr von 300 DM zu entrichten und in manchen Fällen - falls der vermittelte Ausländer für die Tätigkeit unbrauchbar war - sogar ein Rückgaberecht (Bielefeld 1988: 112; Dohse 1981: 195).

Ein Monopol auf die Vermittlung ausländischer Arbeitskräfte besaß die Bundesanstalt für

327).

57 Der Mauerbau beendete abrupt den Flüchtlingsstrom von DDR-Bürgern in die BRD und erhöhte damit zusätzlich die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften.

58 So wurden nach einer medizinischen Untersuchung etwa zehn Prozent aller ausländischen Bewerber zurückgewiesen. Ferner fand eine polizeiliche Überprüfung statt. Schließlich durfte (in Deutschland) das Inländerprimat nicht verletzt werden. Die Vermittlungsgebühr schloß auch den Transport der Ausländer zu ihrem Arbeitsort in Deutschland ein (vgl. Dohse 1981: 188 ff.).

Arbeit jedoch nicht, denn Arbeitgeber konnten ausländische Arbeitskräfte auch namentlich anfordern. Gastarbeiter gaben häufig die Namen von Verwandten und Freunden an ihre Arbeitgeber weiter, die jene dann gezielt rekrutieren konnten (Martin 1995a: 200). Darüberhinaus kam es vor, daß Ausländer als Touristen nach Deutschland reisten und direkt bei potentiellen Arbeitgebern vorstellig und im nachhinein unter Einhaltung des vorgeschriebenen Behördenwegs angeworben wurden (200). Trotz staatlicher Kontrolle wurden Migrantennetzwerke somit auch für die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in der BRD wirksam (vgl. Kap. I.2.2).

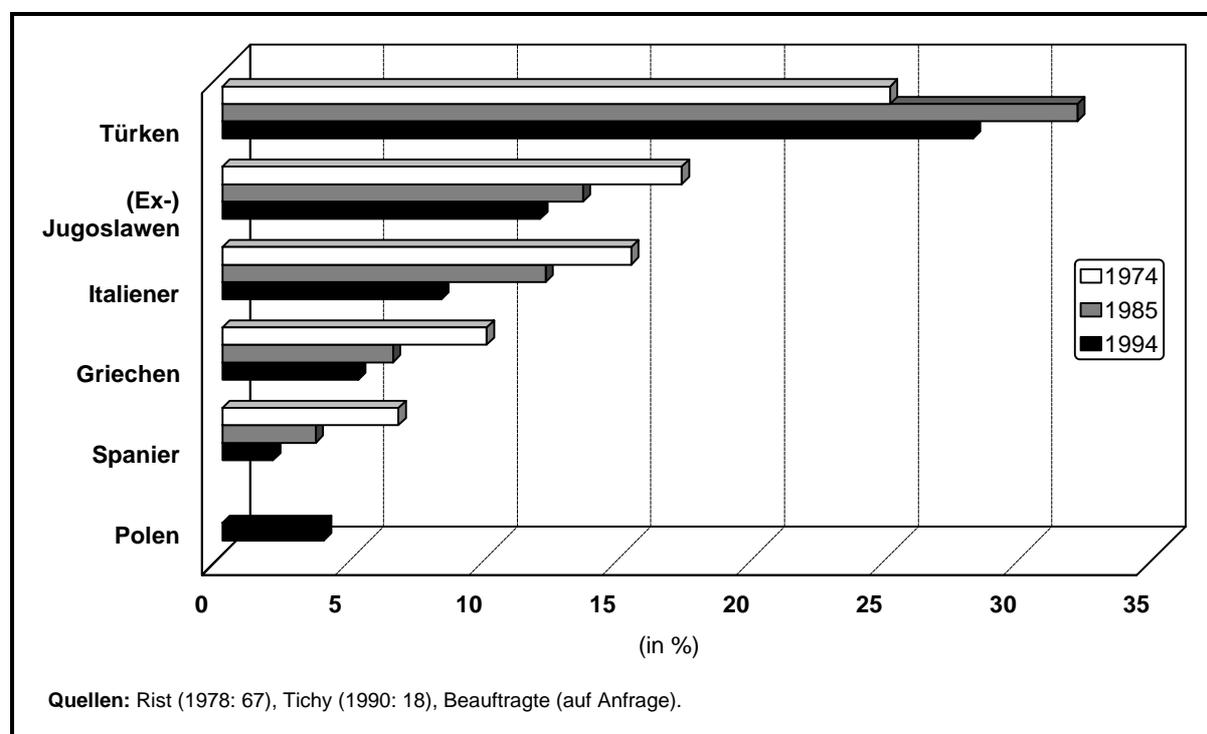
An eine dauerhafte Beschäftigung derselben ausländischen Arbeitskräfte wurde nicht gedacht. Die nie amtliche Bezeichnung "Gastarbeiter" drückt dies aus: "... Gast ist nur, wer nicht auf Dauer bleibt" (Bade 1992b: 16). Immerhin elf der insgesamt 14 Millionen Gastarbeiter, die bis 1973 in die Bundesrepublik kamen, kehrten in ihre Heimatländer zurück (16). Die anderen drei Millionen aber blieben und brachten teilweise bereits vor dem Anwerbestopp im Jahr 1973 ihre Familien nach Deutschland. Für diese Entwicklung können drei wichtige Gründe angeführt werden: Erstens hatten die Arbeitgeber kein Interesse daran, stets neue Ausländer anzulernen (16). Zum zweiten wurde den ausländischen Arbeitskräften unter bestimmten Voraussetzungen der Familiennachzug in Aussicht gestellt (Cohn-Bendit/Schmid 1992: 92). Zum dritten vollzog sich durch die Arbeitsmigration ein schleichender Einwanderungsprozeß, der die Zuwanderer zumindest ökonomisch, zunehmend aber auch sozial an das Zuwanderungsland band.

Obwohl es nie eine ausdrückliche Rotationspolitik der Bundesregierung gab, wurde die dauerhafte Niederlassung ausländischer Arbeitskräfte als nicht wünschenswert betrachtet (Brubaker 1995: 228; Böhning 1984: 126). Noch im Jahr 1972, als bereits 2,4 Millionen ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik beschäftigt waren und die ausländische Bevölkerung 3,5 Millionen betrug, ging das Arbeitsministerium davon aus, daß die Mehrzahl der Ausländer in die Heimatländer zurückkehren würde (Tabelle 5; Böhning 1984: 127). Diese Annahme war illusorisch, denn zum einen waren die Ausländer inzwischen zu einem integralen Bestandteil des bundesdeutschen Arbeitsmarkts geworden und zum anderen verfestigte sich ihr Aufenthaltsstatus von Jahr zu Jahr.

Aufgrund des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte kam es zu einer Unterschichtung des Arbeitsmarkts: deutsche Arbeitnehmer rückten durch den zunehmenden Einsatz von Ausländern in bessere Positionen auf, während die schlechteren Arbeitsplätze nach und nach von Ausländern eingenommen wurden (Dohse 1984: 659). Je weiter dieser Prozeß voranschritt, desto deutlicher

wurde eine Zweiteilung (*bifurcation*) des Arbeitsmarktes in einen für Deutsche und einen für Ausländer (vgl. Kap. I.2.1). In der industriellen Produktion war der Anteil von Ausländern besonders hoch, einige Produktionszweige wie die Fischverarbeitung oder der Ruhrkohlebergbau waren um 1970 fast vollständig von ausländischen Arbeitskräften abhängig (Bielefeld 1988: 115). Folglich sank die Anzahl neuer Arbeitsverträge, während der Anteil erneuerter anstieg (Rist 1978: 64).

Abbildung 2: Entwicklung der Anteile ausgewählter Nationalitäten an der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, 1974, 1985 und 1994



Die ethnische Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung verschob sich im Lauf der siebziger Jahre von einer Dominanz der Italiener, Spanier und Griechen zu eine Übergewicht von Jugoslawen und vor allem Türken (Bade 1992a: 395). Wie Abbildung 2 zeigt, setzte sich diese Entwicklung bis 1994 fort. Diese Entwicklung ist nachhaltig auf den Familiennachzug zurückzuführen, der bei den später angeworbenen Ethnien erst mit zeitlicher Verzögerung einsetzte (Bade 1992b: 16). Der besonders starke Zuzug türkischer Arbeitsmigranten ist auch im Zusammenhang mit dem Militärputsch im Jahr 1960 zu sehen, denn mit dem Inkrafttreten einer neuen Verfassung wurde jedem Türken das individuelle Recht auf Auslandsreisen zugestanden und wenige Jahre später sogar der Export von überschüssigen Arbeitskräften ins Ausland als

Instrument des Staates zur Erlangung von dauerhaften Wachstumsraten festgeschrieben (Rist 1978: 89 f.).

Während der ersten ökonomischen Krise der Bundesrepublik in den Jahren 1966/67 ging die Anzahl der ausländischen Arbeitnehmer um rund 300.000 zurück, doch bereits 1969 war sie wieder über die Anzahl des Jahres 1966 angestiegen. Die Pufferfunktion von Ausländern auf dem Arbeitsmarkt war somit zwar bewiesen, doch die ausländische Wohnbevölkerung stieg in weit größerem Maß an, als die der beschäftigten Ausländer. Angesichts ökonomischer Probleme (Ölkrise) und eines ökonomischen Strukturwandels (Rationalisierungen) erschien die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte als nicht mehr zeitgemäß (Castles/Miller 1993: 109). Im Juni 1973 kündigte die SPD-geführte Bundesregierung an, die ausländische Bevölkerung "konsolidieren" zu wollen (O'Brien 1994: 83). Eine Serie wilder Streiks unter ausländischen Arbeitnehmern während des Sommers trug dazu bei, daß die Bundesanstalt für Arbeit am 23. November 1973 den Anwerbestopp ausländischer Arbeitnehmer verkündete (Miller 1981: 110).⁵⁹ Infolge des Anwerbestopps kam es bereits 1974 zu spürbaren Rekrutierungsproblemen in einigen Industriezweigen (Dohse 1981: 309 ff.).

Wie Tabelle 5 veranschaulicht, hatte der Anwerbestopp zunächst nicht die angestrebte Konsolidierung der ausländischen Bevölkerung zur Folge. "Man rief Arbeitskräfte und es kamen Menschen," soll Max Frisch 1971 so treffend festgestellt haben (nach Martin 1995a: 192; O'Brien 1994: 79). Nicht nur die Arbeitskräfte blieben, weil eine Rückkehr nach Verlassen der BRD nun nicht mehr möglich war; hinzu kamen ihre Familienangehörigen, die sie nach und nach in die Bundesrepublik holten.

Der Familiennachzug, der bis 1990 nicht zwar nicht bundeseinheitlich geregelt war, aber aufgrund von Art. 6 GG nicht unterbunden werden konnte,⁶⁰ führte zu einem weiteren, nun allerdings deutlich verlangsamten Anstieg der ausländischen Bevölkerung auf über fünf Millionen im Jahr 1990 und 6,5 Millionen zwei Jahre darauf (vgl. Rittstieg 1993: 11). Die Anzahl ausländischer Beschäftigter schwankt seit 1973 zwischen 1,5 und 2,6 Millionen, ohne die Höchstmarke des Jahres 1973 je wieder erreicht zu haben.

59 Gemäß Art. 48, 50 EWG-Vertrag betraf der Anwerbestopp ausländische Arbeitnehmer aus den damals acht EG-Staaten nicht (vgl. BMI 1993: 41 f.).

60 Entsprechend § 17 AusIG 1990 hat derjenige ein Recht darauf, Familienangehörige in die Bundesrepublik holen, wer eine Aufenthaltserlaubnis besitzt und für Lebensunterhalt sowie ausreichenden Wohnraum für die Familie sorgen kann. Nachziehende Kinder müssen unter 16 Jahren alt sein (§ 29 AusIG).

Tabelle 5: Ausländische Wohnbevölkerung und ausländische Arbeitnehmer
in der Bundesrepublik Deutschland, 1950-94 (in Tausend)

Jahr	Ausländische Wohnbevölkerung	Anteil an der Gesamtbev. (in %)	Ausländische Arbeitnehmer**	Anteil der ausl. Arbeitnehmer an der ausl. Wohnbev. (in %)
1950	568	*	*	*
1955	485	*	80	16,5
1960	686	1,2	279	40,7
1965	*	*	1217	*
1966	*	*	1314	*
1967	1807	*	991	54,8
1968	1924	3,2	1090	56,7
1969	2381	3,9	1372	57,6
1970	2977	4,9	1949	65,5
1971	3439	5,6	2241	65,2
1972	3527	5,7	2352	66,7
1973	3966	6,4	2595	65,4
1974	4127	6,7	2287	55,4
1975	4090	6,6	2039	49,9
1976	3948	6,4	1921	48,7
1977	3948	6,4	1869	47,3
1978	3981	6,5	1864	46,8
1979	4147	6,7	1937	46,7
1980	4453	7,2	2013	45,2
1981	4630	7,5	1900	41,0
1982	4667	7,6	1771	37,9
1983	4535	7,4	1709	37,7
1984	4364	7,1	1608	36,8
1985	4379	7,1	1536	35,1
1986	4513	7,4	1545	34,2
1987	4241	6,9	1624	38,3
1988	4489	7,3	1607	35,8
1989	4846	7,7	1684	34,8
1990	5343	8,4	1793	33,6
1991	5882	7,3	1981	33,7
1992	6496	8,0	2120	32,6
1993	6878	8,5	2184	31,8
1994	6991	*	2141	30,6

* Keine Angaben verfügbar.

** Beinhaltet nicht die selbständigen Ausländer und mithelfende Familienangehörige
(1991: 182.700 bzw. 7,2 % der Ausländer).

Quellen: Martin (1995: 191); Beauftragte (1994: 105; tel. Anfrage); eigene Zusammenstellung, z. T. eigene Berechnungen.

Die sozialliberale Regierung bemühte sich nachfolgend, die Zuwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik so unattraktiv wie möglich zu machen. Zuzugssperren für Ballungsgebiete und Arbeitsverbote für Familienangehörige von Ausländern, die nach November 1974 in die Bundesrepublik einwanderten (Stichtagregelung), führten 1975 bis 1978 zwar zur versprochenen Konsolidierung der ausländischen Wohnbevölkerung, doch auch zum Rückgang deren Erwerbsquote (Tabelle 5; Katzenstein 1987: 217 f.). In zwei Schritten (1978 und 1981) wurde die

Altersgrenze für den Zuzug von Kindern der Arbeitsmigranten von 20 auf 16 Jahre herabgesetzt (O'Brien 1994: 83).

Der Konsolidierungspolitik folgte eine Phase der Integrationspolitik (Kap. IV.2). Mit der Amtsübernahme der christlich-liberalen Koalition im Oktober 1982 änderte sich in der Ausländerpolitik nichts Entscheidendes. Zwar kündigte Helmut Kohl bereits in seiner ersten Regierungserklärung an, die Anzahl der "ausländischen Mitbürger" reduzieren zu wollen, doch erwies sich die CDU/CSU-FDP-Koalition in diesem Unterfangen als ähnlich erfolglos wie die SPD-FDP-Koalition vor ihr (O'Brien 1994: 112 f.).

Eine bereits im Kabinett Schmidt im Juli 1982 beschlossene Rückkehrförderung trat am 1. Dezember 1983 in Kraft und beinhaltete eine einmalige Rückkehrhilfe für alle Rückkehrer (10.500 DM und 1.500 DM für jedes rückkehrende Kind) sowie die vorzeitige Auszahlung der Arbeitnehmeranteile in der Rentenversicherung für Ausländer aus bestimmten Ländern wie der Türkei oder Portugal (Meier-Braun 1988: 35 f.; Miller 1994b: 12). Die Rückkehrhilfe wurde zehn Monate lang gewährt. Schätzungsweise eine Viertelmillion Ausländer machte davon Gebrauch. Dies kostete 220 Millionen DM an Steuergeldern und die Rückzahlung von 680 Millionen DM Sozialversicherungsbeiträge (Miller 1994b: 12 f.). Der Rückgang der ausländischen Wohnbevölkerung um 200.000 Personen wurde so mit fast einer Milliarde DM bezahlt. In der Beurteilung der Rückkehrförderung wird darauf hingewiesen, daß viele Ausländer, die ohnehin die Bundesrepublik verlassen wollten, von den Rückkehrhilfen Gebrauch machten (Mitnahmeeffekte), was den Erfolg der Maßnahme zusätzlich in Frage stellt (12; Meier-Braun 1988: 50 f.; Bade 1992b: 17; O'Brien 1994: 120).

Ergänzend zum Rückkehrhilfegesetz trat im Januar 1986 ein Gesetz in Kraft, das remigrierenden Ausländern aus Nicht-EG-Staaten ermöglichte, Bausparverträge bis zur Höhe von 60.000 DM steuerfrei auch zum Häuserbau im jeweiligen Heimatland zu nutzen (BMI 1993: 46 f.). Wie Tabelle 5 zeigt, waren die ohnedies marginalen Effekte dieser Maßnahme nur kurze Zeit sichtbar. Bis 1987 sank die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer im Vergleich zu 1982 (Amtsantritt Kohls) zwar um 426.000, doch von 1987 bis 1990 ist sie um über eine Million auf erstmals über fünf Millionen angestiegen.

Viele der Gäste blieben also. Im vereinigten Deutschland bilden sie beachtliche Minoritäten, die das Ergebnis eines zunächst weder von den Arbeitsmigranten noch vom Anwerbeland intendierten Einwanderungsprozesses sind. Viele Berufe sind mittlerweile *immigrant jobs*

geworden, die von Deutschen höchst ungern ausgeübt werden (vgl. Beauftragte 1994: 26 f.). Durch das - von Arbeitsmigranten miterarbeitete - anhaltende Wirtschaftswachstum und die Unterschichtung gelang einer ganzen Reihe von Deutschen der berufliche Aufstieg. Staatliche Politik, das muß festgestellt werden, hatte auf die Entwicklung dieses Migrationsprozesses äußerst geringen Einfluß. Dem ökonomischen Nutzen der Arbeitsmigration wurde die Überzeugung, kein Einwanderungsland zu sein, untergeordnet. Angesichts von mittlerweile sieben Millionen Ausländern eine solche Grundhaltung aufrechtzuerhalten, ist ein Anachronismus, der vor allem dann äußerst schwierig zu vermitteln ist, wenn Familienangehörige der "ausländischen Inländer" (Bielefeld) auch über zwanzig Jahre nach Erlaß des Anwerbstopps weiterhin in die Bundesrepublik Deutschland einwandern.

2.4.2. Politik gegenüber Aus- und Übersiedlern

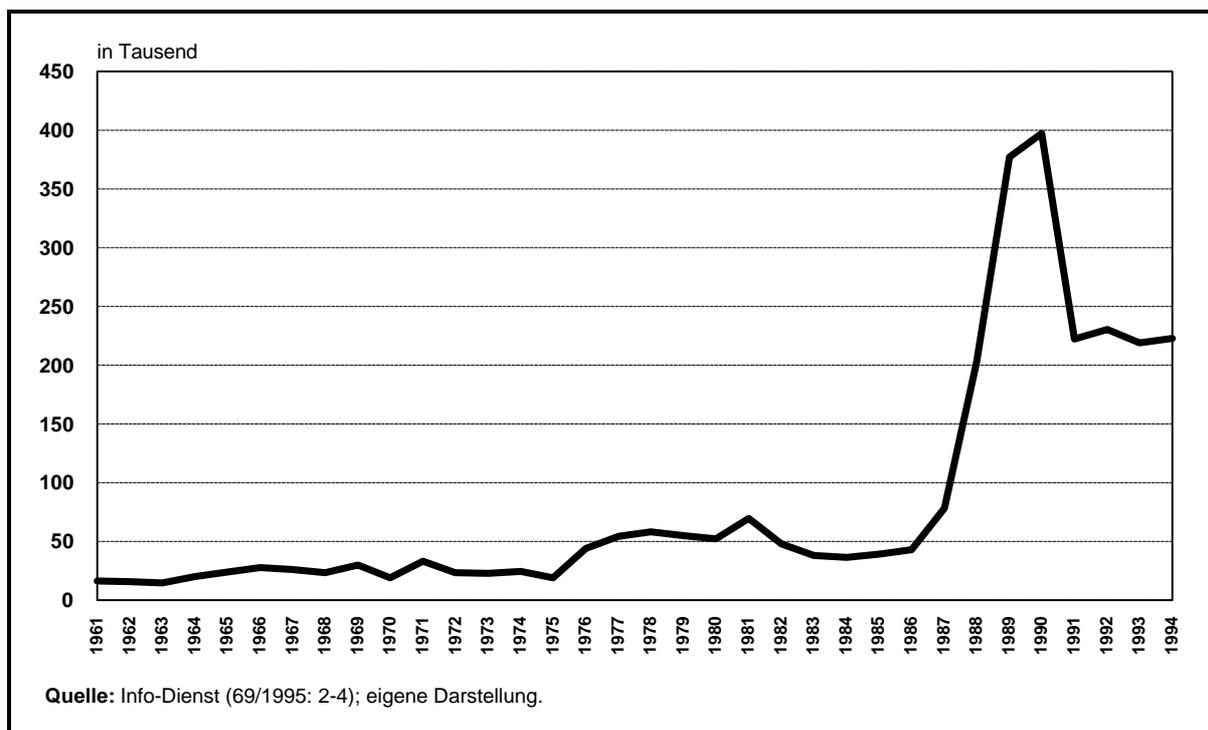
Nach den ausländischen Arbeitnehmern waren deutsche Aussiedler aus Osteuropa und Übersiedler aus der DDR die größten Zuwanderergruppen. Von 1951 bis 1988 kamen 1,6 Millionen Aussiedler und vom Mauerbau 1961 bis 1988 noch einmal 600.000 Übersiedler in die Bundesrepublik Deutschland (Bade 1992a: 402). Aufgrund des ethnisch-kulturellen Selbstverständnisses Deutschlands, das in der Präambel und in Art. 116, Abs. 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik seine rechtliche Ausprägung erfuhr, besaßen Über- und Aussiedler, obwohl sie zuvor nie Staatsbürger der Bundesrepublik gewesen waren, eine Art "Recht auf Rückkehr" (vgl. Brubaker 1992: 168-71). Faktisch wurde damit die DDR als Staat ignoriert und dem gesamten Ostblock eine Politik der Unterdrückung deutschstämmiger Minderheiten unterstellt: von amtlicher Seite wurde allgemein angenommen, daß die Aussiedler aufgrund ihrer ethnisch-kulturellen Identität unter staatlichen Repressionen zu leiden hätten (171; Gerster 1992).

In den sechziger Jahren waren die Über- und Aussiedlerzahlen, insbesondere im Vergleich zur Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer, verschwindend gering. Infolge der Unterzeichnung bilateraler Verträge mit einigen osteuropäischen Ländern, die die Rückkehr von Deutschstämmigen in die Bundesrepublik erleichterten, stiegen die Aussiedlerzahlen in den siebziger Jahren leicht an, ohne innerhalb eines Jahres 60.000 Personen zu überschreiten (Rudolph 1994: 115). Mit den Reiseerleichterungen in Osteuropa schnellte die Anzahl der zuwandernden Aussiedler in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in die Höhe und erreichte mit 397.000 im Jahr 1990 ihren

bisherigen Höchststand (Abb. 3).

Anders als Gastarbeiter waren und sind Aussiedler nicht nur de facto, sondern auch de iure Zuwanderer, denn niemand erwartet, daß sie irgendwann einmal wieder in ihre Auswanderungsländer zurückkehren. Dem Grundgesetz entsprechend sind sie heimkehrende Deutsche. Doch trotz sofortiger Einbürgerung und massiver Integrationshilfen (vgl. Kap. IV.2.1) wurden Aussiedler in den achtziger Jahren von Einheimischen zunehmend als Fremde angesehen. Nicht zufällig fallen die ersten Wahlerfolge der 'Republikaner' mit den deutlich angestiegenen Aussiedler- und den in der Zwischenzeit ebenfalls leicht zugenommenen Asylbewerberzahlen zusammen (vgl. Roth 1989: 17).

Abbildung 3: Zuwanderung von Aussiedlern in die Bundesrepublik, 1961-94



Im Zug der Asyldebatte der späten achtziger und frühen neunziger Jahre wurden auch für die Zuwanderung von Aussiedlern einige Hürden errichtet. Seit Juli 1990 müssen Aufnahmeanträge bereits vom Wohnsitz in den Aussiedlungsgebieten gestellt werden (Bade 1992b: 35). Wie Abbildung 3 veranschaulicht, führte diese Maßnahme dazu, daß der Zuzug von Aussiedlern reguliert werden konnte und auf durchschnittlich 226.000 in den Jahren 1991 und 1992 zurückgegangen ist. Diese Durchschnittszahl wurde am 6. Dezember 1992 als Richtwert für die

zukünftige jährliche Zuwanderung von Aussiedlern beschlossen, von dem in Zukunft jährlich um höchstens 10 % nach oben oder unten abgewichen werden darf (Wüst 1993: 31). Mit dieser Entscheidung wurde ein Rückstau von damals 700.000 Aufnahmeanträgen hingenommen (Thränhardt 1994: 48).

Das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz, das am 1. Januar 1993 in Kraft trat, differenziert nun zwischen Rußlanddeutschen, die individuelle Verfolgung nicht nachweisen, und Personen aus anderen Aussiedlungsgebieten, die Benachteiligungen glaubhaft machen müssen (Info-Dienst 38/1993: 17). Ferner wurde eine Deadline auf den 1. Januar 1993 festgesetzt, die eine Aufnahme von Deutschstämmigen, die ab diesem Datum geboren wurden, nur gemeinsam mit ihren vor dem Stichtag geborenen Eltern ermöglicht (18). Um den Zuwanderungsdruck zu reduzieren, setzt sich die Bundesregierung seit einigen Jahren für eine Verbesserung der Lebensverhältnisse für Deutschstämmige, insbesondere in Rußland ein (10-14). Trotz dieser Maßnahmen ist bislang nicht absehbar, wieviele Deutschstämmige es noch in Osteuropa gibt. Die Schätzungen schwanken zwischen drei und fünf Millionen (Martin 1995a: 215).

Parallel zu den steigenden Aussiedler- und Asylbewerberzahlen nahmen auch die Übersiedlerzahlen in den Jahren 1989 und 1990 dramatisch zu. 1989 kamen 344.000 DDR-Bürger in die Bundesrepublik, im ersten Halbjahr 1990 noch einmal 238.000 (Bade 1992b: 37). Ab Juli 1990 gibt es keine amtlichen Zählungen mehr, doch kam es infolge der deutschen Einheit zu erheblichen Binnenwanderungen und Pendlerströmen, die jedoch nicht Gegenstand dieser Analyse sind.⁶¹

Es bleibt festzuhalten, daß Übersiedler, Ost-West-Binnenmigranten und Aussiedler Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre das Gros der Zuwanderer in die alte und neue Bundesrepublik stellten. Aufgrund des Asylkompromisses, der die Anzahl der in Deutschland anhängigen Asylverfahren erheblich vermindert hat, und einem Zuzug von rund 200.000 Ausländern (Familienangehörige von Arbeitsmigranten und EU-Bürger) jährlich, werden Aussiedler in den nächsten Jahren die größte Gruppe von Zuwanderern stellen (Zahlen aus Beauftragte 1994: 17). Außerordentlich bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Festsetzung einer Zuwanderungsquote für Aussiedler, die wegweisend für eine generelle Quotierung von Einwanderung sein könnte. Auch das Aufnahmeverfahren im Heimatland, das *ad-hoc-policies* verhindern hilft, verdient in diesem Zusammenhang Beachtung.

61 Mit der Währungsunion (1. Juli 1990) wurden die amtlichen Zählungen eingestellt (vgl. Bade 1992b: 37).

2.4.3. Asylpolitik

Wie die Behandlung der US-amerikanischen Einwanderungspolitik bereits gezeigt hat, ist Flüchtlings- oder Asylpolitik keine Einwanderungspolitik im eigentlichen Sinn. In Deutschland ist die Asylpolitik jedoch eine Komponente der Einwanderungspolitik. Neben dem Zugang als Familienangehöriger eines deutschen Staatsbürgers oder eines aufenthaltsberechtigten Ausländers ist das Asylrecht sowohl vor als auch nach der Ergänzung des Grundgesetzes durch Artikel 16a der einzige Weg, nach Deutschland legal einzuwandern.

Die sehr liberale Rahmengesetzgebung des Grundgesetzes, die bis zum Inkrafttreten des Asylkompromisses am 1. Juli 1993 Bestand hatte, gestaltete sich in der Asylpraxis als deutlich restriktiver. Art. 16, Abs. 2, Satz 2 GG, "Politisch Verfolgte genießen Asylrecht", machte die Gewährung von Asyl an der politischen Verfolgung eines einzelnen fest, nicht an der allgemeinen Bedrohung von Leib und Leben eines Asylbewerbers (vgl. Bade 1992a: 417 f.). Insofern war die Auslegung des deutschen Asylrechts enger als Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (GK) vom 8. Juli 1951, die auch die Bundesrepublik unterzeichnet hat, vorschreibt:

Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde (AuslR 1993: 256).

Somit wurde und wird in der Praxis zwischen Asylberechtigten, De-facto-Flüchtlingen (gemäß GK) und abgelehnten Asylbewerbern ohne Aufenthaltsgenehmigung unterschieden.

Asylberechtigte erhalten eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, die den Aufenthalt in der Bundesrepublik nicht zeitlich begrenzt oder an einen bestimmten Zweck bindet (Rittstieg 1993: 5). Sie sind daher als Einwanderer auf Basis der deutschen Asylgesetzgebung anzusehen. De-facto-Flüchtlingen wird allenfalls eine Aufenthaltsbefugnis erteilt, in der Regel jedoch nur der Rechtsstatus der Duldung zuteil (5). Somit besitzen sie kein Recht auf Aufenthalt, denn auch die Aufenthaltsbefugnis kann, muß aber nicht, verlängert werden (AuslR 1993: 39-44). Allerdings ist es möglich, einem De-facto-Flüchtling, der im Besitz einer (jeweils auf zwei Jahre befristeten) Aufenthaltsbewilligung ist, nach acht Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (§ 35 AuslG). Abgelehnte Asylbewerber, die nicht als De-facto-Flüchtlinge geduldet werden,

müssen Deutschland verlassen (§ 34a AsylVfG). Asylbewerber, die nicht anerkannt werden, können deshalb nicht als Einwanderer angesehen werden.

Tabelle 6: Asylbewerber, Asylentscheidungen und Anerkennungsquoten in der Bundesrepublik Deutschland, 1953-94

Jahr	Asylbewerber	Asyl- entscheidungen	Anerkennungen (Asylberechtigte)	Anteil der Asylberechtigten an den Asylentscheidungen (in %)
1953-70	90.734	*	26.537	*
1971	5.338	*	5.674	57,0
1972	5.289	*	2.844	39,8
1973	5.595	*	2.047	33,0
1974	9.424	*	4.133	32,4
1975	9.627	*	2.928	22,2
1976	11.123	*	2.654	18,4
1977	16.410	*	1.854	10,0
1978	33.136	*	2.307	10,3
1979	51.493	41.262	6.573	15,9
1980	107.818	106.757	12.783	12,0
1981	49.391	110.717	8.531	7,7
1982	37.423	90.853	6.209	6,8
1983	19.737	36.702	5.032	13,7
1984	35.278	24.724	6.566	26,6
1985	73.832	38.504	11.224	29,2
1986	99.650	55.555	8.853	15,9
1987	57.379	87.539	8.231	9,4
1988	103.076	88.530	7.621	8,6
1989	121.318	120.610	5.991	5,0
1990	193.063	148.842	6.518	4,4
1991	256.112	168.023	11.597	6,9
1992	438.191	215.356	9.189	4,3
1993	322.599	513.561	16.396	3,2
1994	127.210	352.572	25.578	7,3

* Keine Angaben verfügbar.

Quelle: Bundesministerium des Inneren (auf Anfrage); eigene Zusammenstellung.

Aus Tabelle 6 wird ersichtlich, daß die Asylbewerberzahlen das erste Mal Ende der siebziger Jahre deutlich angestiegen sind. Während 1971 ganze 5.338 Asylanträge gestellt wurden, waren es 1980 schon 107.818. Die Anerkennungsquote sank im gleichen Zeitraum von 57 % auf 12 %. In der ersten Hälfte der achtziger Jahre reduzierten sich die Asylbewerberzahlen und die Anerkennungsquote stieg 1985 wieder auf 29 % an. Mit Ausnahme des Jahres 1987 sind die Antragszahlen ab Mitte der achtziger Jahre kontinuierlich angestiegen und erreichten mit 438.191 Asylbewerbern im Jahr 1992 ihren bisherigen Höchststand. Aufgrund der schleppenden Bearbeitung der Anträge fiel die Anerkennungsquote erst ein Jahr später, 1993, mit 3 % auf ihren bislang niedrigsten Wert.

Der starke Anstieg der Asylbewerberzahlen lag nur zum Teil im liberalen Asylartikel des Grundgesetzes begründet. Der Zusammenbruch der politischen Systeme Osteuropas führte 1987 bis 1989 zu einem starken Anstieg polnischer und 1990 bis 1992 rumänischer Asylbewerber. Im Jahr 1992 kamen Asylbewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien (122.666) hinzu, die gemeinsam mit den Rumänen (103.787) über die Hälfte der Asylbewerber stellten.

Aktueller Migrationsdruck trieb so die Asylbewerberzahlen in die Höhe und lieferte denjenigen, die Art. 16 Abs. 2 GG einschränken wollten, den aktuellen Anlaß, eine Grundgesetz-Änderung nun in Angriff zu nehmen. Die ebenfalls angestiegenen Aussiedlerzahlen, die Probleme im Zuge der deutschen Einheit, Parteienverdrossenheit und das Wiedererstarken der 'Republikaner' auf dem Rücken des vermeintlichen Ausländerproblems engten die Handlungsspielräume der Parteien stark ein (vgl. Wüst 1993: 30 f.).⁶² Deshalb kam es Ende 1992 zum verfassungsändernden Asylkompromiß, der das Asylrecht im Kern zwar unangetastet ließ, doch ein Asylverfahren nur dann ermöglicht, wenn der Antragssteller weder über einen "sicheren Drittstaat" einreist, noch aus einem "sicheren Herkunftsland" stammt (Rittstieg 1993: 15). Die Problematik dieser Ergänzung des Grundgesetzes, die zusammen mit dem Asylverfahrensgesetz Ende dieses Jahres noch das Bundesverfassungsgericht beschäftigen wird, kann an dieser Stelle nicht erörtert werden (vgl. Hailbronner 1994; Habermas 1993: 187-194). In den letzten Monaten hat nicht der Kompromiß an sich, sondern die sogenannte Flughafenregelung des Asylverfahrensgesetzes, die im exterritorialen Transitbereich von Flughäfen innerhalb weniger Tage "eine einigermaßen zuverlässige Entscheidung" über offensichtlich unbegründete Asylanträge ermöglichen soll, für Furore gesorgt (Kruse/Rückert 1995: 17; Hailbronner 1994: 33; vgl. Leicht 1995 mit unterschiedlicher Bewertung).⁶³

Für die Ein- bzw. Zuwanderung bleibt festzuhalten, daß die Anzahl der Asylanträge seit Juli 1993 merklich zurückgegangen ist. Die Anzahl der Asylberechtigten nahm im Zeitraum 1990 bis 1994 von 6.518 auf 25.578 zu. Wegen des Rückstaus an Anträgen bleibt allerdings zu bezweifeln, ob sich diese Entwicklung in den nächsten Jahren fortsetzen wird. Ab- und Zurückschiebungen auf dem Luftweg sind im gleichen Jahr auf 60.404 Personen angestiegen, was einer

62 Die Bundesbürger waren trotz einer überwältigenden Befürwortung des Asylrechts (84 % im Feb. 1992) für eine Beschränkung des Zuzugs von Asylbewerbern (53 % im Sept. 1991). Zur Verhinderung eines Mißbrauchs des Asylrechts sprachen sich 65 % (Feb. 1992) dafür aus, das Grundgesetz zu ändern (FGW 9/1991; 2/1992).

63 Eine große Mehrheit der Bundesbürger (76 %) war im Sept. 1991 dagegen, abgelehnte Asylbewerber auch bei Gefahr für Leib und Leben abzuschleppen (FGW 11/1991).

Erhöhung um das Dreifache entspricht (Hailbronner 1994: 107). Was den Verbleib der abgelehnten Asylbewerber angeht, zeigen die Statistiken des Bundesinnenministeriums für die Jahre 1988 bis 1990, daß neben den Asylberechtigten rund 30 % der Antragssteller als De-facto-Flüchtlinge anerkannt wurden, während 11 % in der Bundesrepublik untergetaucht sind (145). Trotzdem sind illegale Ausländer bisher kein Thema der politischen Auseinandersetzung um Ausländer und Asyl.

2.4.4. Die neuen Gastarbeiter

Von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet, erfahren Gastarbeiterprogramme neuen Typs seit 1990 verstärkt Zuspruch. Durch § 10 des 1990 verabschiedeten Ausländergesetzes (vgl. Kap. IV.2) wurden eine ganze Reihe von Möglichkeiten geschaffen, ausländische Arbeitnehmer für einen begrenzten Zeitraum zu beschäftigen (Meier-Braun 1995: 18 f.). Eines dieser Programme ermöglicht im Rahmen eines Austauschs mit osteuropäischen Ländern Auslandserfahrungen zu sammeln. 1991 machten von dieser Möglichkeit 2.200, 1992 über 4.500 Ausländer Gebrauch, während sich bis Oktober 1992 kein einziger Deutscher für einen solchen Austausch beworben hatte (Martin 1995a: 219; Rudolph 1994: 124). Daneben ist es Ausländern seit geraumer Zeit erlaubt, als Tagespendler von der Grenze des Heimatlandes bis zu 50 Kilometer zu einem Arbeitsplatz in Deutschland zu pendeln, falls kein deutscher Arbeitnehmer für den ausgeschriebenen Arbeitsplatz zu finden ist (Martin 1995a: 220).

Ein anderes Programm ermöglicht seit den achtziger Jahren den projektgebundenen Einsatz ausländischer Subunternehmer für eine Dauer von maximal zwei Jahren (Rudolph 1994: 124). Die Anzahl der Ausländer in projektgebundenem Einsatz stieg von 6.600 Anfang 1990 auf über 100.000 im Jahr 1992 an und sank ein Jahr darauf auf knapp 80.000 (Martin 1995a: 218; SOPEMI 1994: 89).⁶⁴ Ungefähr die Hälfte der Arbeitnehmer, die bisher auf Grundlage dieses Programms in Deutschland arbeiteten, waren Polen. Um einen schleichenden Einwanderungsprozeß zu verhindern, wird diesen Gastarbeitern ein Teil der Löhne erst nach der Rückkehr in ihr Heimatland ausbezahlt (Martin 1995a: 218).

Das größte der neuen Programme für Arbeitsmigranten betrifft die Saisonarbeit. Tätigkeiten,

64 Elmar Hönekopp (1995: 11) bemerkt, daß die Reduktion eine Reaktion auf die Beschwerden deutscher Unternehmen war, daß aber andererseits die Anzahl 1995 wieder zugenommen hat.

für die keine deutschen Arbeitnehmer gefunden werden können (z. B. Weinlese), können auf Grundlage von § 10 AuslG für eine Dauer von bis zu 90 Tagen von Ausländern ausgeführt werden. Die neuen Saisonarbeiter sind gefragt. In einer Reportage des Spiegels (47/1994: 59) heißt es:

Die Erntejobber aus dem Osten sind bei den Landwirten beliebt. Anspruchslos sind sie, fleißig und belastbar. "Keine Trottler oder Alkoholiker wie die Deutschen, die uns das Arbeitsamt schickt", sagt ein Bauer.

1993 gab es 181.000 ausländische Saisonarbeiter in Deutschland (SOPEMI 1994: 89). Da 98 % der Anträge nicht allgemein, sondern mit der Anforderung bestimmter Personen verbunden waren, kann davon ausgegangen werden, daß das Saisonarbeiterprogramm hauptsächlich zur Legalisierung zuvor illegaler Saisonarbeit ins Leben gerufen wurde (Rudolph 1994: 124). Seit Ende 1993 ist der Einsatz von Saisonarbeitern auf die Landwirtschaft und den Gaststättenbereich beschränkt (Hönekopp 1995: 12).

Insgesamt lag die Anzahl neuer Gastarbeiter im Jahr 1992 bei 409.000, ein Jahr später ging sie auf 326.000 zurück (SOPEMI 1994: 89). Im Vergleich zur alten Gastarbeiterpolitik ist vor allem die Implementation des zuvor nicht festgeschriebenen Rotationsprinzips bemerkenswert. Ob diese eine weitere Zuwanderung von Ausländern verhindern kann, hängt stark davon ab, inwieweit die neuen Gastarbeiter unverzichtbar werden und welche Ausmaße der Einsatz von ausländischen Arbeitnehmern in den nächsten Jahren annehmen wird.

2.5. Zusammenfassung

Als Land mit den meisten direkt angrenzenden Nachbarländern in Europa war Deutschland über Jahrhunderte hinweg Auswanderungs-, Transit- und Einwanderungsland. Mit allen drei Migrationmustern ist Deutschland vertraut. Am bedeutendsten war und ist die Rekrutierung ausländischer Arbeitnehmer. Vor allem Auslandspolen erfüllten im Kaiserreich die Funktion einer agrar-industriellen Reservearmee. Während in Friedenszeiten streng darauf geachtet wurde, daß die Arbeitsmigranten zu Beginn der Karenzzeit das Land wieder verließen, wurden während der beiden Weltkriege Ausländer zu Zwangsarbeit verpflichtet. Im Zweiten Weltkrieg stieg die

Anzahl der ausländischen Zwangsarbeiter durch Deportationen aus eroberten Gebieten auf über acht Millionen an - das ist mehr als das Zehnfache derer im Ersten Weltkrieg.

Das Kriegsende ließ nicht nur rund zehn Millionen Ausländer in Deutschland heimatlos werden, sondern auch zwölf Millionen Deutsche. Diese kamen als Heimatvertriebene und Flüchtlinge größtenteils in die Bundesrepublik und wurden dort nolens volens aufgenommen. Diejenigen, die damals nicht in die deutschen Besatzungszonen kamen, sondern als deutsche Minderheiten in den Staaten Osteuropas blieben, zum Teil auch dort umgesiedelt wurden, kommen mit Kindern und Enkeln als Aussiedler oder Spätaussiedler noch heute nach Deutschland. Sie bilden mit über 200.000 Personen pro Jahr die größte Zuwanderergruppe. Bis Mitte der achtziger Jahre kamen - mit Ausnahme des Jahres 1980 - weniger als 100.000 Aussiedler in die BRD. Erst mit dem Umbruch in Osteuropa stiegen die jährlichen Aussiedlerzahlen auf beinahe 400.000 an, so daß seit 1990 einige Hürden für diese Zuwanderergruppe errichtet wurden. Seit 1993 gilt zudem ein Richtwert von 226.000 Aussiedlern pro Jahr, der um maximal 10 % überschritten werden darf.

Kalter Krieg und Mauerbau machten eine Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte in Osteuropa nahezu unmöglich. Das Wirtschaftswunder führte jedoch bereits in den fünfziger Jahren zu Beschäftigungsengpässen. Deshalb schloß die Bundesrepublik ab 1955 mit einer ganzen Reihe von Mittelmeerländern Anwerbeverträge zur zunächst zeitlich befristeten Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. In knapp zwanzig Jahren stieg die Anzahl der ausländischen Arbeitnehmer auf 2,6 Millionen an. Da es weder im Interesse der Arbeitgeber noch der ausländischen Arbeitnehmer lag, nach einem oder zwei Jahren neue Arbeitskräfte anzulernen bzw. wieder ins Heimatland zurückzukehren, verlängerte sich die Aufenthaltsdauer der Arbeitsmigranten immer häufiger. Viele blieben in der Bundesrepublik, gründeten hier Familien oder ließen ihre Familien aus dem Ausland nach Deutschland nachkommen. Trotz des Anwerbestopps im Jahr 1973, der Einführung von Zuzugssperren, der Stichtagregelung und Rückkehrhilfen stieg die Anzahl der in Deutschland lebenden Ausländer auf mittlerweile rund sieben Millionen an. Der Anteil der ausländischen Arbeitnehmer unter ihnen ist dagegen von zwei auf ein Drittel gesunken.

Mit Blick auf die politischen Akteure fällt auf, daß konservative Regierungen (im Kaiserreich und der Bundesrepublik) die Rekrutierung von ausländischen Arbeitsmigranten ermöglicht, aber auch deren Rückkehr stärker als linksliberale Regierungen gefördert haben.⁶⁵ Sozialliberale

65 Vgl. hierzu und im folgenden auch das Extrembeispiel Schweiz (Schmidt 1984).

Regierungen haben dagegen stets versucht, den Einsatz von Arbeitsmigranten einzudämmen. Diese Unterschiede sind zum großen Teil auf die Klientele der Parteien zurückzuführen. Die SPD hat als gewerkschaftsnahe Partei das Inländerprimat durchgesetzt (Weimarer Republik) und auch durch den Anwerbestopp die inländische Arbeitnehmerschaft, die auch Ausländer umfaßte, gegen die Konkurrenz aus dem Ausland zu schützen versucht. Der CDU/CSU ging es hingegen sehr viel stärker um den Erhalt der Wirtschaftskraft (Anwerbevereinbarungen). Auch die neuen Gastarbeiterprogramme entspringen diesem Interesse.

Der starke Zuwanderungsdruck seit Ende der achtziger Jahre richtete die Augen der Öffentlichkeit auf das vermeintliche Asylproblem. Angesichts der starken Zunahme von Asylbewerbern konnte das bis Juni 1993 gültige Asylrecht seine Rolle als Einwanderungsersatzrecht nicht mehr erfüllen. Mit Hinweis auf die niedrigen Anerkennungsraten des jedoch restriktiv gehandhabten Asylrechts, wurde von seiten der CDU/CSU enormer politischer Druck auf die SPD-Opposition ausgeübt, das Grundrecht auf Asyl einzuschränken: "Jeder weitere Asylant ist ein SPD-Asylant", verkündete beispielsweise der Generalsekretär der CDU, Volker Rühle, in einem Rundbrief an die CDU-Ortsverbände 1992 (Faist 1994a: 61). Sogar die Aussiedler wurden als 'gute Deutsche' im Kampf gegen die "Asylantenflut" instrumentalisiert (Bade 1992b: 24).

So kam es Ende 1992 zum "Asylkompromiß", der allerdings am Kern des Problems vorbeigeht. Es gibt nach wie vor in Deutschland keine explizite Einwanderungspolitik, obwohl jährlich über 220.000 Aussiedler und noch einmal rund 200.000 Ausländer legal zuwandern. Das 'Asylproblem' wurde in Form der fortgesetzten Einwanderungsverhinderungspolitik zwar vorerst gelöst, doch wurde dadurch keineswegs dem Migrationsdruck und der Notwendigkeit weiterer Einwanderung ausreichend begegnet. "Damit wird der Umstand ignoriert," urteilt Jürgen Habermas (1993: 188), "daß die Bundesrepublik eine Einwanderungspolitik braucht, die für Immigranten *andere* rechtliche Optionen öffnet."

IV. Integration von Einwanderern

Zwei Passagiere in einem Eisenbahnabteil. Wir wissen nichts über ihre Vorgeschichte, ihre Herkunft oder ihr Ziel. Sie haben sich häuslich eingerichtet, Tischchen, Kleiderhaken, Gepäckablagen in Beschlag genommen. Auf den freien Sitzen liegen Zeitungen, Mäntel, Handtaschen herum. Die Tür öffnet sich, und zwei neue Reisende treten ein. Ihre Ankunft wird nicht begrüßt. Ein deutlicher Widerwille macht sich bemerkbar, zusammenzurücken, die freien Plätze zu räumen, den Stauraum über den Sitzen zu teilen. Dabei verhalten sich die ursprünglichen Fahrgäste, auch wenn sie einander gar nicht kennen, eigentümlich solidarisch. Sie treten, den neu Hinzukommenden gegenüber, als Gruppe auf. Es ist *ihr* Territorium, das zur Disposition steht. Jeden, der neu zusteigt, betrachten sie als Eindringling. Ihr Selbstverständnis ist das von Eingeborenen, die den ganzen Raum für sich in Anspruch nehmen. Diese Auffassung läßt sich rational nicht begründen. Um so tiefer scheint sie verwurzelt zu sein.

HANS MAGNUS ENZENSBERGER (1992: 11 f.)

Die Migrationsparabel aus Enzensbergers "Die Große Wanderung" macht unmißverständlich deutlich, wie schwierig sich die Integration von Neuankömmlingen gestalten kann. Selbst wenn das Zusteigen erlaubt ist und die hinzukommenden Reisenden durch den Kauf einer Fahrkarte das Recht haben, freie Plätze einzunehmen, werden die neuen erst einmal kritisch beäugt, denn sie schränken den bisher verfügbaren Raum im Abteil ein. Daß dieser zuvor freie Raum nun besser und zweckgebundener genutzt werden kann, spielt keine Rolle. Die neuen Fahrgäste werden als Eindringlinge betrachtet.

Während es jedoch in der Kleingruppe möglich ist, durch Kommunikation mit den Mitreisenden den Status des Eindringlings abzulegen, fällt dies in der Großgruppe, der Gesellschaft, schon schwerer. Hier hat der einzelne - um bei Enzensbergers Bild zu bleiben - selten die Chance, dem Kontrolleur in Anwesenheit der Mitreisenden die Fahrkarte zu zeigen, um zu demonstrieren, daß auch er ein Recht darauf hat, mitgenommen zu werden. Noch schwieriger wird es, in der Großgruppe als Angehöriger einer Minderheit, Zugang zur Mehrheit zu finden und von dieser angenommen zu werden. Selbst ein Recht auf Aufenthalt kann diese Distanz nur schwer überwinden helfen.

Integration hat somit zweierlei Komponenten, eine soziale und eine rechtliche. Beide ergänzen sich. Ohne die Annahme des Zuwanderers durch die Gesellschaft einerseits und den Staat andererseits, bleibt die Integration unvollständig. Ein diskriminierter Bürger ist deshalb genauso unvollständig in eine Gesellschaft integriert, wie ein "ausländischer Mitbürger" als Halbbürger (vgl. Kap. I.4.3) von der Gemeinschaft der Staatsbürger ausgeschlossen bleibt. In der Integrationspraxis gibt es, je nach Land, ganz unterschiedliche Defizite.

1. Integration in den USA: *E Pluribus Unum?*

Aus vielen wird eins. Dieses Motto findet sich auf jedem Geldstück und -schein der USA. Doch inwiefern trifft es zu? Gelingt es der 'Nation von Einwanderern' tatsächlich, die vielen Einwandererkulturen zu einer "neuen, einheitlichen Rasse" (Crèvecoeur) zu formen?

Dieses Unterkapitel untersucht, inwieweit das Motto für die *old* und *new immigrants* sowie die neuesten Einwanderungsströme zutrifft. Dabei sind zunächst die Reibungspunkte der Einwandererethnien mit der Aufnahmegesellschaft von Interesse. Wie wurden die verschiedenen Ethnien aufgenommen? Wann und aus welchen Gründen kollidierten Minderheiten- und Mehrheitskultur? Wie konnten die Gegensätze aufgelöst werden? Die abschließende Frage wird sein, ob diejenigen Einwandererethnien, die erst seit wenigen Jahrzehnten ins Land kommen, ähnlich gute Chancen zur Integration haben wie ihre Vorgänger.

Der zweite Teil befaßt sich mit dem US-amerikanischen Einbürgerungsrecht. Da Einwanderungspolitik in den USA stets die Naturalisierung der Zuwanderer beinhaltet, ist dieser Teil des Unterkapitels im Gegensatz zur Integration von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland von geringer Bedeutung. Doch auch in den USA gab und gibt es einige Hürden, Staatsbürger zu werden. Diese verdienen besondere Beachtung.

Abschließend wird auf die Minderheitenpolitik im Zusammenhang mit der Debatte über den Multikulturalismus in den USA eingegangen.

1.1. Erfolge und Mißerfolge der Einwandererintegration

Die Integration der verschiedenen Einwandererströme in die Gesellschaft der Vereinigten Staaten verlief jeweils unterschiedlich. Entscheidend für den jeweiligen Integrationsprozeß waren zum einen das vorherrschende Selbstverständnis (Kap. II.2) und der Zyklus der Einwanderungsströme und -politik (Kap. III.1). Zwar bleiben Wechselwirkungen von Einwanderungs- und Integrationspolitik unbestritten, doch im allgemeinen trafen die Neuankömmlinge, die aufgrund einer bestimmten Einwanderungspolitik ins Land kamen, bereits auf ein nationales Selbstverständnis, das die Grundpfeiler der Integrationspolitik des Landes festgelegt hatte.

Bis Mitte des 19. Jahrhunderts bereitete die Integration von Einwanderern aufgrund des mäßigen Zustroms von Siedlern kaum Probleme. Mit der starken Zunahme des Einwandererstroms ab den vierziger Jahren sollte sich dies ändern. Die wenige Jahre zuvor noch überschaubaren Städte wuchsen gewaltig an. Während die Oberschicht und Teile der Mittelschicht den Innenstädten mehr und mehr den Rücken kehrten und stattdessen in *suburbs* zogen, trafen die weniger privilegierten US-Amerikaner und Neuankömmlinge immer stärker inmitten der Städte aufeinander. Für den Niedergang der Innenstädte, den Einzug von Verbrechen und Prostitution wurden die vielen Einwanderer verantwortlich gemacht, die auch Krankheiten aus Europa einschleppten (Archdeacon 1983: 72 f.).

Da die meisten Einwanderer Iren und häufig Katholiken waren, entzündete sich vor allem an der Konfession Protest. Aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer hierarchisch strukturierten, universalen Kirche wurde bezweifelt, daß Katholiken jemals Demokraten werden könnten, die dem Staat gegenüber loyal sind (75).⁶⁶ Unruhe stiftete auch das Verhalten kontinentaleuropäischer Einwanderer an Sonntagen. Spaß zu haben und Alkohol zu trinken, galten als Angriff auf die puritanische Tradition (77).

Diese beiden Beispiele weisen exemplarisch auf das Mißtrauen gegenüber und die Ängste vor den *old immigrants* hin. Schon 1844 manifestierte sich die Spannung zwischen Alteingesessenen und Neuankömmlingen in den Siegen nativistischer Kandidaten bei Wahlen in New York City und Philadelphia (81). Zehn Jahre darauf kam es zur Gründung der fremdenfeindlichen Partei der *Know-Nothings* oder *American Republican Party*, wie sie sich selbst bezeichnete (81). Diese

66 Darüberhinaus dürfte der jahrhundertealte Konflikt zwischen Großbritannien und Irland Mißtrauen unter den US-Amerikanern meist britischer Herkunft erweckt haben.

hatte zunächst nur kurze Zeit Zulauf, denn mit der Wirtschaftskrise des Jahres 1857 und dem aufkommenden Bürgerkrieg sanken die Einwandererzahlen, und die Interessen und Sorgen der Bürger richteten sich nun auf den internen Kampf um die Vormacht im freien Nordamerika (82).

Bereits vor Kriegsausbruch stellten Einwanderer das größte Kontingent der Soldaten in den Nordstaaten (83). Diese Tatsache erklärt unter anderem, warum so viele von ihnen anfangs gegen einen Krieg waren. Während des Kriegs kämpften sie jedoch mit Einheimischen Seite an Seite, was verlorenes Vertrauen in die Immigranten wiedergewinnen half. Am Beispiel Bostons, der Stadt, die den höchsten Anteil an Iren hatte, führt Oscar Handlin (1941: 210) zum Akkulturationsprozeß im Zusammenhang mit dem *Civil War* aus:

The war quickened understanding and sympathy. Serving with their own kinsmen and their own chaplain under their own green flag, assured of complete religious equality, the Irish lost their sense of inferiority and acquired a sense of belonging. They were no longer unwanted aliens.

Der Bürgerkrieg fungierte somit als Feuertaufe für die zuvor als suspekt betrachteten Iren. Damit waren Integrationsprobleme zwar keineswegs beseitigt, doch hatten sich die Einwandererethnien aus Nordwesteuropa durch ihr aktives Eintreten für Demokratie und gegen die Sklaverei Achtung unter den US-Amerikanern erworben (Higham 1988: 12; Archdeacon 1983: 83 f.). Diese Phase des Vertrauens in die Neubürger hielt bis in die achtziger Jahre an. Mit dem Ende der Besiedlung, der immer stärkeren Konzentration der Einwanderer in den Städten sowie der quantitativen Zunahme und dem Wechsel in der Zusammensetzung der Einwanderer, kündigte sich allerdings im Lauf der achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts ein Aufleben des US-amerikanischen Nativismus an.

Erste Opfer dieser neuen Fremdenfeindlichkeit waren deutsche Einwanderer, die zwar zu den *old immigrants* gezählt wurden, jedoch erst ab Mitte des Jahrhunderts das größte Kontingent der Einwanderer stellten. Den aufsehenerregendsten Vorfall in diesem Zusammenhang stellt die *Haymarket Affair* (Heumarkt-Affäre) im Mai 1886 dar. Chicagoer Anarchisten versammelten sich zu einer Kundgebung auf dem *Haymarket Square*, wo während der Veranstaltung eine Bombe explodierte, die einige Polizisten und Demonstrationsteilnehmer tötete. Obwohl nicht festzustellen war, wer die Bombe gelegt hatte, wurden sechs Einwanderer (darunter fünf deutsche) und ein US-Amerikaner zum Tode, ein weiterer deutscher Einwanderer zu lebenslänglicher Haft verurteilt (Higham 1988: 54). Die Affäre führte zu einer regelrechten Hysterie gegen

ausländische Radikale und zog eine Welle von (Neu-)Gründungen fremdenfeindlicher Parteien und Organisationen nach sich. Am bedeutendsten war die 1887 in Iowa gegründete *American Protective Association* (62).

Neben dem Furcht vor Radikalismus spielte erneut der Anti-Katholizismus in den achtziger Jahren eine wichtige Rolle im Kampf gegen die Einwanderer. Deutsch-Amerikaner im Mittleren Westen, die ihre Sprache und Religion erhalten wollten, gründeten Schulen, in denen auf Deutsch unterrichtet wurde und auch Religionsunterricht stattfand (59). Häufig fand in diesen deutschsprachigen Schulen katholischer Religionsunterricht statt. Insbesondere in Illinois und Wisconsin, wo deutsche Einwanderer hohe Bevölkerungsanteile stellten, führte diese Praxis zu Widerständen unter Einheimischen. Die Schule stieg dort zum Symbol des Patriotismus auf, was die Erklärung der "Ungültigkeit" (*ineligible for accreditation*) deutsch-katholischer Grundschulen zur Folge hatte (Archdeacon 1983: 109).

In den neunziger Jahren breiteten sich nativistische Grundhaltungen vom Nordosten und dort insbesondere den Städten über die gesamten USA hinweg aus (Higham 1988: 73). Fortschreitende Industrialisierung und der endgültige Wechsel der Einwandererzusammensetzung hatten eine Konzentration der neuen Einwandererethnien in der Arbeiterschaft zur Folge. Mit der Depression, die zwischen 1893 und 1897 ihren Höhepunkt erreichte, heizte sich die Stimmung gegen die im Vergleich zu den bisherigen Immigranten damals so unzivilisiert wirkenden Süd- und Osteuropäer deutlich auf (68; 89). John Higham (1988: 88) assoziiert die Fremdenfeindlichkeit vor allem mit den Lebensumständen der neuen Einwandererethnien:

More exclusively than most older immigrant groups, the new ones swarmed into the slums, the factories, the mines. (...) In the crowded places where they made their homes, they lived as a class apart, the least assimilated and most impoverished of the immigrants. Hence, they symbolized vividly the social and economic ills with which nativists identified the immigrants generally. Fears of developing class cleavage could easily center on them; and with less perversion of logic than anti-Catholicism required, the problems of depression and unrest could be associated with them.

Stereotypen florierten. Jeder Italiener war ein potentieller Krimineller und die osteuropäischen Juden, die auf die Rolle des *Shylock* festgelegt wurden,⁶⁷ standen in Verdacht, die US-amerikanische Wirtschaft ruinieren zu wollen (90-93). So kam es gegen beide Einwanderer-

67 Vgl. zur Rolle des Juden Shylock William Shakespeares *Der Kaufmann von Venedig*.

gruppen wiederholt zu Tötlichkeiten, die mitunter tödlichen Ausgang hatten. Doch zahlreiche Versuche, Einwanderung nachhaltig zu reduzieren, scheiterten. Wie Kapitel III.1.3 gezeigt hat, kam es lediglich zum Ausschluß ganz bestimmter Personengruppen.

Nachdem die Wirtschaftskrise überwunden war, beruhigten sich die Gemüter wieder. Der Glaube an den Schmelztiegel USA bremste für kurze Zeit den Einfluß der Restriktionisten auf die Bevölkerung (vgl. Kap. II.2). Die Erfolge der sozialistischen Partei der USA in den Jahren 1910 bis 1912 sowie die sich zuspitzende weltpolitische Lage gaben den Nativisten neue Nahrung. Als dritte Dimension der Fremdenabwehr trat der Rassismus hinzu: wahrer Amerikanismus wurde zunehmend von der Zugehörigkeit zur "angelsächsischen Rasse" abhängig gemacht (Higham 1988: 171). Ausgemachte Opfer dieses rassistischen Nativismus waren Schwarze, Asiaten, Mexikaner, aber auch die *new immigrants*.⁶⁸ Rassismus wurde zusehends hoffähig. Die erste Kommission des Kongresses zur Einwanderung, nach ihrem Vorsitzenden *Dillingham Commission* genannt, war stark von rassistischem Gedankengut beeinflusst. In ihrem Abschlußbericht, der nach zweijährigen Beratungen 1911 veröffentlicht wurde, beschrieb die Kommission die neuen Einwanderer aus Süd- und Osteuropa als minderwertig (*inferior*) und unfähig (*not capable*), erfolgreiche US-Amerikaner zu werden (Select Commission 1981: 187). Mit Hilfe eines Alphabetentests, der in den darauffolgenden Jahren zweimal am Präsidentenveto scheiterte, glaubte die *Dillingham Commission*, diese unerwünschten Ethnien ausschließen zu können.

Am Vorabend des Ersten Weltkriegs hatte der Nativismus also beachtliche Unterstützung auf breiter Front gewonnen. Während des Kriegs verfestigte er sich weiter. Deutsch-Amerikaner wurden massiv unter Druck gesetzt, Position für die USA und gegen Deutschland zu beziehen. Ex-Präsident Theodore Roosevelt faßte die Forderung an die größte ethnische *Community* in die Worte: "Either a man is an American and nothing else, or he is not an American at all" (nach Schlesinger 1992: 35). Was Thomas J. Archdeacon (1983: 167 f.) als "Tragödie" für die Deutsch-Amerikaner bezeichnete, brachte in den Augen anderer lediglich eine "Bindestrichkultur" zum Verschwinden, die bis Kriegsausbruch ohnehin schon an Kraft verloren hatte (Blaschke 1992: 179). In unglaublicher Geschwindigkeit verschwand Deutsch-Amerika von der Bildfläche (177). Der *Melting Pot* hatte so nach den Iren auch die Deutschen eingeschmolzen.⁶⁹

68 Bereits 1882 kam es zum *Chinese Exclusion Act*. Asiaten waren als Nicht-Weiße von jeher Vorurteilen ausgesetzt, doch die enge Abgrenzung der 'angelsächsischen Rasse' gegenüber anderen Europäern erfolgte erst in 20. Jahrhundert (vgl. Archdeacon 1983: 148 f.).

69 Die vom *mainstream* der Einwanderungsforschung sehr kritisch gesehene Metapher des *Melting Pot* wird hier lediglich

Doch nicht nur die deutschen Einwanderer waren Leidtragende des US-amerikanischen Nativismus. 1916 verbreiteten führende Tageszeitungen der USA das Gerücht, daß es deutsch-mexikanische Pläne gebe, U-Boot-Stützpunkte entlang der mexikanischen Küste zu errichten (Romo 1992: 105). In Kalifornien vermischten sich solche Informationen mit der Suche nach Sündenböcken für wirtschaftliche Probleme und Arbeiteraufstände. Mexikanos⁷⁰ wurden Opfer einer *brown scare* (Furcht vor der 'braunen Gefahr'), die deutlich rassistische Züge trug (110). Es mag paradox erscheinen: Mexikanische Einwanderer, die zu einem beträchtlichen Teil den Rückgang europäischer Einwanderer kompensierten und nicht zuletzt deshalb als *braceros* den Analphabetentest nicht absolvieren mußten, traf der Nativismus mindestens genauso hart wie alle anderen Einwandererethnien.

Schließlich führte auch die kommunistische Revolution in Rußland zu Reaktionen in den USA. Das Äquivalent zur Furcht vor der 'braunen Gefahr' war die *red scare*, deren Schreckgespenst die Unterwanderung der USA durch Kommunisten darstellte. Schon zwei Jahre nach der Revolution begannen Festnahmen von insgesamt rund 3.000 Osteuropäern, von denen knapp 1.000 deportiert wurden (Higham 1988: 230 f.). Die anti-radikale flankierte während des Kriegs die rassistische Säule des US-amerikanischen Nativismus.

Die Alternative zu Ausgrenzung, Abschottung und Deportation war die Akkulturation und Assimilation der verschiedenen Ethnien. Die *settlement houses movement* halfen Minderheiten, sich in der US-amerikanischen Gesellschaft besser zurechtzufinden (Archdeacon 1983: 184). Doch diese behutsame Sorge um die verschiedenen Ethnien vor Ort war nur ein Weg zur Bekämpfung von Integrationsdefiziten. In einer Art "Kreuzzug der Amerikanisierung" (Higham 1988) forderten eine ganze Reihe von sozialen Bewegungen die Naturalisierung der Einwanderer und die Aufgabe ihres kulturellen Gepäcks aus der Alten Welt (243). Die Forderung zur sofortigen Assimilation wirkte, je länger der Erste Weltkrieg dauerte, wie ein Angriff auf alles Fremde (247). Mit Abebben der Amerikanisierungsbewegung in den zwanziger Jahren blieb hauptsächlich diese Ablehnung des Fremden haften und schuf damit den Restriktionisten eine ideale Ausgangslage für die Debatte um effektive Begrenzungen des nach dem Krieg wieder angewachsenen Einwandererstroms. Auch die Entstehung des fremdenfeindlichen *Ku Klux Klans* im

verwendet, um klar zu machen, daß sich Einwandererethnien und Aufnahmegesellschaft nach anfänglichen Konflikten aneinander gewöhnt und größtenteils akzeptiert hatten. Kurzum: der Akkulturationsprozess war abgeschlossen.

70 Unter dem Begriff Mexikanos werden Personen mexikanischer Abstammung verstanden. Da Mexikanos auch Katholiken waren, dürfte der Anti-Katholizismus bei der *brown scare* eine ergänzende Rolle gespielt haben.

Jahr 1915, der ab 1920 in einigen Bundesstaaten beachtlichen Zulauf hatte, ist in diesem Zusammenhang zu sehen (266 f.; Miller 1995: 8).

Wie den Tabellen 1 und 2 in Kapitel III.1 zu entnehmen ist, sind die Einwandererzahlen in den dreißiger Jahren infolge der Quotengesetze beträchtlich zurückgegangen. Da die USA von hohen Einwandererzahlen befreit war, konnten die bereits im Land befindlichen Einwanderer und ihre Nachkommen erheblich leichter in die Gesellschaft integriert werden als zuvor (Archdeacon 1983: 173 f.).⁷¹

Den einzig nennenswerten Einschnitt zwischen den dreißiger Jahren und den Auswirkungen der erneuten Öffnung der USA seit den siebziger Jahren stellt der Zweite Weltkrieg dar. Deutsche, italienische und japanische Staatsbürger unterlagen zwar alle verstärkten Kontrollmaßnahmen, doch nur Japaner und japanischstämmige US-Amerikaner (etwa 110.000 Personen) traf das Schicksal der Internierung (193 ff.). Ähnlich wie im Ersten wurden auch im Zweiten Weltkrieg Mexikaner und schwarze US-Amerikaner zum Füllen von Beschäftigungslücken eingesetzt. Die neuen Arbeitnehmer stießen in Städten wie Detroit und New York häufig auf Ablehnung und wiederholt kam es zu rassistisch motivierten Übergriffen (196-98).

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg kam es mitunter zu ethnischen Konflikten, die jedoch weniger als direkte Auswirkungen der Einwanderung zu sehen sind. Allein die Spannungen zwischen weißen und schwarzen US-Amerikanern, die hier immer nur kurz anklangen, böten Raum für viele weitere Betrachtungen. Als letztes sei hier lediglich noch auf die Bewegung Joe McCarthys (*McCarthyism*) aus den fünfziger Jahren verwiesen, dessen politischer Kampf sich gegen den Kommunismus richtete. Interessanterweise wurde McCarthy überwiegend von Katholiken unterstützt (200). Mit den Protestanten im Antikommunismus vereint, konnten Katholiken die religiöse *cleavage* weiter aufweichen und ihr Image nachhaltig verbessern (201).

Betrachtet man Bildungsgrad, Einkommensverteilung und politische Einstellungen, dann stellt man Ende der siebziger Jahre keine großen Unterschiede mehr zwischen den Einwanderergruppen der *old* sowie der *new immigration* und den alteingesessenen US-Amerikanern fest (vgl. Archdeacon 1983: 223-29). Allerdings gilt immer noch die Grundregel, daß später eingewanderte Ethnien ein tendenziell geringeres Bildungs- und Einkommensniveau haben. Auch die Unterschiede zwischen den Konfessionen, insbesondere Protestanten und Katholiken, sind gering.

71 Integrationsdefizite werden mit der Länge des Aufenthalts im Einwanderungsland deutlich geringer. Spätestens mit der dritten Generation minimieren sich die sprachlich-kulturellen Differenzen zwischen Einwandererethnien und Aufnahmegesellschaft.

Juden schneiden beim Vergleich von Bildung und Einkommen insgesamt besser ab, doch liegt das an der traditionell höheren Wertschätzung für Schulbesuch und Ausbildung (Bodnar 1976). Auch was die politischen Einstellungen betrifft, sind sie liberaler und neigen eher zur Demokratischen Partei als Katholiken und Protestanten. Die Unterschiede dürften sich inzwischen allerdings weiter reduziert haben.

Man kann deshalb Thomas J. Archdeacon (1983: 202 f.) zustimmen, wenn er von einem *Triple Melting Pot* spricht, und damit sein Hauptaugenmerk darauf legt, daß es den USA seit dem Zweiten Weltkrieg nicht nur gelungen ist, die verschiedenen Einwandererethnien, sondern auch die drei Hauptreligionen erfolgreich in die Gesellschaft zu integrieren.⁷² Allerdings, das zeigt die Zusammenstellung Archdeacons ebenfalls, gibt es in allen drei Sparten erheblich größere Unterschiede zwischen Schwarzen und Weißen. Dies erhärtet die These, daß die Trennlinie Hautfarbe in weit größerem Ausmaß die US-amerikanische Gesellschaft spaltet als die Religionszugehörigkeit oder die Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe. Die Reaktionen auf das Urteil im Mordprozeß gegen O. J. Simpson unterstreichen die Bedeutung der *cleavage* Hautfarbe auch für das Jahr 1995 (Whitaker 1995).

Die Liberalisierung der Einwanderungspolitik führte nicht nur zu höheren Einwandererzahlen, sondern auch zu einer deutlichen Veränderung der Einwandererzusammensetzung. Erstmals in der langen Einwanderungsgeschichte der USA stellten ab den sechziger Jahren Nicht-Europäer mehr als die Hälfte der legalen Einwanderer; ab den siebziger Jahren überstiegen sowohl die Anzahl der Einwanderer aus Lateinamerika als auch aus Asien das Einwanderungskontingent aus Europa (vgl. Tabelle 2). Unter den seitdem überwiegenden Ethnien sind sowohl 'alte Bekannte' wie Mexikaner oder Chinesen, die zuvor in geringerer Anzahl oder als erklärte *non-immigrants* eingewandert waren, als auch bislang weitgehend unbekannte Einwandererethnien wie Kubaner, Philippinos oder Koreaner. Für Nicht-Europäer, die es in den zurückliegenden Jahrhunderten stets deutlich schwerer als Europäer hatten, in den USA aufgenommen und integriert zu werden, stellte und stellt sich die Frage, ob der Schmelztiegel USA tatsächlich (noch) funktioniert, in ganz besonderer Weise.

Obwohl der Anteil der Einwanderer an der Gesamtbevölkerung der USA während der letzten drei Jahrzehnte nie mehr so hoch war wie in sämtlichen Jahrzehnten von 1830 bis 1930, wird ihre

72 Die Idee des *Triple Melting Pot* geht auf Will Herberg (1955) zurück, ihre Gültigkeit wurde allerdings von Archdeacon (1983) empirisch untermauert.

Ankunft nach einer Periode starker Einwanderungsbegrenzung bewußter wahrgenommen als zu Beginn des Jahrhunderts (vgl. Portes/Rumbaut 1990: 142). Die Tatsache, daß es sich hierbei größtenteils um neue Einwandererethnien handelt, dürfte diese Perzeption verstärken. Allerdings gibt es auch einige Verhaltensweisen, in denen sich die neuen Einwanderer von den alten unterscheiden. Diese Unterschiede lassen sich zum großen Teil durch die politischen, technischen und gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte erklären: Migrations- und Akkulturationsprozesse in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts verlaufen anders als vor hundert Jahren. Zum einen haben die Einwanderer von heute ihre Zugehörigkeit zu einer Nation viel stärker verinnerlicht als die *old* oder *new immigrants*, deren Herkunftsland in Form eines Nationalstaats nicht oder erst kurze Zeit existierte (106-9). Zum anderen erleichtern verbesserte und verbilligte Transportbedingungen den Kontakt mit dem Heimatland deutlich. Die erdumspannende Medienlandschaft ermöglicht sowohl den indirekten Kontakt zum Heimatland als auch den Empfang von Informationen in der eigenen Sprache. Ein dritter Faktor ist das gestiegene ethnische Bewußtsein, das sich infolge der Bürgerrechtsbewegung in den sechziger Jahren entwickelte und nachfolgend zu einer Rückbesinnung auf die ethnische Identität führte (vgl. z. B. Elschenbroich 1986: 131-41).

All diese Entwicklungen sind zu berücksichtigen, wenn es gilt, die Integrationsabsicht oder -fähigkeit der neuen Einwanderer zu beurteilen. Stolz auf und Zusammenhalt innerhalb der eigenen Ethnie sind nicht originäre Erscheinungsformen der Einwanderer seit den sechziger Jahren, sondern gehörten bereits bei Iren, Deutschen und Italienern zum Alltag. Doch hatten die Einwanderer, die im letzten Jahrhundert in die USA einwanderten, in den meisten Fällen nur schriftlichen Kontakt mit ihrer Heimat. Besuche oder gar Rückwanderungen wurden erst ab Ende des 19. Jahrhunderts zahlreicher. Ein direkter Kontakt mit dem Heimatland, seiner Kultur und Sprache fand deshalb fast ausschließlich innerhalb der *Community* im Einwanderungsland statt. Auch für die neuen Einwanderer spielt die *Community* eine wichtige Rolle. Möglicherweise hat sie aber - durch das gestiegene ethnische Bewußtsein - eine größere politische Bedeutung gewonnen (vgl. Portes/Rumbaut 1990: 140 f.).

Die räumliche Verteilung und Persistenz heutiger Einwandererethnien ist ebenfalls den Migrationsmustern früherer ähnlich (50 f.). Wie die Einwanderer vor ihnen, konzentrieren sie sich in bestimmten Regionen und Städten. 1987 verteilten sich 71 % aller Immigranten auf die Bundesstaaten Kalifornien (26,8 %), New York (19,0 %), Florida (9,1 %), Texas (7,0 %), New

Jersey (5,1 %) und Illinois (4,3 %). Fast die Hälfte (42 %) aller Einwanderer kam im gleichen Jahr zudem in die Städte New York, Los Angeles, Miami, Chicago, Washington und San Francisco (34 f.). Nicht überraschend ist, daß historische Verbindungen und geographische Nähe ausschlaggebend bei der Wahl des Zielorts sind. Deshalb kommen die meisten Kubaner nach Florida und insbesondere Miami, die meisten Chinesen, Philippinos und Mexikaner hingegen nach Kalifornien (San Francisco bzw. Los Angeles) (36).

Konflikte zwischen Einwanderern und Aufnahmegesellschaft gibt es heute genauso wie früher. In Bundesstaaten im Süden und Südwesten der USA, in die viele Lateinamerikaner einwandern, grassiert seit Jahren die Furcht, daß Spanisch die offizielle Sprache in diesen Bundesstaaten werden könnte. Die *US English Movement* ist eine Antwort auf diese Befürchtungen und hat bereits in 22 Bundesstaaten erreicht, daß Englisch als Landessprache festgeschrieben wurde (VOA, 14.9.1995). Zu Angriffen auf überwiegend koreanische und kubanische Geschäfte kam es während der *L.A. riots*, den Rassenunruhen in Los Angeles, die sich 1992 am brutalen Vorgehen der Stadtpolizei gegen den Schwarzen Rodney King entzündet hatten (Castles/Miller 1993: 217).

Alles in allem zeigen die Akkulturationsprozesse der verschiedenen Einwandererethnien mehr Gemeinsames als Trennendes. Ob Haitianer und Philippinos allerdings genauso erfolgreich in die Gesellschaft der USA integriert werden können wie Skandinavier und Polen vor ihnen, wird nur die Zeit zeigen. Auch die Integration der *old* und *new immigrants* war nicht innerhalb einer Generation abgeschlossen. Selbst in einer der Hochburgen der spanischen Sprache, der Stadt Miami, erweisen sich Befürchtungen, daß Spanisch Englisch als vorherrschende Sprache ablösen könnte, anhand empirischer Untersuchungen als unbegründet (Portes/Schauffler 1994: 658 f.). Bilingualismus, der unter Jugendlichen in den hispanischen *communities* weit verbreitet ist, hat positive Effekte auf das Abschneiden in der Schule (656-58). Kinder von Einwanderern schneiden durchweg besser als Kinder einheimischer Eltern ab (WPost, 24.2.1994).

Die Ausgangslage für die neuen Einwandererethnien scheint also nicht allzu schlecht zu sein. Ob für die zweite und dritte Generation der Einwanderer von heute allerdings der *American Dream* von Freiheit und Wohlstand Wirklichkeit werden wird, muß angesichts eines zunehmend gespaltenen Arbeitsmarkts, der zur Ausübung einer anspruchsvollen Tätigkeit eine immer bessere Ausbildung verlangt, angezweifelt werden (vgl. Perez/Portes (i.V.); Martin 1995b: 94 f.).

1.2. *How to Become an American*

Die rechtliche Integration von Einwanderern ist im Einwanderungsland USA in aller Regel sehr einfach. Um Staatsbürger zu werden, muß der legale Einwanderer mindestens 18 Jahre alt sein und seit mindestens fünf Jahren in den USA gewohnt haben (Miller 1994d: 210). Für Ehepartner gilt ein Mindestaufenthalt von drei Jahren. Einwandererkinder unter 18 Jahren werden durch die Naturalisierung eines Elternteils US-amerikanische Staatsbürger (211). Der Einwanderer muß die Fähigkeit nachweisen, Englisch lesen und schreiben zu können. Personen, die schon mindestens 20 Jahre in den USA leben oder über 50 Jahre alt sind, können auch ohne Nachweis von Sprachkenntnissen naturalisiert werden (211). Darüberhinaus muß man Grundkenntnisse über die Geschichte und das politische System der USA besitzen. Ein 'guter Charakter' (v. a. keine Vorstrafen) und das Schwören eines Fahneneids sind ebenfalls Voraussetzungen für die Einbürgerung. Die Gebühr für eine Naturalisierung beträgt \$50 (Brubaker 1989: 127). Wer eingebürgert ist, besitzt alle Rechte und Pflichten eines US-Staatsbürgers.⁷³

US-Amerikaner zu werden und auch zu bleiben, war nicht immer so einfach. Wiederholt galten schärfere Einbürgerungsrichtlinien. Bereits Ende des 18. Jahrhunderts wurde beispielsweise die Mindestaufenthaltsdauer für kurze Zeit auf 14 Jahre heraufgesetzt (Select Commission 1981: 33). Erst 1870 konnten Schwarze, 1897 Mexikaner und 1924 *native Americans* (Indianer) US-amerikanische Staatsbürger werden (Vecoli 1986: 21; Castles/Miller 1993: 250). Frauen erhielten erst 1922 ein von der Staatsangehörigkeit ihrer Ehemänner unabhängiges Einbürgerungsrecht. Erst im Lauf der vierziger Jahre des 20. Jahrhunderts kam es schließlich zur schrittweisen Lockerung des Naturalisierungsverbots für Asiaten; 1952 wurde es endgültig abgeschafft (21).⁷⁴

Ein Naturalisierungsverbot gilt seit 1903 bzw. 1917 für Staatsfeinde und politische Extremisten, wobei insbesondere die Mitgliedschaft in einer kommunistischen Partei Grund ist, einem Ausländer die Einbürgerung zu verweigern (22 f.; berühmtes Beispiel: Charlie Chaplin). Aus politischen Gründen ist es ferner seit 1906 möglich, naturalisierten Einwanderern die Staatsbürgerschaft wieder zu entziehen. Obwohl die Möglichkeit einer Denaturalisierung eher

73 Nur das Präsidentenamt bleibt ihm vorenthalten. Das Beispiel Henry Kissinger zeigt jedoch, daß es einem eingebürgertem Einwanderer ohne weiteres möglich ist, Minister zu werden.

74 Von 1907 bis 1952 konnten US-Amerikanerinnen sogar ihre Staatsbürgerschaft unwiderruflich verlieren, wenn sie Asiaten heirateten (Vecoli 1986: 21).

der Abschreckung dient, kam es in Einzelfällen immer wieder zum Entzug der Staatsbürgerschaft. Noch 1981 wurde ein Kriegsverbrecher des Zweiten Weltkriegs denaturalisiert und deportiert, weil er bei der Einbürgerung verschwiegen hatte, daß er Wächter eines Konzentrationslagers gewesen war (24).

Heute wird im allgemeinen toleriert, wenn Einwanderer bei der Einbürgerung ihre bisherige Staatsangehörigkeit behalten wollen (Miller 1994d: 209). Dagegen kann einem Bürger die Staatsbürgerschaft entzogen werden, wenn er aus freien Stücken die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes annimmt (210). Diese Praktiken tragen einerseits dem Wunsch Rechnung, die doppelte Staatsbürgerschaft nicht zur Regel werden zu lassen, andererseits aber auch der Problematik, daß die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft zu erheblichen Nachteilen für den Einwanderer führen kann oder aber er aus der alten Staatsbürgerschaft nicht entlassen wird (209 f.; vgl. Kap. I.4.3).

Angesichts der liberalen Einbürgerungsrichtlinien überrascht es nicht, daß viele Einwanderer US-amerikanische Staatsbürger werden. Allerdings ist der Anteil von naturalisierten Einwanderern an den im Ausland geborenen Personen von über 70 % im Jahr 1950 auf 50 % im Jahr 1980 gesunken (215). Diese Entwicklung gibt Anlaß zu Bedenken, daß die neuen Einwandererethnien sich schlechter in die USA integrierten als die *old* und *new immigrants* (vgl. Miller 1995: 13). Mit Blick auf die Nationalitäten der Einwanderer zeigt sich, daß ein weit größerer Anteil der asiatischen Einwanderer eingebürgert wird als der mittel- und nordamerikanischen Einwanderer. Insbesondere der Vergleich der beiden Herkunftsländer mit den zahlreichsten Einwanderern in den USA, Mexiko und den Philippinen, zeigt, daß es erhebliche Diskrepanzen bei den Einbürgerungsraten gibt: Von den 1970 bis 1979 Eingewanderten haben sich im Zeitraum 1970 bis 1987 nur 10,5 % der Mexikaner, aber 58,8 % der Philippinos naturalisiert (Portes/Rumbaut 1990: 122). Im Zusammenhang mit der Zunahme des Bevölkerungsanteils hispanischer Abstammung tragen diese Zahlen nicht dazu bei, Befürchtungen einer Hispanisierung der USA zu entkräften.

Dadurch, daß die Zuschreibung der Staatsbürgerschaft nicht nur durch das *ius sanguinis* (Abstammungsprinzip), sondern auch durch das *ius soli* (Territorialprinzip) erfolgt, stellt sich das Problem der rechtlichen Integration für die Nachkommen der Einwanderer nicht. Sie sind von Geburt an Staatsbürger und müssen deshalb nicht erst eingebürgert werden.⁷⁵ Integrations

75 Das *ius soli* wurde 1866/68 engültig als Recht zum Erwerb der US-amerikanischen Staatsbürgerschaft in der Verfassung

probleme tauchen somit ab der zweiten Einwanderergeneration de iure nicht mehr auf, doch bleiben Einwandererethnien, wie das vorangegangene Unterkapitel gezeigt hat, mitunter gesellschaftlich diskriminiert. Die Diskriminierung von Minderheiten und die Antwort des Staates auf Minderheitenprobleme werden im folgenden Unterkapitel beleuchtet.

1.3. Minderheitenförderung und Multikulturalismus

Bereits in Kapitel II.2 war die Rede davon, daß infolge der Bürgerrechtsbewegung und dem Aufkommen der PC (*Political Correctness*) eine Debatte über das US-amerikanische Selbstverständnis begonnen hat. Wie schon die Bezeichnung *Civil Rights Movement* sagt, ging es in den sechziger Jahren zunächst darum, für benachteiligte Bürger, allen voran schwarze US-Amerikaner, die gleichen Rechte durchzusetzen. Der Erfolg der Bewegung war die Gleichberechtigung aller Rassen, die freilich an den Lebensumständen von Minderheiten zunächst wenig änderte.

Um eine Gleichstellung von Minderheiten zu erreichen, die über lange Zeit hinweg diskriminiert wurden, gibt es seit Ende der sechziger Jahre eine Politik der Minderheitenförderung (*Affirmative Action*). Schulen, Colleges, Universitäten und Betriebe sind verpflichtet, die Zusammensetzung ihrer Schüler, Studenten oder Arbeitnehmer entsprechend der Bevölkerungszusammensetzung in ihrem Einzugsgebiet anzunähern (vgl. Elschenbroich 1986: 189-210). Die Folgen dieser gesetzgeberischen Zielvorgabe waren und sind gruppenspezifische Zulassungs- oder Einstellungs Voraussetzungen. So hat *Affirmative Action* Ausbildungs- und Berufschancen für Minderheiten zwar deutlich erweitert, doch auch zu einer Stärkung des "Farbenbewußtseins" und innerhalb der weißen Mehrheit und folglich zu Protesten gegen eine *reverse discrimination* (umgekehrte Diskriminierung) geführt (zit. Brumlik/Leggewie 1992: 439). Da sich der Lebensstandard der weißen Mittelschicht im Vergleich zu anderen Industrieländern seit den siebziger Jahren eher verschlechtert hat und Minderheiten im Gegenzug langsam - auch aufgrund der aktiven Minderheitenpolitik - in die Mittelschicht vordringen, sehen sich viele US-Amerikaner inzwischen als Opfer einer *minority majority* (Minderheiten-Mehrheit) und verlangen, wie

(14th Amendment) festgeschrieben (Brubaker 1989: 12). Alle Personen, die in den USA geboren werden, sind automatisch Staatsbürger, selbst wenn ihre Eltern sich illegal in den Vereinigten Staaten aufhalten.

unlängst in Kalifornien geschehen, die Abschaffung der *Affirmative Action* (vgl. Kurthen/Losey 1995: 55; Kap. II.2).

Multikulturalisten gehen häufig einen Schritt weiter als die Protagonisten aktiver Minderheitenförderung. In ihrem Kampf um Anerkennung der Identität eines einzelnen oder einer Gruppe fordern sie nicht nur eine Abschaffung von de-facto-Diskriminierung, sondern den gleichen Respekt vor jeder Kultur (Taylor 1993: 32). Dies bedeutete auch, daß jede Minderheitenkultur Anspruch auf eine ihrem Bevölkerungsanteil entsprechende Förderung hätte (vgl. 33 f.). Ein in den USA häufig und besonders heftig diskutiertes Problem ist die Forderung mancher Multikulturalisten nach der Anerkennung der Gleichwertigkeit verschiedener Kulturen (58 f.). Ein Weg zur Durchsetzung dieser Forderung ist der kulturelle Partikularismus. Als "partikularistischer Multikulturalismus" (Bade 1993a: 804) manifestiert er sich beispielsweise in 'multikulturellen' Lehrplänen von Bildungseinrichtungen - vor allem Geschichtsunterricht und Geschichtsschreibung können so zu einer Waffe von Partikularisten degradieren (Schlesinger 1992: 45-72). Ein radikaler Multikulturalismus ist somit eine Mutation von Multikulturalismus zu kulturellem Separatismus (vgl. Hughes 1994: 140).

Der Philosoph und Politologe Charles Taylor (1993: 62 f.) sieht vor allem Probleme in der Anerkennung der Gleichwertigkeit verschiedener Kulturen. Auf Basis einer Anerkennung kultureller Differenz schlägt er vor, die Gleichwertigkeit verschiedener Kulturen a priori anzunehmen, um sich dann in freier Entscheidung ein eigenes Urteil über deren Wert bilden zu können (70). Taylor führt dazu aus (65 f.):

Es ist ... sinnvoll, zu behaupten, eine Kultur habe einen Rechtsanspruch darauf, daß wir uns bei der Beschäftigung mit ihr von der Annahme leiten lassen, sie besitze einen Wert. Aber es ist nicht sinnvoll, zu behaupten, sie habe einen Rechtsanspruch darauf, daß wir am Ende zu dem Urteil gelangen, sie sei tatsächlich wertvoll oder genauso wertvoll wie irgendeine andere Kultur.

Taylor geht es weniger um die, in seinen Augen je nach Fall zweifelhafte, Anerkennung der Gleichwertigkeit verschiedener Kulturen, sondern um die Anerkennung jedes einzelnen Menschen, egal welcher Herkunft oder Kultur (vgl. 14 f.). Wird als Repressionsinstrument die Verweigerung von Anerkennung eingesetzt, dann kann der Multikulturalismus in Form der "Politik der Anerkennung" (Taylor) dazu beitragen, dieser Unterdrückung zu begegnen und sie auszuräumen (vgl. 26).

Eine Trennung von Gleichberechtigung und legislativem "Artenschutz" schlägt Jürgen Habermas (1993: 173) vor. Es ist seiner Auffassung nach normativ fragwürdig, Gruppenrechte zuzulassen. Kulturen lebten davon und reproduzierten sich dadurch, daß sie Personen zur Aneignung und Fortführung der eigenen Kultur motivierten (173 f.). Folglich sieht Habermas die Vorteile des Multikulturalismus in seiner befreienden Kraft (175):

In multikulturellen Gesellschaften bedeutet die gleichberechtigte Koexistenz der Lebensformen für jeden Bürger eine gesicherte Chance, sich mit dieser Kultur - wie mit jeder anderen - auseinanderzusetzen, sie konventionell fortzusetzen oder sie zu transformieren, auch die Chance, sich von ihren Imperativen gleichgültig abzuwenden oder selbstkritisch loszusagen, um fortan mit dem Stachel eines bewußt vollzogenen Traditionsbruchs oder gar mit gespaltener Identität zu leben.

Es ist kein Zufall, daß die Diskussion über Multikulturalismus in einer Zeit einsetzte, da die zuvor zweifellos multiethnische, zunehmend verschiedene Hautfarben umfassende (*multiracial*), aber bisher nicht unbedingt multikulturelle Gesellschaft durch die neuen Einwanderer Jahr für Jahr an kultureller Diversität gewinnt (vgl. Hughes 1994: 122 f.). Das Anwachsen der nicht-weißen Minderheiten durch Einwanderung und hohe Geburtenraten wird die Anerkennung kultureller Diversität unausweichlich machen (vgl. Kurthen/Losey 1995: 55). Die Linke hat mit der Thematisierung von PC und Multikulturalismus versucht, diesen neuen Herausforderungen zu begegnen. Daß sie dabei auch Separatisten und Radikalen Vorschub geleistet hat und mitunter sozioökonomische Fragen der Beschäftigung mit *gender and race issues* (Geschlechts- und Rassenfragen) geopfert hat, mag das Bild trüben (49). Doch ist es den Multikulturalisten gelungen, ein weitreichendes *eye-opening* zu bewirken und einige Reformen in Gang zu bringen (Puhle 1994: 21).

Die Rechte hat das Terrain der Mehrheitsgesellschaft verteidigt und den Multikulturalisten vorgeworfen, die Gesellschaft "balkanisieren" zu wollen (vgl. z. B. Kurthen/Losey 1995: 49). Darüberhinaus wird ein Angriff auf die Grundwerte der USA beklagt. Wenn kein Wertekonsens existiere, fragen Traditionalisten, wie solle dann eine erfolgreiche Integration derzeitiger und zukünftiger Einwanderer in die Gesellschaft möglich sein (49 f.)? Es erscheint indes unwahrscheinlich, daß es aufgrund von PC oder Multikulturalismus zu einer Balkanisierung der USA kommen wird, denn das Land hat auch in der Vergangenheit einen hohen Grad an Fragmentierung verkraftet (Puhle 1994: 23-25). Wahrscheinlich würde die Integration der nicht-europäischen Einwandererethnien mit der Anerkennung ihrer spezifischen Kultur sogar leichter fallen als

die einiger älterer Einwandererethnien, die als Preis für die Akzeptanz und Integration mit der Aufgabe ihrer kulturellen Identität bezahlen mußten.

2. Integration in Deutschland: Von Ausländern zu Inländern?

In der Bundesrepublik Deutschland fällt die Integration von Zuwanderern überwiegend unter die Rubrik Ausländerpolitik. Das liegt, wie die vorangegangenen Kapitel gezeigt haben, am Selbstverständnis des Landes, ein ethnisch-kulturell möglichst homogener Nationalstaat sein zu wollen. Dieses Selbstverständnis führte und führt zu einer Integrationspolitik, die klar zwischen zuwandernden Ausländern und 'rückkehrenden' Deutschstämmigen unterscheidet. Während der dauerhafte Aufenthalt der ersten Gruppe zwar toleriert aber nicht gewünscht wird, wird viel dafür getan, daß die zweite Gruppe sich möglichst schnell heimisch fühlt.

Da einstige Arbeitsmigranten und Aussiedler seit Gründung der Bundesrepublik die größten Zuwanderergruppen stellten, richtet sich das Hauptaugenmerk des ersten Teils dieses Unterkapitels auf die Integration von Arbeitsmigranten und ihrer Kinder sowie von Aussiedlern. In historischer Perspektive wird das Wechselspiel von gesetzgeberischen Maßnahmen und der sozialen Integration von Zuwanderern untersucht, wobei das Staatsbürgerschaftsrecht zunächst nicht näher betrachtet wird. Letzteres wird im zweiten Teil des Unterkapitels nachgetragen. Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang die Einbürgerung von Ausländern. Abschließend wird die deutsche Debatte über die multikulturelle Gesellschaft einer Kurzanalyse unterzogen.

2.1. Integration in historischer Perspektive

Wie Zuwanderer von einer Gesellschaft aufgenommen und in sie integriert werden, hängt stark davon ab, ob sie von der einheimischen Bevölkerung als Bereicherung oder Last empfunden werden (vgl. Kap. I.3). Erleichtert wird der Integrationsprozeß beispielsweise durch das Sprechen der gleichen Sprache oder der Zugehörigkeit zur gleichen Religionsgemeinschaft. Je größer

die Unterschiede zwischen Zuwanderern und der Aufnahmegesellschaft sind, desto größer ist auch das Konfliktpotential.

Für Glaubensflüchtlinge, die vom 16. bis 18. Jahrhundert in deutsche Staaten kamen, waren die Aufnahmebedingungen äußerst günstig. Aufgrund ihrer Verfolgung konnten sie der Solidarität der Aufnahmegesellschaft gewiß sein. Da sie viele wirtschaftliche Impulse einbrachten, wurde ihre Anwesenheit darüberhinaus als gewinnbringend angesehen (Duchhardt 1992: 287). Sprachen sie, wie die Salzburger Protestanten, zudem die gleiche Sprache, dann stand der zügigen Integration in die Aufnahmegesellschaft nur noch wenig entgegen (286). Mit Erfolg und sozialem Aufstieg der Zuwanderer schlug die anfängliche Gunst allerdings oft in Neid und Fremdenfeindlichkeit um. Ausgerechnet auf dem Schauplatz der Religionszugehörigkeit (Lutheraner contra Calvinisten) kam es zu Ab- und Ausgrenzungen (Cohn-Bendit/Schmid 1992: 212). Doch die Zuwanderer durften bleiben, vor allem da auf ihre Wirtschaftskraft schwerlich verzichtet werden konnte (212 f.).

Auch die Anwesenheit von Italienern führte in der Frühen Neuzeit zu Abwehrhaltungen. Nicht zuletzt durch ein "überlegenes Handelsnetz für Südfrüchte" waren sie in Städten wie Frankfurt am Main einheimischen Händlern überlegen (Schindling 1992: 292 f.). Unter anderem die Verweigerung des Bürgerrechts sollte den Aufstieg der Italiener bremsen und den einheimischen Handel privilegieren (Cohn-Bendit/Schmid 1992: 214 f.). Doch weder konnte so der wirtschaftliche Erfolg der italienischen Zuwanderer, noch deren Integration gestoppt werden. Insbesondere in katholischen Städten wie Mainz, Bonn oder Köln verlief der Akkulturationsprozeß aufgrund religiöser Gemeinsamkeiten und der daraus resultierenden Niederlassungspolitik der Kurfürsten relativ schnell und problemlos (Schindling 1992: 293).

Juden⁷⁶ konnten nie mit der vollen Sympathie der Mehrheitsgesellschaft rechnen. Die Reformation verstärkte ihre Ausgrenzung sogar erheblich. Martin Luther, der anfangs eine Art Schulterschuß mit Juden im Kampf gegen Rom suchte, verfaßte kurz vor seinem Tod zwei böse Schmähchriften, in denen er Juden als Unglück für die Christen charakterisierte und ihre Vertreibung empfahl (Gay 1992: 42). In Gettos verbannt und einer ganzen Reihe von Beschränkungen unterworfen, führten die meisten Juden über Jahrhunderte ein Leben abseits der Mehrheitsgesellschaft. Mit Beginn des 19. Jahrhunderts begann sich das Verhältnis zwischen

76 Die Integration von Juden wird in Gesamtdarstellungen (wie bspw. bei Bade) vernachlässigt und deshalb hier ausführlicher behandelt.

Juden und Nichtjuden zu entspannen. Staat und die jüdische Minderheit fingen an, ihre gegenseitigen Abgrenzungen abzulegen (136 ff.). Als Folge dessen wurden im Jahr 1869 Juden sämtliche bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte zuteil (158). Damit war juristisch vollzogen, was ohnehin in Sprache, Kultur und nationaler Gesinnung bereits stattgefunden hatte: Juden waren längst Deutsche (162).

Die Öffnung der Minderheit und des Staates bedeutete allerdings nicht, daß Juden fortan gesellschaftlich integriert gewesen wären. Als Teil der wirtschaftlichen und geistigen Elite des Landes einerseits und als arme Ostjuden andererseits, blieben Juden Neid und Verachtung ausgesetzt (vgl. Blank 1992: 325). Ein wieder aufkommender Antisemitismus, der im Kaiserreich seinen Anfang nahm, fand in der Gettoisierung osteuropäischer Juden während der Weimarer Republik einen ersten Höhepunkt (327). In den Ostjuden personalisierte sich die Perzeption des Fremden und des 'bösen' Juden in einem. Im Dritten Reich erfolgte Schritt für Schritt die völlige Ausgrenzung aller Juden, auch derer, die über viele Generationen hinweg bereits in Deutschland gelebt hatten. Insofern wäre eine Behandlung der Judenvernichtung in einem Kapitel über die Integration von Einwanderern fehl am Platz. Im Zusammenhang mit der nationalsozialistischen Endlösung verdient jedoch Beachtung, daß Juden (wie auch Sinti und Roma) nicht als deutsche Staatsbürger der Massenvernichtung zugeführt wurden. Das Reichsbürgergesetz von 1935 (Nürnberger Gesetze) machte Juden zunächst zu unvollständigen Staatsbürgern (Brubaker 1992: 167). Doch erst 1943 entzog man Juden mit dem Abtransport in die Konzentrationslager die Staatsangehörigkeit systematisch (167, Fn 9). Juden und "andere Artfremde" wurden somit als Staatenlose und nicht als deutsche Staatsangehörige in den KZ "abgeschlachtet" (168).

Ruhrpolen verloren hingegen ihre deutsche Staatsangehörigkeit nie wieder. Trotz Staatsbürgerschaft wurden sie während des Kaiserreichs allerdings einer besonderen polizeilichen Bewachung ausgesetzt (Kleßmann 1992: 305). In Wechselwirkung mit dem Ausschluß durch die Gesellschaft (*other-exclusion*) erfolgte ein Selbstausschluß (*self-exclusion*) der polnischen Zuwanderer. Sprache und Nationaltum wurden in den polnischen Werkskolonien gepflegt, und 1902 kam es in Bochum zur Gründung einer eigenen polnischen Gewerkschaft, die 1912 über 30.000 Mitglieder hatte (306 f.).⁷⁷

Gebietsabtretungen an Frankreich infolge des Ersten Weltkriegs und die Wiederherstellung

77 Kleßmann (1992: 307 f.) nennt als einen der wichtigsten Beweggründe für das Aufkommen einer polnischen Gewerkschaft den scheinbaren Widerspruch zwischen katholischer Konfession der Polen einerseits und der sozialdemokratisch geprägten, deutschen Gewerkschaft andererseits.

der staatlichen Einheit Polens im Jahr 1918, führten zu einer Dreiteilung der ruhrpolnischen *Community*. Nur ein Drittel der insgesamt etwa 350.000 Polen blieb im Ruhrgebiet, die beiden verbleibenden Drittel wanderten in nordfranzösische Kohlereviere oder nach Polen ab (309). Für die im Ruhrgebiet verbliebenen Deutschen polnischer Abstammung wurde der Assimilationsdruck stärker, vielleicht aber auch nur stärker perzipiert. Polnische Vereine verschwanden genauso wie die polnische Gewerkschaft von der Bildfläche (309). In den folgenden Jahrzehnten schritt die Integration der Ruhrpolen so weit voran, daß sie und ihre Nachkommen spätestens bei Gründung der Bundesrepublik ein integraler Bestandteil der westdeutschen Gesellschaft geworden waren. Peter J. Katzenstein (1987: 228) erinnert in diesem Zusammenhang an die vielen Fußballspieler ruhrpolnischer Herkunft, die für den Gelsenkirchner Traditionsverein Schalke 04 spielten, und führt aus:

As late as the 1950s West Germany's national team had players with names such as Tilkowski, Szymaniak, or Kwiatkowski. Today's Turks play in separate soccer clubs.

Bevor die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer begann, mußten mehrere Millionen Heimatvertriebener, Flüchtlinge und heimkehrender Kriegsgefangener in die Gesellschaft integriert werden. Obwohl ex post als Erfolgsstory verkauft, gestaltete sich die Eingliederung so vieler größtenteils Fremder, die zwar Deutsch sprachen und die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, nicht einfach. Neben gravierenden Differenzen im ökonomischen Status, gab es Unterschiede in Konfession, Sprache (Dialekt) und Kultur.⁷⁸ Da sie alles verloren hatten, waren für die Neuankömmlinge die sprachlichen und kulturellen Unterschiede im Vergleich zur eigenen wirtschaftlichen Lage von untergeordneter Bedeutung. Mitunter führten konfessionelle Unterschiede zu Konflikten, denn es kam durchaus vor, daß katholische Heimatvertriebene evangelischen oder Protestanten katholischen Gemeinden zugewiesen wurden.⁷⁹ Am problematischsten gestalteten sich jedoch die Ungleichheiten im Sozialstatus. Als Fremde ohne Eigentum, die darüberhinaus häufig einen Teil des Hauses oder der Wohnung Einheimischer belegten, waren sie einfach nur lästig (vgl. Lehmann 1991: 69 f.). Insbesondere die heimatvertriebenen Kinder

78 Die hier angeführten Beispiele gehen z. T. auf Erzählungen der Großmutter, Mutter und des Onkels des Verfassers zurück, die aus dem Sudetenland vertrieben wurden und in Gemmingen im Kraichgau als Heimatvertriebene Aufnahme fanden.

79 Bis bspw. eine eigene Kirche gebaut werden konnte, mußte die bereits vorhandene (unter Protest der Andersgläubigen) geteilt werden.

spürten den Status des unerwünschten Bürgers zweiter Klasse in Schule und Freizeit. Albrecht Lehmann (1991: 70), der durch Interviews mit Heimatvertriebenen die Lage der Neuankömmlinge versucht hat zu rekonstruieren, stellt fest:

Als Indiz für ihr Außenseitertum ist verschiedenen unserer Befragten besonders peinlich im Gedächtnis geblieben, daß sie stets vor der Tür der Nachbarkinder warten mußten. Die Kinder der Einheimischen aber wurden in die Wohnung gebeten. Einige erinnerten sich an den Zwiespalt der Gefühle, wenn sie von einem einheimischen Kind ein Schulbrot bekamen. Zuweilen bestanden regelrechte Brotpatenschaften, bei denen die Eltern einheimischer Kinder einzelne Flüchtlingskinder täglich bedachten. In anderen Fällen war die Wohltat in das eigene Ermessen der Kinder gestellt. Gerade die zweite Form dürfte oft zu kränkenden Situationen geführt haben.

Trotz gleicher Staatsangehörigkeit und einer Politik der offenen Tür für Heimatvertriebene,⁸⁰ verlief deren Integration keineswegs so reibungslos wie im nachhinein auch von ihnen selbst oft behauptet wird (68 f.). Als beachtlich große Bevölkerungsgruppe, die durch den Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) von 1953 bis 1957 auch in der Regierungskoalition des zweiten Kabinetts Adenauer vertreten war, konnten sie nicht ihrem Schicksal überlassen werden. Ab 1953 wurden ihnen Ausgleichsleistungen für Kriegsschäden und Eingliederungshilfen gewährt, die als Starthilfe fungierten (Delfs 1993: 4). Heute sind auch die Heimatvertriebenen fest in die Gesellschaft der Bundesrepublik integriert, auch wenn die Vertriebenenverbände manchmal einen davon abweichenden Eindruck erwecken.

Gastarbeiter und ihre Familien hatten nicht die Möglichkeit, durch Stimmabgabe bei Wahlen politischen Druck auszuüben. Als Ausländer standen und stehen sie unter einem eigenen Recht, dem Ausländerrecht. Bis zur Verabschiedung des ersten Ausländergesetzes (AuslG) der BRD im Jahr 1965 war noch die Ausländerpolizeiverordnung des Jahres 1938 gültig. Diese war in vielerlei Hinsicht liberaler als das AuslG 1965, da sie auf einen vorrechtsstaatlichen Verwaltungsbereich zugeschnitten war (Dohse 1981: 245 f.). Das AuslG 1965 entstand hingegen innerhalb eines Rechtsstaats, der die staatliche Verfügungsgewalt, auch über Ausländer, deutlich beschränkt. Es durchbrach diese allgemeinen Beschränkungen und verbreiterte den staatlichen Dispositionsspielraum über Ausländer im Rechtsstaat Bundesrepublik (247). Durch die Bindung der Aufenthaltserlaubnis an einen bestimmten Arbeitsplatz oder das Verbot unselbständiger

80 In der Besatzungszeit wurden die Heimatvertriebenen "mehr schlecht als recht" behandelt (Delfs 1993: 3). Dies änderte sich mit Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949, das alle Heimatvertriebenen zu Staatsbürgern machte.

Arbeit wurde diese Verfügungsgewalt des Staates wieder hergestellt (248). Insgesamt gesehen war das AuslG 1965 kein detailliertes Regulativ, sondern überließ die Erteilung, Verlängerung oder Beendigung von Arbeitserlaubnissen größtenteils dem Ermessen der Verwaltungsbehörden (Rittstieg 1993: 3).

Bis Ende der sechziger Jahre war die Ausländerpolitik kaum mehr als Arbeitsmarktpolitik für Ausländer und damit der Arbeitskräfteimportpolitik im Kaiserreich durchaus vergleichbar. Erst Anfang der siebziger Jahre begann ein Nachdenken über die Folgeprobleme der Ausländerbeschäftigung (Bade 1992b: 16). Zunächst sollte ein ganzes Bündel von Abwehrmaßnahmen die ausländische Bevölkerung "konsolidieren" (Kap. III.2.4.1). Ende der siebziger Jahre war trotz einer Stagnation des ausländischen Bevölkerungsanteils klar geworden, daß die meisten Ausländer Deutschland nicht mehr verlassen würden. Ergänzend zur Konsolidierungspolitik begann die Bundesregierung, über Integrationskonzepte nachzudenken.

Als erster Ausländerbeauftragter der Bundesregierung übernahm der ehemalige Ministerpräsident Nordrhein-Westfalens, Heinz Kühn (SPD), diese Vordenkerrolle auf regierungsamtlicher Seite. 1979 legte er ein Memorandum vor, in dem er die "unvermeidliche Anerkennung der faktischen Einwanderungssituation" und ein Maßnahmenbündel zur "vorbehaltlosen und dauerhaften Eingliederung" der Bleibewilligen forderte (zit. nach Bade 1992b: 17). Vor allem Kühns Vorschlag, Ausländern ein kommunales Wahlrecht einzuräumen, und seine Bemerkung, eine Einbürgerung "per Postkarte" zu ermöglichen, führte innerhalb der Opposition, aber auch bei der Regierungskoalition zu Widerspruch (Meier-Braun 1988: 15-18). Ein kommunales Wahlrecht für Ausländer wurde vom Kabinett abgelehnt, eine erleichterte Einbürgerung für die zweite Ausländergeneration allerdings in Aussicht gestellt (17).

Die Phase der Integrationskonzepte mündete bereits 1981 in einen Wettlauf der Parteien um eine Begrenzungs politik. Unter Druck der Opposition und der unionsregierten Länder legte noch die sozialliberale Koalition im Dezember 1981 ein Konzept für eine solche Politik vor (Meier-Braun 1995: 17). Mit dem Machtwechsel in Bonn wurde zwar eine Wende in der Ausländerpolitik angekündigt, doch diese fand de facto nicht statt (vgl. Kap. III.2.4.1). Aufgrund der Erfolglosigkeit einiger Begrenzungsstrategien wurde eine erneute Beschäftigung mit Vorschlägen des Ausländerbeauftragten Heinz Kühn und seiner Nachfolgerin Liselotte Funcke (FDP) zur besseren Integration der in Deutschland lebenden Ausländer nun dringlicher als je zuvor.

Mit der Neufassung des Ausländergesetzes, das am 26. April 1990 vom Bundestag und am

11. Mai 1990 vom Bundesrat verabschiedet wurde und am 1. Januar 1991 in Kraft trat, wurden kleine Schritte auf dem Weg zur besseren Integration von Ausländern gemacht. Bemerkenswert ist insbesondere der Einbürgerungsanspruch für Jugendliche und Erwachsene mit einem acht- bzw. fünfzehnjährigen Aufenthalt in der Bundesrepublik (Rittstieg 1993: 10 f.). Ferner wurde durch die Vorschriften zur Aufenthaltsverfestigung die bisherige Verwaltungspraxis und Rechtsprechung auf eine gesetzliche Grundlage gestellt (vgl. 4 f.). Darüberhinaus wird durch das AuslG 1990 der Familiennachzug erstmals bundeseinheitlich geregelt (11).

Das zwei Tage vor dem Verlust der Unionsmehrheit im Bundesrat im Schnellverfahren verabschiedete AuslG 1990 kann jedoch keinesfalls als Zuwanderungs- oder Integrationsgesetz verstanden werden, denn an der prinzipiellen Unterscheidung zwischen ausländischen und deutschen Inländern wurde festgehalten. Die konzeptionelle Sprachlosigkeit der Bundesregierung in Zuwanderungsfragen hat die Ausländerbeauftragte Liselotte Funcke am 17. Juni 1991 zum Rücktritt bewegt (Bade 1992b: 21). Unter dem Eindruck gestiegener fremdenfeindlicher Gewalt begründete sie ihren Rücktritt unter anderem wie folgt (nach Bade 1992b: 21):

Ermutigungen zur Integration sind kaum erkennbar, ebenso wirksame Maßnahmen und ausreichender Schutz gegen fremdenfeindliche Jugendbanden. Die deutsche Bevölkerung ist zunehmend verunsichert angesichts einer ständigen unregelmäßigen Zuwanderung, für deren Bewältigung sie kein politisches Konzept erkennen kann.

Wie stellt sich nun die Integration der Ausländer und ihrer Nachkommen in die deutsche Gesellschaft tatsächlich dar? Abgesehen von politischen Partizipationsdefiziten aufgrund niedriger Einbürgerungsraten (siehe folgendes Unterkapitel IV.2.2) hat sich die sozioökonomische Lage der Ausländer inzwischen sehr stark der deutschen Bevölkerung angenähert (Bade 1992a: 397). Auch die eigene Abgrenzung der verschiedenen Einwandererethnien hat abgenommen. So stellt man mit Blick auf die Eheschließungen fest, daß die Anzahl der binationalen Ehen seit den fünfziger Jahren sehr stark angestiegen ist, während die Anzahl der rein ausländischen Ehen seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre stagniert (Beauftragte 1993: 106). Beim Anteil der Kinder aus binationalen Ehen gibt es für den Zeitraum 1980 bis 1991 deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ethnien: mit nur 6 % liegt der Anteil der Kinder aus deutsch-türkischen Ehen am niedrigsten, mit 72,8 % derjenige von Kindern aus deutsch-spanischen Ehen am höchsten

(Thränhardt 1995: 5).⁸¹ Die Geburtenziffer ist bei Ausländern im Zeitraum 1980 bis 1987 von 18,2 % auf 16,2 % gesunken, während sie bei Deutschen im gleichen Zeitraum von 9,4 % auf 10,1 % angestiegen ist (Beauftragte 1993: 55). Insbesondere bei türkischen Frauen hat sie überdurchschnittlich abgenommen (56).

Auch was den Arbeitsmarkt und das Einkommen angeht, ist eine Konvergenz zwischen Deutschen und Ausländern zu beobachten. Die Erwerbsquote unter Ausländern ist von 77,7 % im Jahr 1961 auf mittlerweile unter 50 % gesunken (Heckmann 1981: 191; Beauftragte 1993: 25). Bei den deutschen Frauen liegt die Erwerbsquote inzwischen etwas höher als bei den ausländischen, ansonsten fand eine Angleichung statt (Thränhardt 1995: 5). Das durchschnittliche Nettoeinkommen der Ausländer pro Monat lag 1991 377 DM unter dem der Deutschen (7). Sowohl absolut als auch prozentual hat sich damit der Einkommensabstand zwischen Deutschen und Ausländern seit 1984 vergrößert. Diese Entwicklung hat allerdings keine ausländerspezifischen Gründe, sondern ist die Folge eines Strukturwandels, der größere Einkommensdifferenzen zwischen oberen und unteren sozialen Schichten mit sich bringt (7).

Mit 15,3 % (1993) ist die Arbeitslosenquote unter ausländischen Arbeitnehmern mehr als doppelt so hoch wie unter deutschen, doch wird sie durch die unterschiedliche Ausbildungs- und Beschäftigungsstruktur nachhaltig mitverursacht. Ausländische Arbeitnehmer sind nach wie vor in krisensicheren Berufen unterrepräsentiert (7). Sie sind überproportional im sekundären und unterproportional im tertiären Sektor beschäftigt (Beauftragte 1993: 26). In der Industrie werden Ausländer mehrheitlich als An- oder Ungelernte eingestellt (27).

Der Blick auf die zweite und dritte Generation der Ausländer zeigt, daß ausländische Schüler nach wie vor meistens die Hauptschule besuchen (19). Die Anzahl der Ausländer ohne Schulabschluß ist aber rückläufig (Thränhardt 1995: 10). Verdreifacht hat sich von 1983 bis 1993 der Anteil der ausländischen Abiturienten (10). Damit ist auch im Bildungsbereich eine leichte Verbesserung der Lage ausländischer Jugendlicher zu attestieren. Dennoch haben wegen des immer noch niedrigeren Bildungs- und Ausbildungsniveau ausländische Jugendliche angesichts eines immer stärker strukturierten Arbeitsmarkts beachtliche Defizite beim Start ins Berufsleben. Ihr Arbeitslosigkeitsrisiko ist, insbesondere ohne Schulabschluß und berufliche Ausbildung, deutlich höher als das deutscher Jugendlicher (vgl. Bielefeld 1988: 143 f.).

Die Integration der ehemaligen Gastarbeiter und ihrer Nachkommen, die im Durchschnitt

81 Der Anteil von Kindern aus deutsch-türkischen Ehen hat sich von 1980 bis 1993 jedoch verdoppelt (Thränhardt 1995: 5).

bereits achtzehn Jahre lang in Deutschland leben, hat sich während der letzten Jahre sichtlich verbessert.⁸² Trotzdem gibt es, vor allem im Bereich Bildung und Ausbildung, Integrationsdefizite (vgl. Thränhardt 1995: 13). Auch kinderreiche Ausländerfamilien haben es zunehmend schwerer, ihre Haushalte ausreichend auszustatten und den Kindern (Aus-)Bildungsperspektiven zu eröffnen (13).

Mit der Länge des Aufenthalts hat sich auch der Aufenthaltsstatus der meisten Ausländer verfestigt. Im Jahr 1992 hatten 3,9 der insgesamt 6,5 Millionen Ausländer einen Aufenthaltstitel.⁸³ Nur 25,8 % der Ausländer mit Aufenthaltstitel waren im Besitz einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, 74,2 % besaßen dagegen eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung (BMI 1993: 23 f.). Zehn Jahre zuvor betrug der Anteil der Ausländer mit befristetem Aufenthaltstitel noch 45,7 % (23).

Die wenigsten Ausländer wurden bislang deutsche Staatsbürger. Da die Bundesrepublik von Anfang an klarmachte, daß mit dem Import von Arbeitskräften nicht die Einladung an die Ausländer verbunden war, Deutsche zu werden, blieben sie Ausländer, obwohl sie immer mehr zu ausländischen Inländern wurden. Durch diesen kategorischen Ausschluß wurde einerseits die Rückkehrillusion der Ausländer genährt und andererseits ihre ethnische Abgrenzung gegenüber Deutschen gefördert (vgl. Hoffmann 1992: 45-49). Es entstanden ethnische *Communities*, die sich zwar deutlich von der deutschen Gesellschaft abgrenzen, die aber in Deutschland und nicht im einstigen Auswanderungsland ihre Heimat haben (47). Eine solche Identität als ausländische Inländer besitzt ganz besonders für bereits hier geborenen Ausländer Gültigkeit. Somit ist Deutschland multiethnisch, die hier lebenden Ausländer sind aber keine Deutschen geworden.

Ganz im Gegensatz zu den ehemaligen Gastarbeitern sind Aussiedler per definitionem schon Deutsche, bevor sie nach Deutschland kommen. Doch auch diejenigen Aussiedler, die mit ihrer Ankunft in Deutschland glauben, in ihre eigentliche Heimat zurückzukehren, müssen bald feststellen, daß sie de iure zwar Deutsche sind, aber dennoch in der Bundesrepublik de facto erst Deutsche werden müssen. Nicht nur ihr im Ausland gepflegtes Deutschtum unterscheidet sich ganz erheblich von der heutigen Kultur der deutschen Bevölkerung, sondern es bestehen auch

82 Die Berechnung der Durchschnittsaufenthaltsdauer erfolgte auf Basis der über 16jährigen (Thränhardt 1995: 5).

83 Die anderen 2,6 Mio. Ausländer waren lediglich im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung, einer Aufenthaltsbefugnis oder unterlagen der Duldung. Eine Aufenthaltsbewilligung wird zweckgebunden erteilt und ist zeitlich befristet (z. B. ausländischer Student oder Saisonarbeiter). Im Gegensatz zur Aufenthaltsbewilligung kann sich die Aufenthaltsbefugnis nach acht Jahren zu einem Aufenthaltstitel (Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung) verfestigen. Eine Duldung ist der unsicherste Status, der jederzeit aufgehoben werden kann (vgl. Rittstieg 1993: 5).

häufig gravierende Sprachprobleme. Aussiedler durchlaufen daher wie andere Zuwanderer erst einen Integrationsprozeß, der durch kulturelle Differenzen und erhebliche technologische Rückständigkeit in den Herkunftsländern sogar erheblich schmerzlicher verlaufen kann als bei Arbeitsmigranten. Trotz ihrer privilegierten Behandlung als Deutsche werden sie von der einheimischen Bevölkerung als Fremde betrachtet. Mitunter wird sogar ihr Deutschtum, das zunächst die einzige Brücke zwischen ihnen und der Aufnahmegesellschaft ist, von den Einheimischen in Frage gestellt (Bade 1992b: 33).

Die sozioökonomische Integration von Aussiedlern kann schlecht untersucht werden, da sie als deutsche Staatsbürger, anders als Ausländer, in Statistiken nicht gesondert ausgewiesen werden. Im Vergleich zu Arbeitsmigranten haben die Neubürger aus Osteuropa allerdings Anspruch auf eine ganze Reihe von Integrationshilfen, angefangen von Sprachunterricht über berufliche Fortbildung bis hin zu finanzieller Unterstützung in Form der sogenannten Eingliederungshilfe und eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld (Koller 1995: 14-17). Ab Anfang 1993 wurden die verschiedenen Integrationshilfen reduziert, so daß die seit 1993 zugewanderten Aussiedler weniger und für kürzere Zeit Anspruch auf die diversen Leistungen gemäß Arbeitsförderungsgesetz haben.

Was die berufliche Eingliederung von Aussiedlern angeht, so gibt es Anzeichen dafür, daß die Arbeitslosigkeit unter Aussiedlern, und hier ganz besonders unter Frauen, höher ist als in der Gesamtbevölkerung (21). Weil sie oft ihren im Ausland erlernten Beruf nicht ausüben können, besetzten Aussiedler in Deutschland häufig weniger qualifizierte Arbeitsplätze, die im allgemeinen mit einem größeren Arbeitsplatzrisiko verbunden sind (21). Parallelen zu den ausländischen Zuwanderern sind offensichtlich.

Aufgrund ihrer bevorzugten Behandlung waren Aussiedler in ähnlicher Weise wie Asylbewerber Ende der achtziger Jahre Opfer von Fremdenfeindlichkeit und Sozialneid (Bade 1992b: 36). In der FAZ (25.8.1988) hieß es sogar, daß Aussiedlerfeindlichkeit zu dieser Zeit das Stichwort Ausländerfeindlichkeit abgelöst habe (nach Bade 1992b: 36). Tatsächlich wurde 1989, als die 'Republikaner' Erfolge bei den Wahlen zum Europaparlament und zum Berliner Abgeordnetenhaus feierten, von vielen Wählern kaum zwischen den verschiedenen Zuwanderergruppen differenziert. Ob Übersiedler, Aussiedler oder Asylbewerber, die Wähler der REP lehnten ihre Anwesenheit in der Bundesrepublik ab (vgl. Roth 1990: 37 f.). Aussiedler bleiben, auch als Deutsche, vor Xenophobie nicht verschont. Als Neubürger werden sie noch geraume Zeit

Fremde im eigenen Land bleiben (vgl. Bade 1992b: 35).

2.2. Die Exklusivität der deutschen Staatsangehörigkeit

Die deutsche Staatsangehörigkeit wird in den meisten Fällen *iure sanguinis* mit der Geburt erworben. Wer deutsche Eltern oder zumindest ein deutsches Elternteil hat, ist Deutscher.⁸⁴ Ob man in Deutschland geboren ist, spielt für den Erwerb der Staatsangehörigkeit keine Rolle, allein die Abstammung ist entscheidend. Das deutsche Abstammungsprinzip ist damit innerterritorial exklusiv (weil es den Erwerb der Staatsbürgerschaft im Inland *iure soli* ausschließt) und exterritorial inklusiv (da es im Ausland Geborene *iure sanguinis* einschließt).

In fast allen Ländern ist der Erwerb der Staatsangehörigkeit mit der Staatsangehörigkeit der Eltern verknüpft. In 13 der 24 OECD-Staaten wird das Abstammungsprinzip jedoch durch das Territorialprinzip (*ius soli*) ergänzt (SOPEMI 1994: 159-61). So ist beispielsweise ein im Ausland geborenes Kind nur eines US-amerikanischen Elternteils nicht automatisch Staatsbürger der USA. In Frankreich findet das *ius soli* dann Anwendung, wenn ein Elternteil - unabhängig von seiner Nationalität - bereits in Frankreich geboren wurde.

Durch den prinzipiellen Ausschluß anderer Ethnien kommt in Deutschland die Staatsangehörigkeit mit der Zugehörigkeit zum deutschen Volk fast vollkommen zur Deckung. Das ethnisch-kulturelle Selbstverständnis findet so seinen Ausdruck in der Staatsangehörigkeit, deren Vorbedingung die Volkszugehörigkeit ist (Brubaker 1992: 51). Blickt man auf die Entwicklung des Staatsbürgerschaftsrechts zurück, dann stellt man fest, daß das ethnisch-kulturelle Prinzip erst 1842 durch das preußische Untertanengesetz Eingang in deutsches Staatsbürgerschaftsrecht fand (Dohse 1981. 16 f.). Die Abkehr vom bis dahin gültigen Wohnortprinzip (*domicilium facit subditum*) war vor allem eine Reaktion auf eine zunehmende Verarmung der Bevölkerung. Das Allgemeine Landrecht Preußens von 1794, das Städte und Gemeinden verpflichtete, ihren Einwohnern Schutz und Fürsorge zu gewähren, war den zunehmenden Armutswanderungen von In- und Ausländern nicht mehr gewachsen (14). Es erfolgte eine Zuständigkeitsverschiebung im Armenrecht von den Kommunen zum Staat (15). Dieser entkoppelte die preußische Staat-

84 Erst ab 1974 werden eheliche Kinder deutscher Frauen Deutsche, zuvor konnte nur der Vater einem ehelichen Kind die deutsche Staatsangehörigkeit 'weitergeben'. Uneheliche Kinder deutscher Frauen sind indes seit Einführung des Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetzes Deutsche (Hoffmann 1992: 99).

angehörigkeit vom Wohnort und band sie grundsätzlich an die Abstammung von einem preußischen Staatsangehörigen (17).

Die Zuwanderung von Armen war demnach der Hauptgrund für die Festschreibung des *ius sanguinis* im preußischen Staatsangehörigkeitsrecht, das einflußreich für das Staatsangehörigkeitsrecht der anderen Staaten des Deutschen Bundes und des Deutschen Reichs war.⁸⁵ 1913 ist es vom Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) abgelöst worden, das noch deutlicher als zuvor das Abstammungsprinzip zur Grundlage der Staatsangehörigkeit machte und die Einbürgerung erheblich erschwerte. Ein von der SPD während der Debatte über das RuStAG in den Reichstag eingebrachter Gesetzentwurf, Ausländer, die mindestens zwei Jahre in Deutschland gelebt hatten, auf deren Antrag einzubürgern, wurde von den anderen großen Parteien im Reichstag abgelehnt (Hoffmann 1992: 93-95). Wie tief das 'Recht des Blutes' in den Köpfen der Parlamentarier verankert war, zeigt die getroffene Regelung für Findelkinder: Nicht etwa die Tatsache, daß ein solches Kind auf deutschem Staatsgebiet gefunden wurde machte es zu einem Deutschen, sondern die Annahme, sein Vater sei Deutscher (§ 4 Abs. 2 RuStAG).

Das RuStAG ist - in modifizierter Form - noch heute gültig. Mit ihm wurden hohe Hürden für die Einbürgerung von Ausländern errichtet. Mindestvoraussetzung ist ein Inlandsaufenthalt von zehn Jahren (Einbürgerungsrichtlinien 1993: 168). Darüberhinaus sind Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift sowie des politischen Systems, Unbescholtenheit, der Nachweis einer Wohnung und die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft⁸⁶ Bedingungen für eine Naturalisierung (168 ff.). Auch wenn ein Antragssteller alle Voraussetzungen erfüllt, bleibt die Einbürgerung nach dem RuStAG eine Kann-Bestimmung und die Entscheidung eines Antrags damit der zuständigen Einbürgerungsbehörde überlassen. Wie stark die Unterschiede in der Einbürgerungspraxis der einzelnen Bundesländer sind, illustriert der Vergleich zwischen Berlin und dem gesamten Bundesgebiet: von 1982 bis 1992 lag die Einbürgerungsrate in Berlin sechsmal so hoch wie im übrigen Bundesgebiet (Ausländerbeauftragte 1993).⁸⁷ Wird einem Antrag stattgegeben, beträgt die Einbürgerungsgebühr 500 DM. Bis Juni 1993 hatte sie bis zu drei Bruttomonatsgehälter betragen, der Höchstsatz war allerdings auf 5000 DM limitiert (Beauf-

85 Die deutsche Staatsangehörigkeit erwuchs nach Art. 3 RV der Staatsangehörigkeit zu einem der Bundesstaaten.

86 Erwerben Deutsche die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes, dürfen sie ihre deutsche Staatsbürgerschaft indes behalten (§ 25 Abs. 2 RuStAG).

87 Die hohe Rate von 6,3 % erklärt sich durch den hohen Anteil an Ermessenseinbürgerungen: in Berlin beträgt er für den genannten Zeitraum 88 %.

tragte 1993: 8).

Eine erleichterte Einbürgerung ist nach §§ 9-10 RuStAG nur für Ehegatten und nichteheliche Kinder deutscher Staatsbürger vorgesehen. Im Fall der Einbürgerung von Ehegatten reduziert sich der Mindestaufenthalt im Inland auf fünf Jahre, und die Ehe muß seit mindestens drei Jahren Bestand gehabt haben; für Ausländer aus dem deutschsprachigen Raum verringern sich beide Voraussetzungen auf die Dauer von zwei Jahren (Einbürgerungsrichtlinien 1993: 177). Uneheliche Kinder müssen einen Mindestaufenthalt von drei Jahren nachweisen und bei Antragstellung jünger als 23 Jahre sein (§ 10 RuStAG). Die Kann-Bestimmung weicht im Fall der Ehegatten einer Soll-Bestimmung. Uneheliche Kinder haben unter den oben genannten Voraussetzungen gar einen Einbürgerungsanspruch. Beide Gruppen fallen in die statistische Kategorie der Anspruchseinbürgerungen (vgl. Abbildung 4).

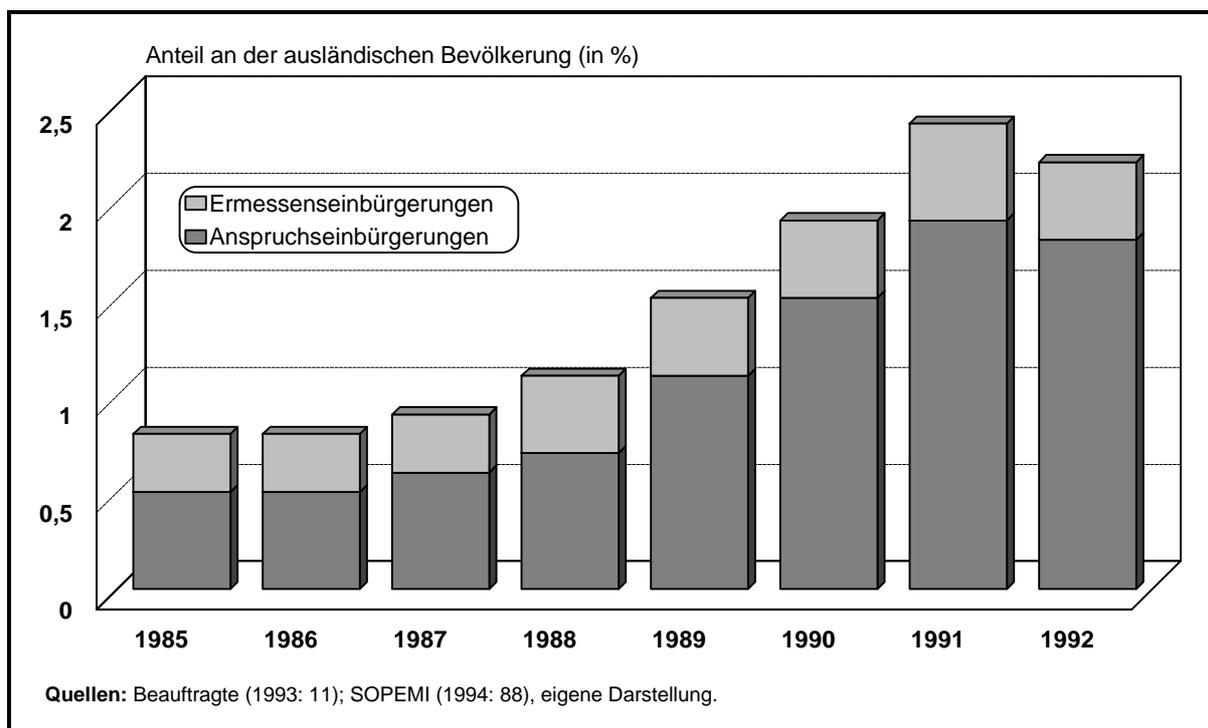
Durch das neue Ausländergesetz wurde seit 1991 erstmals ein Einbürgerungsanspruch für Ausländer geschaffen, die schon längere Zeit in Deutschland leben.⁸⁸ Jugendliche, die seit mindestens acht Jahren in Deutschland leben, sechs Jahre lang hier zur Schule gegangen sind, nicht straffällig wurden und ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben, haben zwischen dem 16. und 23. Lebensjahr mittlerweile ein Recht, Deutsche zu werden (§ 85 AuslG). Ausländer, die seit mindestens 15 Jahren in Deutschland leben, nicht straffällig geworden sind, den Lebensunterhalt für sich und unterhaltspflichtige Familienangehörige selbst bestreiten können und ferner auf ihre bisherige Staatsangehörigkeit verzichten, sind ebenfalls auf Antrag einzubürgern (§ 86 AuslG). Für die Familienangehörigen letzterer besteht die Möglichkeit, allerdings nicht der Anspruch, einer erleichterten Einbürgerung ohne Erfüllung der sonst üblichen Mindestaufenthaltszeiten. Die Einbürgerungsgebühr reduziert sich im Fall der Anspruchseinbürgerungen gemäß § 90 AuslG auf 100 DM.

Aufgrund des über Jahrzehnte hinweg äußerst restriktiven Einbürgerungsrechts lag die Einbürgerungsrate der Ausländer in der Bundesrepublik bis 1988 unter einem Prozent. Im Vergleich mit anderen Zuwanderungsländern war dies die mit Abstand niedrigste Rate (vgl. Brubaker 1989: 118). Die längere Aufenthaltsdauer von Ausländern hat zusammen mit den Einbürgerungserleichterungen die Anzahl der Anspruchseinbürgerungen seit Mitte der achtziger Jahre deutlich ansteigen lassen. Insbesondere seit Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes am

88 Zunächst bestand nur ein Regelanspruch, seit Juli 1993 besteht ein Rechtsanspruch auf erleichterte Einbürgerung (Beauftragte 1993: 8).

1. Januar 1991 sind, wie Abbildung 4 zeigt, sowohl die Anspruchs- als auch die Ermessenseinbürgerungen nochmals angestiegen. Dennoch ist die Rate der Ermessenseinbürgerungen mit 0,4 % bis 0,5 % nach wie vor vergleichsweise niedrig. Im übrigen ist erwähnenswert, daß die Mehrheit der Türken, die derzeit die größte Gruppe der Neubürger stellen, seit 1984 unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit eingebürgert werden (Beauftragte 1993: 12).

Abbildung 4: Einbürgerungsraten von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, 1985-92



Angesichts der starken Zunahme und Aufenthaltsverfestigungen von Ausländern sind die Zahlen enttäuschend niedrig. Auch bei Beibehaltung ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit⁸⁹ sind nur 55 % der ausländischen Inländer bereit, deutsche Staatsbürger zu werden (FR, 13.10.1994). Allerdings ist die Bereitschaft bei Nicht-EU-Ausländern, die nicht das Privileg der Freizügigkeit innerhalb der EU-Staaten besitzen, etwas höher. Doch hätte man höhere Zahlen erwarten können? Die Abgrenzung der Deutschen von den im Land lebenden Ausländern ist trotz drei bis vier Jahrzehnten des Zusammenlebens immer noch groß. Bei einer repräsentativen Umfrage in Heidelberg im Mai 1994 gaben 19 % der 662 befragten Deutschen an, weder am Wohnort noch

⁸⁹ Die Deutschen sind indes mehrheitlich (57 % bzw. 51 % im Nov. und Dez. 1994) gegen die Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft (FGW 11, 12/1994).

am Arbeitsplatz mit Ausländern zusammenzukommen. Unter ihnen drückten 45 % aus, daß sie eine Überfremdung fürchteten (Hoffmann/Wüst 1994: 10). Diese Furcht ist bei denjenigen, die mit Ausländern Kontakt haben, deutlich niedriger.⁹⁰ Es erfolgt also eine Abgrenzung gegenüber dem Fremden aus der Isolation in der eigenen Ethnie heraus und auf der Grundlage von Informationen aus dritter Hand. So können Befürchtungen und Ängste schlecht abgebaut werden.

Das zugrundeliegende Problem liegt jedoch im deutschen Selbstverständnis begründet. Die Einbürgerungsrichtlinien (1993: 167 f.) verlangen von Ausländern die "Hinwendung zu Deutschland", obwohl sie andererseits beinhalten, daß Deutschland "... nicht an[strebt], die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren". Stehen solche Richtlinien nicht im Gegensatz zueinander und zum obersten Ziel der Ausländerpolitik, die "In-tegration der rechtmäßig bei uns lebenden Ausländer" (BMI 1993: 4) zu fördern? Dies kann nur bedeuten, daß das ethnisch-kulturelle mit dem staatsnational-republikanischen Selbstverständnis im Widerstreit steht, und von seiten des Staates bisher im Zweifelsfall zugunsten der Kultur- bzw. Volksnation Position bezogen wurde. Lutz Hoffmann (1992: 88 f.) ist sogar der Meinung, die Einbürgerung setze eine komplette "Umvolkung" der Antragssteller voraus. Auch die 'Schnapsidee' der Kinderstaatszugehörigkeit für junge Ausländer, die mit der Volljährigkeit wieder erlischt, stellt in keine Abkehr von der Bedingung des 'Eingedeutschtsein' für die Einbürgerung dar (vgl. ^aen 1994; John 1994). Dies widerspricht der Pflicht eines demokratischen Rechtsstaats zu kultureller Neutralität und kann deshalb kaum Voraussetzung für eine staatsbürgerliche Integration von Zuwanderern sein (vgl. Habermas 1993: 181).

2.3. 'MultiKulti' in der Bundesrepublik

Bereits Anfang der achtziger Jahre tauchte in der Bundesrepublik Deutschland der Begriff 'multikulturelle Gesellschaft' auf. Während Nikolaus Werz (1991: 478) sein erstes Aufkommen im Jahr 1980 in der pädagogischen Fachzeitschrift Kursbuch festmacht, sieht Jürgen Miksch (1991: 5 f.) die Ursprünge in einem von ihm am 24. September 1980 mitorganisierten, europäischen Symposium, auf dem als erste These "Wir leben in der Bundesrepublik in einer multikultu-

90 Bundesweit liegt die Akzeptanz von Ausländern niedriger: Im Februar 1992 befürchteten 45 % der wahlberechtigten Deutschen, daß durch Ausländer eine Überfremdung drohe (FGW 2/1992), in Heidelberg waren es im Mai 1994 nur 23 %.

rellen Gesellschaft" zur Diskussion gestellt wurde. Als eine Reaktion auf diese These führt Miksch das Heidelberger Manifest vom 17. Juni 1981 an, in dem fünfzehn deutsche Hochschulprofessoren die praktizierte Ausländerpolitik als grundgesetzwidrig und die Entwicklungen zu multikulturellen Gesellschaften als "ethnische[] Katastrophen" bezeichnen (in Blahusch 1991: 80 f.).

Unabhängig vom erstmaligen Auftauchen des Begriffs begannen einige wenige, daran interessierte Wissenschaftler, sich mit dem Thema Multikulturalismus zu beschäftigen. Es dauerte allerdings viele Jahre, bis 'MultiKulti' bundesweit bekannt wurde. Erstaunlicherweise war es der damalige CDU-Generalsekretär Heiner Geißler, der in einem ZEIT-Interview, das am 28. Oktober 1988 erschien, davon sprach, daß die Bundesrepublik eine "multikulturelle Gesellschaft" sei (Miksch 1991: 7; Werz 1991: 478). Rückblickend schrieb Geißler in seinem Buch "Zugluft" im Jahr 1990 (179 f.),

[er] könne nicht einsehen, warum Ausländer, die in der Bundesrepublik wohnen und arbeiten und sich hier integrieren wollen ..., eine Gefahr für uns bedeuten sollen. Es bedeute im Gegenteil eine Chance für uns, solche Menschen bei uns zu haben. Außerdem müsse derjenige, der an den europäischen Binnenmarkt denkt, eine republikanische Öffnung für richtig halten und eine nationale Abschottung für falsch. Das habe mit dem, wie ich das nenne, anthropologischen Optimismus zu tun. Für ein Land in der Mitte Europas sei die Vision einer multikulturellen Gesellschaft eine große Chance. Deshalb müßten wir das Land offenhalten für Ausländer und Aussiedler. Das seien zumeist mutige, dynamische Menschen, die Risiken auf sich nehmen und anpassungsbereit sind.

Damit war die Diskussion losgetreten und führte - wie in den USA ja auch - zunächst zu einer Polarisierung der Öffentlichkeit. Während Edmund Stoiber vor einer "durchrassten und durchmischten Gesellschaft" warnte, stellten DIE GRÜNEN ihre Bundesversammlung 1989 unter das Motto "Mut zur multikulturellen Gesellschaft" (181; Werz 1991: 478). Doch was ist 'die multikulturellen Gesellschaft'? Befürworter und Gegner hatten und haben ganz unterschiedliche Vorstellungen davon, was multikulturell war oder sein sollte, und auch innerhalb der beiden Lager ist man sich uneins.

Für viele war und ist multikulturell nur die Zustandsbeschreibung der Gesellschaft eines multiethnischen Zu- bzw. Einwanderungslandes. Claus Leggewie (1993: I) bringt diese Sichtweise auf den Punkt:

Multikulturalismus [ist] nichts, woran man glauben könnte oder gar müßte, auch nichts, was man zum Verschwinden bringt, indem man die Augen verschließt. Die multikulturelle Gesellschaft ist einfach da.

Auch Geißler (1990: 181-93) betrachtet sie als logische Folge von bereits eingewanderten Ausländern und der ökonomischen sowie demographischen Notwendigkeit, weiterhin Ausländer nach Deutschland einwandern zu lassen. Es ginge nur noch um die Frage wie und nicht mehr ob die Deutschen mit den Einwanderern zusammenleben wollten (192). Die Bedingung für dieses Zusammenleben solle unter Bedingung einer Anerkennung der Grundwerte der Republik und der Menschenrechte sowie das Beherrschen der deutschen Sprache auf seiten der Einwanderer und die beiderseitige Respektierung der kulturellen Identität und Eigenart sein (193). Eine Germanisierung oder kulturelle Zwangsassimilierung lehnt der pragmatische Multikulturalist Geißler ab.

Von der Gruppe der Pragmatiker, die in einer multikulturellen Gesellschaft die Chance sehen, das Miteinander von Mehrheitskultur und Minderheitenkulturen zu verbessern, nicht zuletzt auch, um zukünftigen Herausforderungen besser begegnen zu können, unterscheidet sich die Gruppe der Kritiker, die hinter dem Konzept eine Ideologie oder ideologische Elemente vermuten (vgl. Schulte 1990: 9). Die multikulturelle Gesellschaft würde als romantisierende und idealisierende Vorstellung in Wahrheit dazu verwendet, von Klassenkonflikten abzulenken und die Konsum- und Genußmöglichkeiten der Ober- und Mittelschicht zu erweitern (10). Dadurch würde versucht, die Hegemonie kapitalistisch-bürgerlicher Gruppen abzusichern (9). Dieser Vorwurf der "Instrumentalisierung und Funktionalisierung der Immigranten und ihrer Kulturen" (10) für die Interessen der Konsumgesellschaft ist nicht haltlos, doch bleiben seine Vertreter auch angesichts der Forderungen vieler pragmatischer Multikulturalisten, die Hegemonie der Mehrheitsgesellschaft infrage zu stellen, in einer Außenseiterposition.

Multikulturalisten des *mainstreams* geht die schlichte Anerkennung der multikulturellen Gesellschaft oft nicht weit genug. Sie fordern ein Abrücken von der ethnisch-kulturell begründeten Nation und eine Wende hin zu einer "offenen Republik" (Oberndörfer 1992: 66-77). Diese beinhaltet die erleichterte Einbürgerung ohne ethnisch-kulturelle Vorbehalte und den Entwurf eines Einwanderungskonzepts (vgl. Leggewie 1993: IV ff.). Für manche gehört auch die Anerkennung des Besonderen der jeweiligen Einwanderer zur neuen "Heimat Babylon" (Cohn-Bendit/Schmid 1992: 319). Andere fordern aktiven Minderheitenschutz und Minderheitenförderung ohne die Irrwege des "'farbenblinden' Gleichheitsprinzip[s]" der *Affirmative Action*

beschreiten zu wollen (Brumlik/Leggewie 1992: 439 f.).

Eine Entwicklung zu einem radikalen Multikulturalismus fand in der Bundesrepublik (bisher) nicht statt. Selbst vermeintlich linke Multikulturalisten wie Daniel Cohn-Bendit und Thomas Schmid (1992: 336) betonen beispielsweise, daß die Einbürgerung "... kein so beiläufiger Akt wie der Erwerb eines Videogeräts oder der Beitritt in die Gemeinde der «Quelle»-Kundschaft sein sollte". Zu generöses Einbürgern könnte in ihren Augen das Integrationsvermögen einer Gesellschaft sprengen (334). Doch trotz großer 'multikultureller' Schnittmengen zwischen Teilen der CDU, SPD, FDP und der GRÜNEN, wird eine Republik, die für verschiedene Kulturen offene ist, immer wieder in Frage gestellt. Daß der Streit um das sogenannte Kruzifix-Urteil des Bundesverfassungsgerichts das letzte Gefecht zwischen Multi- und Monokulturalisten gewesen ist, bleibt zu bezweifeln.

V. Vorbild USA?

Die Einwanderung, die es nicht gibt, kann man nicht regeln, und da es sie doch gibt, sucht sie einen dann heim.

DANIEL COHN-BENDIT und THOMAS SCHMID (1992: 342)

Wir sind inzwischen ein Einwanderungsland geworden. (...) Der Unterschied zwischen den Vereinigten Staaten und uns besteht lediglich darin, daß die Amerikaner ein Konzept haben, und wir haben keines.

HEINER GEIßLER (1993: 329 f.)

In zwei Schritten versucht dieses Abschlußkapitel, die Ausgangsfrage, ob und inwiefern die US-amerikanische Einwanderungspolitik Vorbild für ein Einwanderungskonzept Deutschlands sein kann, zu beantworten. Zunächst werden die Ein- bzw. Zuwanderungspolitik beider Länder einschließlich ihrer Auswirkungen verglichen. Dabei werden sowohl die Gemeinsamkeiten und Unterschiede als auch die Vor- und Nachteile der Politik beider Länder deutlich werden. Das letzte Unterkapitel verdeutlicht, warum Deutschland auch in Zukunft Einwanderer braucht. Schließlich wird ein Katalog vorgeschlagen, der aufzeigt, wie die Ergebnisse dieser Arbeit in konkrete einwanderungspolitische Maßnahmen münden könnten.

1. Einwanderungspolitik und die Integration von Einwanderern im Vergleich

1.1. Einwanderungspolitik

Das vielleicht überraschendste und erstaunlichste Ergebnis dieser Arbeit sind die Gemeinsamkeiten in der Einwanderungspolitik der beiden behandelten Länder. Blickt man auf den Gesamtzeitraum vom 16. bis zum 20. Jahrhundert, dann stellt man fest, daß Einwanderung und Einwan-

derungspolitik sowohl in den USA als auch in Deutschland zyklisch waren. Interne und bzw. oder externe Faktoren beeinflussten einerseits die Einwandererzahlen und andererseits auch die Einwanderungspolitik. Für beide Länder konnte nachgewiesen werden, daß sowohl Prosperität als auch stabile politische Verhältnisse zu einer Zunahme der Einwandererzahlen führten und von einer Politik der offenen Tür für Immigranten begleitet war. Beispielfhaft kann man hier für die USA das Jahrzehnt nach dem Bürgerkrieg und für Deutschland die neunziger Jahre des 19. Jahrhunderts anführen. Gab es indes wirtschaftliche Probleme oder politische Krisen, dann sank die Anzahl der Zuwanderer und die Einwanderungspolitik wurde restriktiver. In beiden Ländern machen die zwanziger und dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts diesen Zusammenhang deutlich.

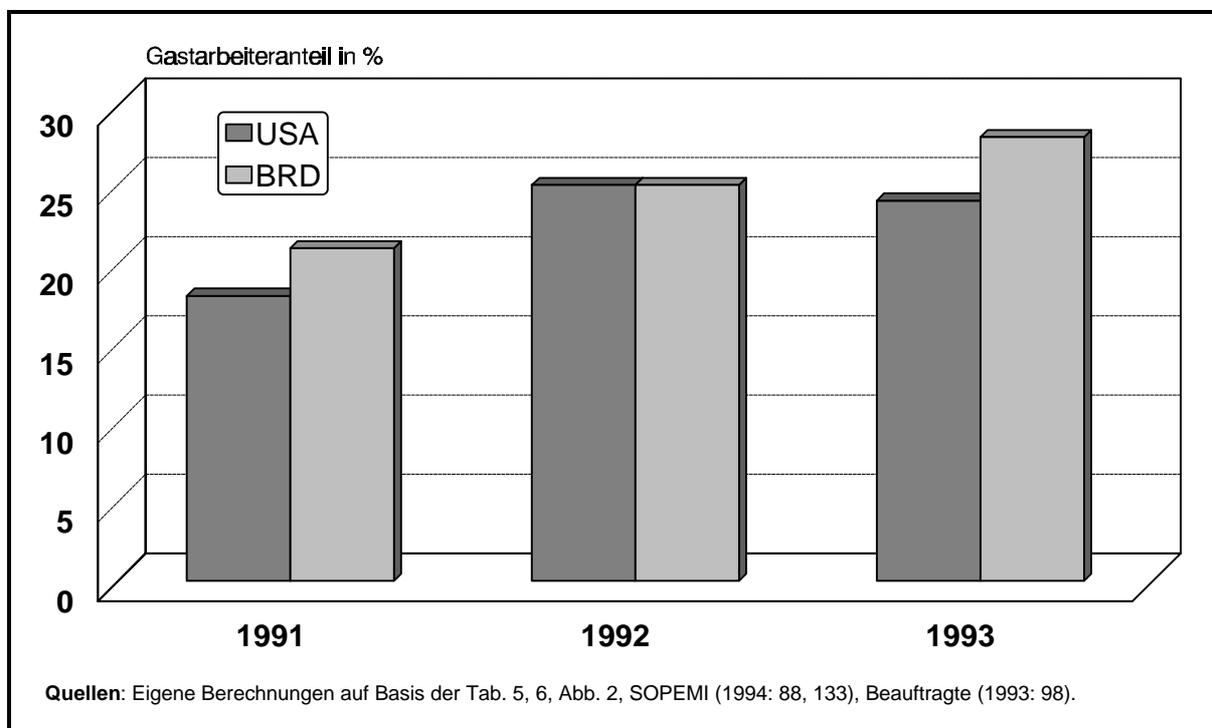
Während Krisenzeiten zeigt sich eine weitere Gemeinsamkeit in der Einwanderungspolitik beider Länder: die Rekrutierung von Arbeitsmigranten, deren Zulassung zum Arbeitsmarkt zeitlich befristet war und ist. In den USA konnte am Beispiel mexikanischer Arbeitnehmer gezeigt werden, wie dort der Ausfall von Einwanderern während der beiden Weltkriege und in der Nachkriegszeit kompensiert wurde. In Deutschland fand diese Praxis in Form einer menschenverachtenden Zwangsrekrutierung von Fremdarbeitern ihre Entsprechung.

Bis auf den heutigen Tag gibt es in beiden Ländern Gastarbeiterprogramme. Der entscheidende Unterschied zwischen den USA und Deutschland besteht darin, daß die Rekrutierung temporärer Arbeitsmigranten in den USA stets zusätzlich zur oder als Teil der Einwanderungspolitik praktiziert wurde, während sie in Deutschland eines der wichtigsten Elemente der Einwanderungsersatzpolitik war und ist. Diese Differenz wird klar, wenn man sich die Rekrutierung von Wanderarbeitern im Kaiserreich in Erinnerung ruft, oder an das Gastarbeitersystem der Bundesrepublik denkt. Doch auch im vereinigten Deutschland taucht dieses Charakteristikum deutscher Zuwanderungspolitik wieder auf.

Errechnet man den Anteil der Gastarbeiter an der Gesamtzahl der Einwanderer einschließlich der Arbeitsmigranten, dann müßten einige Unterschiede zwischen den USA und Deutschland erkennbar werden. Aufgrund der deutschen Statistiken, die den Zuzug von Ausländern nicht nach Asylbewerbern und hinzuziehenden Familienangehörigen differenzieren, ist ein solcher Vergleich zwar kein leichtes Unterfangen, doch unter Bezug auf das Wanderungssaldo von Ausländern unter Addition der Aussiedler und Gastarbeiter ist die in Abbildung 5 dargestellte Näherung möglich. Die Abbildung zeigt zwar den erwarteten, leicht höheren Anteil von temporären Arbeitsmigranten in Deutschland, doch liegt deren Anteil in den USA nur geringfügig

darunter. Obwohl alle internationalen und vor allem die deutschen Erfahrungen mit Gastarbeitern zeigen, daß sich durch ihren dauerhaften Einsatz ein schleichender Einwanderungsprozeß vollzieht, wird von diesem Element der Einwanderungsersatzpolitik seit der deutschen Vereinigung hierzulande erneut Gebrauch gemacht. Die USA steht Deutschland bezüglich der Gastarbeiterprogramme in nichts nach und hat deshalb in diesem Bereich keinerlei Vorbildfunktion.

Abbildung 5: Anteil temporärer Arbeitsmigranten an der gesamten Zuwanderung in die USA und nach Deutschland (Näherungswerte)



Die Einwanderungspolitik gegenüber ausländischen Familienangehörigen bereits im Land lebender Staatsbürger, Einwanderer oder Ausländer mit einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis unterscheidet sich im Ergebnis ebenfalls kaum. In beiden Ländern genießt diese Zuwanderergruppe eine hohe Priorität. In den USA hat der Familiennachzug höchste Präferenz, und die Kategorie ist weit gefaßt. Neben der Kernfamilie eines US-Staatsbürgers oder Immigranten dürfen seit 1968 auch entferntere Verwandte wie Geschwister und Eltern auf Grundlage der vier Familienpräferenzklassen in die Vereinigten Staaten einwandern (vgl. Tab. 3).⁹¹ In Deutschland

91 Allerdings gibt es hier einen beachtlichen Rückstau. Die gegenwärtigen Reformvorschläge der CIR zielen darauf ab,

ist es ausländischen Familienangehörigen nur unter Erfüllung bestimmter Voraussetzungen erlaubt, zuzuwandern (vgl. Kap. III.2.4.1). Die wichtigsten davon sind ausreichender Wohnraum und ein gesicherter Lebensunterhalt für die Zuziehenden. Aufgrund des bereits beklagten Defizits deutscher Statistiken, die verschiedene Gruppen von hinzuziehenden Ausländern mit Ausnahme der Asylbewerber nicht getrennt ausgeweisen, ist es nicht möglich, den Familiennachzug zu quantifizieren. Da es auf Grundlage der bestehenden Gesetze einem Ausländer nur als EU-Ausländer, Gastarbeiter oder Asylbewerber möglich ist, in die Bundesrepublik zuzuwandern, dürfte ein nicht zu unterschätzender Anteil der Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten, wie beispielsweise der Türkei, von der in §§ 17-23 AuslG verankerten Möglichkeit des Familiennachzugs Gebrauch machen.

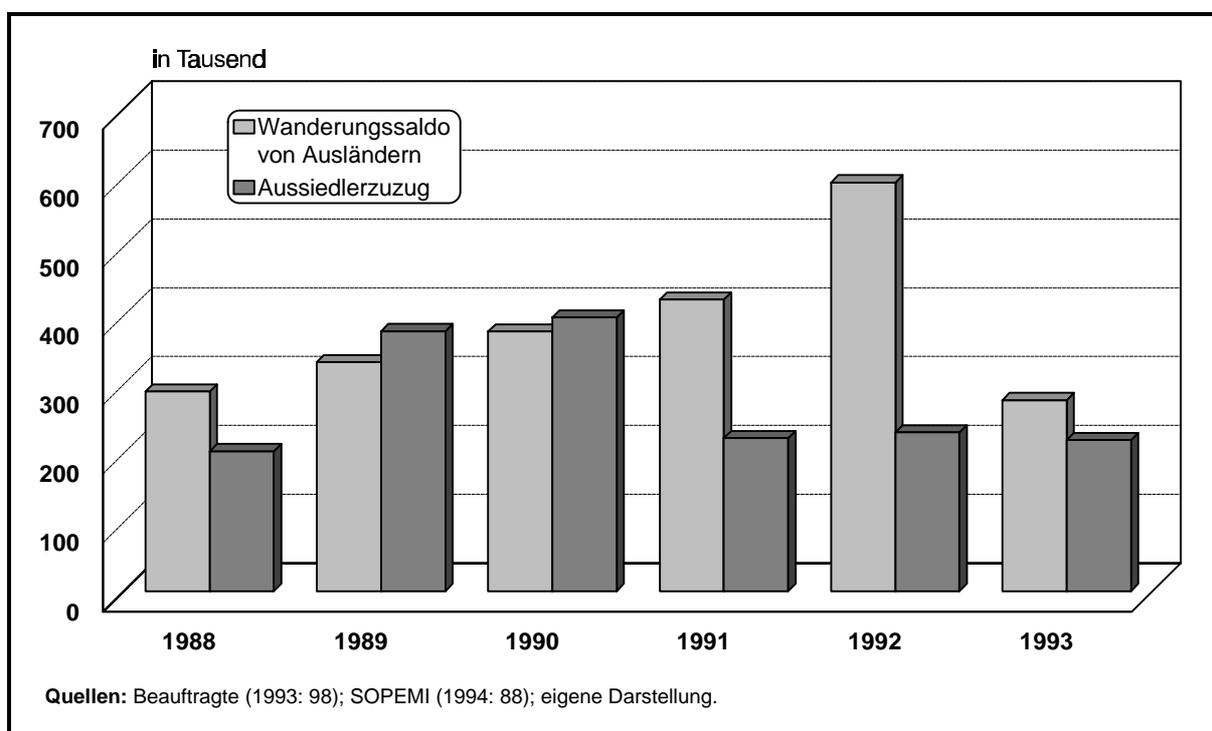
Die ökonomischen Präferenzklassen der Einwanderungsgesetzgebung der USA finden in Deutschland nur indirekt eine Entsprechung. Sieht man davon ab, daß auch der Familiennachzug zum Teil ökonomisch motiviert ist, dann gibt es außer den zeitlich befristeten, neuen Gastarbeiterprogrammen nur hinsichtlich der Beschäftigung ausländischer Spezialisten und Hochgebildeter eine Möglichkeit des dauerhaften Zuzugs. Die Anzahl dieser hochqualifizierten ausländischen Arbeitskräfte ist - auch in den USA - gering. Der Mikrochiphersteller Intel hat deshalb kürzlich beklagt, daß unter den gegenwärtigen Visabestimmungen kaum genug hochqualifizierte Arbeitnehmer zu finden seien (San José Mercury News, 10.10.1995). Zusammen mit Investoren, für die in den USA eine eigene (bei weitem nicht ausgenutzte) Visakategorie existiert, gehören sie zu den "unsichtbaren" Migranten, die von der einheimischen Bevölkerung kaum wahrgenommen werden (vgl. Böhning 1991: 446).

Eine Form deutscher Einwanderungspolitik, die in der US-amerikanischen keine Parallele findet, ist die Aussiedlerpolitik. Nur in Israel gibt es ein ähnliches Rückkehrrecht für Personengruppen, die vor Jahrhunderten das Land verlassen haben. Dort basiert der Rückkehrgedanke auf der Zugehörigkeit zu derselben Religionsgemeinschaft, hier auf der Zugehörigkeit zur selben Ethnie (vgl. Bade/Troen 1993). Vergleicht man den Aussiedlerzuzug der letzten Jahre mit dem Wanderungssaldo von Ausländern, dann stellt man fest, daß Aussiedler zwischen 1988 und 1993 jedes Jahr zwischen 28 % und 53 % der Einwanderer stellten (Abb. 6). Mit Ausnahme des Jahres 1992, in dem der Zuzug von Asylbewerbern den Wanderungssaldo nach oben schnellen ließ, machten Aussiedler immer mindestens ein Drittel der permanenten Zuwanderer in die Bundesre-

entfernere Verwandte nicht mehr bevorzugt zu behandeln, d. h. diese Präferenzklassen zu streichen (vgl. VOA, 12.9.1995).

publik aus. Innerhalb der letzten drei Jahrzehnte lagen die Aussiedlerzahlen nur in den Jahren 1980, 1985, 1986, 1991, 1992 und 1993 unter den Asylbewerberzahlen. Da es sich bei Asylbewerbern lediglich um Antragsteller handelt, d. h. rund die Hälfte der Asylbewerber weder anerkannt noch geduldet wird, sind Aussiedler die mit Abstand größte Einwanderergruppe der letzten Jahre.

Abbildung 6: Wanderungssaldo von Ausländern und Zuzug von Aussiedlern in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, 1988-93



Mit Blick auf die Flüchtlings- und Asylpolitik konnte in Kapitel III gezeigt werden, daß die Bundesrepublik Deutschland fast 20 Jahre vor den USA durch Art. 16 GG ein Asylrecht besaß, das keinerlei Zulassungsbegrenzungen beinhaltete. In den USA wurde mit dem *Hart-Cellar Act* erst 1965 eine Flüchtlingsquote festgesetzt. Diese ermöglichte es zunächst 12.000 Personen pro Jahr, als Flüchtlinge in den USA aufgenommen zu werden. Erst 1980 wurde die Quote auf mindestens 50.000 Flüchtlinge pro Jahr heraufgesetzt, wobei dem Präsidenten jedes Jahr eine Erhöhung zugestanden wurde. Seit 1991 liegt die Quote konstant über 100.000.

Die Bundesrepublik Deutschland hatte zwar bis zum Asylkompromiß im Dezember 1992 das liberalste Asylrecht der Welt, trotzdem stellten vor 1976 nie mehr als 10.000 Personen im Jahr

einen Asylantrag in der BRD. Mit Ausnahme des Jahres 1980 nahm die Anzahl der Antragsteller erst ab 1988 auf über 100.000 zu. Von den Asylbewerbern wurden vor 1991 nur in den Jahren 1980 und 1985 mehr als 10.000 Personen als politisch Verfolgte anerkannt. Seit 1991 liegt die Anerkennungsquote im Durchschnitt bei 5,4 %, d. h. im Schnitt durften während der letzten vier Jahre 15.690 Personen als Asylberechtigte in Deutschland bleiben. Als Einwanderungersatzrecht war und ist das deutsche Asylrecht überfordert. Seinem Ruf als liberalstes Asylrecht wurde und wird es faktisch nicht gerecht. Die Anerkennungsquoten in der Asylrechtspraxis sind dafür schlicht zu niedrig. Trotz einer Aufnahme von über 700.000 Einwanderern jährlich, nehmen die USA zusätzlich dazu fast zehnmal so viele Flüchtlinge wie die Bundesrepublik auf.⁹²

Ein direkter Vergleich der Einwandererzahlen der USA und Deutschlands ist leider nicht möglich. Allerdings lassen sich die *immigration policies* vergleichen. In den USA kamen die meisten Immigranten auf Grundlage des jeweils geltenden Einwanderungsgesetzes ins Land. Zu diesen Einwanderern kamen Flüchtlinge, und unter Umständen auch Gastarbeiter hinzu, die schon längere Zeit in den USA gearbeitet haben. Zu hohen Einwandererzahlen sind die USA mit einer Senkung von Quoten oder der Selektion durch Festlegung und Veränderung von Präferenzkriterien begegnet. Nach Deutschland kamen während der letzten Jahre die meisten Einwanderer aufgrund Art. 116 Abs. 1 GG, der Volkszugehörigen die Aufnahme in der Bundesrepublik ermöglicht. Dieser Grundgesetzartikel wurde bereits für über acht Millionen Flüchtlinge, Heimatvertriebene und zum Teil auch für freigelassene deutsche Kriegsgefangene unmittelbar nach der Gründung der Bundesrepublik angewandt. Heute hat er für Aussiedler Gültigkeit. Daneben besitzt Deutschland eine bis ins Kaiserreich zurückreichende Tradition als Gastarbeiterland.

Die massive Rekrutierung ausländischer Arbeitnehmer von 1955 bis 1973 hat dazu beigetragen, daß Ende 1994 fast sieben Millionen Ausländer in Deutschland lebten. Zu Beginn der neunziger Jahre begann erneut eine Anwerbung von Gastarbeitern. Die Asylpolitik hat hingegen nur in sehr geringem Ausmaß zum Anstieg der Ausländerzahlen in Deutschland beigetragen.

Die Frage nach der Parteidifferenz in der Einwanderungspolitik brachte ebenfalls höchst unterschiedliche Ergebnisse. Während in den USA ein Zusammenhang zwischen republikanisch dominierten Häusern des Kongresses und Einwanderungsrestriktionen, sowie demokratischen Parlamentsmehrheiten und der Liberalisierung von Einwanderungsgesetzen feststellbar war, war

92 Auch wenn man berücksichtigt, daß die Bevölkerung der USA dreimal so hoch wie die der Bundesrepublik Deutschland ist, entspricht die Flüchtlingsrate dem mehr als Dreifachen.

dies in Deutschland in gewisser Weise umgekehrt. Konservative Regierungen haben Arbeitsmigrationen initiiert und gefördert, während sozialdemokratische sie, auch zum Schutz der Arbeitnehmer, gedrosselt oder gar gestoppt haben. Was die Aussiedlerpolitik angeht, ließen sich keine Unterschiede zwischen Mitte-Links- und Mitte-Rechts-Regierungen ausmachen.

Kein Einwanderungsgesetz der USA wurde entworfen, um für die Ewigkeit Gültigkeit zu besitzen. Im Durchschnitt wurden die Gesetze ein- bis zweimal pro Jahrzehnt ergänzt oder verändert, nur selten kam es (wie 1921, 1965, 1990) zu einschneidenden Veränderungen des Einwanderungsrechts. Als Steuerungselement hat sich das Instrumentarium Einwanderungsgesetz bewährt, wenn auch die Folgen der jeweiligen legislativen Maßnahmen zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung nicht immer absehbar waren. Während die Restriktionen der zwanziger Jahre zu einschneidend waren, erwiesen sich die Liberalisierungen der sechziger als unzureichend, die der achtziger Jahre möglicherweise als zu weitreichend. Unerwünschten Effekten wurde bisher jedoch immer wieder durch neue Einwanderungsgesetze begegnet.

Seit der grundlegenden Reform des Einwanderungsrechts in den sechziger Jahren, gibt es keine generellen Diskriminierungen bestimmter ethnischer Gruppen mehr. Unter Erfüllung der größtenteils auf Familienzusammenführung und berufliche Qualifikation ausgerichteten Präferenzklassen ist es theoretisch jedem Antragssteller, unabhängig von seiner Nationalität, seiner Ethnie oder Religionszugehörigkeit, möglich, in die USA einzuwandern. Daß dadurch bestimmte Herkunftsländer durch ihren Anteil an Einwandern in der Vergangenheit oder durch ihren ökonomisch-technologischen Entwicklungsstand im Ergebnis bevorzugt behandelt werden, ändert nichts an den generell objektiven Zulassungskriterien. Problematisch erweisen sich allerdings die *diversity visas*, die Europäer darüberhinaus bevorzugt behandeln.

Die deutsche Einwanderungspolitik, die es offiziell gar nicht gibt, lebte bisher von ad-hoc-Entscheidungen. Geschah Unvorhergesehenes, wie im Fall der Gastarbeiter- oder der Asylpolitik, dann wurde versucht, diese nicht intendierten Entwicklungen um jeden Preis (Rückkehrprämien, Grundgesetzänderung) abzustellen, ohne daß über Konzepte nachgedacht wurde, wie ähnlichen Entwicklungen in der Zukunft konstruktiv begegnet werden könnte. Die Entwicklung der Aussiedlerpolitik zeigt, daß es auch möglich ist, Zuwanderung durch entsprechende Antragsverfahren und die Festsetzung einer Quote zu steuern. Die Bevorzugung dieser Zuwanderergruppe auf Grundlage der deutschen Volkszugehörigkeit ist indes problematisch. Aussiedler müssen keinerlei objektiven Kriterien, zum großen Teil nicht einmal Deutschkenntnisse nach-

weisen, um als vollkommen gleichberechtigte Staatsbürger in Deutschland aufgenommen zu werden.

Würde ein Einwanderungsgesetz konzipiert, hätte man nicht nur die Möglichkeit, subjektive Zuwanderungsbedingungen abzuschaffen, sondern auch den Interessen der Wirtschaft, der bereits im Land befindlichen Immigranten, der potentiellen Einwanderer und des Staates Rechnung zu tragen. "Was man tabuisiert, kann man nicht gestalten," schreibt Klaus J. Bade (1994c). Die Anerkennung der Einwanderungssituation und die Entwicklung eines Einwanderungskonzepts würde Deutschland eine beachtliche Gestaltungsfreiheit im Politikfeld Einwanderung eröffnen.

1.2. Integration und Integrationspolitik

Ähnlich wie bei der Einwanderungspolitik gibt es auch hinsichtlich der Integration von Einwanderern zwischen den USA und Deutschland viele Gemeinsamkeiten. Im vierten Kapitel konnte gezeigt werden, daß Erfolg oder Mißerfolg der Integration von Immigranten am stärksten von der wirtschaftlichen Lage des Aufnahmelandes, des Volumens des Einwanderungsstroms sowie der ethnisch-kulturellen Affinität zwischen Einwandererethnien und der Aufnahmegesellschaft abhingen. Insofern haben sich diese 'Grenzwerte' Myron Weiners (vgl. Kap. I.4.2) als nützliche Indikatoren für die ablehnende Haltung der Bevölkerungen beider Länder gegenüber Einwanderern bestätigt.

Schlugen mehrere der Indikatoren gleichzeitig aus, dann mehrten sich Ausbrüche von Fremdenfeindlichkeit, und es begann ein Wettlauf der Begrenzungskonzepte. In den USA wurden alle der drei genannten, imaginären Grenzwerte während der zwei Jahrzehnte vor und nach der letzten Jahrhundertwende mehrfach überschritten, bis in den zwanziger Jahren der Einwanderungsstrom infolge der Quotengesetze zu einem Rinnsal zusammenschmolz. Für die Bundesrepublik ließen sich ähnliche Entwicklungen mit allerdings unterschiedlichen Auswirkungen Anfang der siebziger (Anwerbestopp) und zu Beginn der neunziger Jahre (Änderung von Art. 16 GG) aufzeigen. Selbst wenn ethnische, sprachliche, religiöse und kulturelle Affinitäten zwischen Neuankömmlingen und Einheimischen bestanden, verliefen Akkulturationsprozesse mitunter problematisch. Die Integration der heimatvertriebenen Deutschen diente hierfür als Beispiel.

Die Akkulturationsprobleme blieben größtenteils auf die erste und zweite Einwanderergeneration einer Ethnie beschränkt. Insbesondere im Hinblick auf neue Zuwanderergruppen galten die jeweils älteren als akkulturiert. In beiden Ländern waren es die zuletzt immigrierten Ethnien, deren Status am stärksten von dem der Bevölkerungsmehrheit abwich. In einem Vergleich zwischen den zweiten Generationen mexikanischer Einwanderer in den USA und jugendlicher Türken in der Bundesrepublik hat Thomas Faist (1994) diese Unterschiede anhand der Ausbildung und Chancen auf dem Arbeitsmarkt deutlich gemacht. Trotz völlig unterschiedlicher staatlicher Politik (korporatives versus pluralistisches System) sind die Integrationsprobleme auf dem Arbeitsmarkt aufgrund des jeweils weit unterdurchschnittlichen Bildungsgrads durchaus vergleichbar. Junge Türken haben es im Vergleich zu anderen Einwandererethnien in Deutschland sehr viel schwerer eine Anstellung zu finden, und ein hoher Prozentsatz von ihnen ist deshalb arbeitslos. Die Nachkommen mexikanischer Einwanderer in den USA sind aufgrund der schlechteren beruflichen Startbedingungen viel stärker von Einkommensarmut (*income poverty*) betroffen als der Bevölkerungsdurchschnitt (454).

Statusunterschiede zwischen Einwanderern und Einheimischen wurden, wie Datenmaterial zur Stützung der *Triple Melting Pot*-These gezeigt hat, in den USA im Lauf der Jahrzehnte immer geringer. Auch zwischen Deutschen und Ausländern konnte eine Konvergenz im sozioökonomischen Status festgestellt werden. Es spricht vieles dafür, daß sich die soziale und wirtschaftliche Lage der Minoritäten von heute mit zunehmender Aufenthaltsdauer nachhaltig verbessern wird.

Trotz dieser Angleichung im Status, wurden auch bereits vor längerer Zeit Eingewanderte bei Überschreiten eines oder mehrerer Grenzwerte Opfer von Fremdenabwehr. In der Bundesrepublik dienten die undifferenzierte Abwehrhaltung gegenüber Fremden im Zusammenhang mit den REP-Wahlerfolgen und die Brandanschläge auf türkische Wohnhäuser während der Asylkrise, in den USA die *Haymarket Affair* zur Illustration dieses Phänomens.

An zahlreichen Beispielen konnte in Kapitel IV gezeigt werden, daß Unterschiede in Sprache, Religionszugehörigkeit, politischen Grundhaltungen, Kultur und Hautfarbe zwischen Einheimischen und Einwanderern die Integration am ehesten erschweren. In den USA verdeutlichten die drei Dimensionen der Fremdenabwehr (Anti-Katholizismus, Anti-Radikalismus und 'angelsächsischer Rassismus') die Ab- und Ausgrenzungsmechanismen, während in Deutschland die systematische Ausgrenzung von Zuwanderern durch das ethnisch-kulturelle Selbstverständnis

und die Exklusivität des Staatsbürgerschaftsrechts zum Ausdruck kam.

Anders als in den USA, wo Immigranten nach höchstens fünf Jahren Aufenthalt einen Anspruch auf Einbürgerung erhalten, gab es bis Ende 1990 in Deutschland für Ausländer kein Recht auf Einbürgerung. Seit Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes besitzen ausländische Jugendliche, die mindestens acht, und Ausländer, die seit mindestens 15 Jahren in Deutschland leben, zwar einen Einbürgerungsanspruch, doch hat diese Liberalisierung des deutschen Einbürgerungsrechts am Grundprinzip des Staatsbürgerschaftsrechts, dem *ius sanguinis*, nichts geändert. Nicht die Geburt in Deutschland, sondern die deutsche Volkszugehörigkeit der Eltern, führt zum Erwerb der Staatsangehörigkeit. Diese Praxis hat nicht nur zur Folge, daß ausländische Zuwanderer in der Regel Ausländer bleiben, sondern auch, daß Kinder ausländischer Eltern zwar die Staatsangehörigkeit der Eltern, nicht jedoch die deutsche erhalten. In den USA, wo neben dem *ius sanguinis* auch das *ius soli* Anwendung findet, sind alle innerhalb des Staatsgebiets Geborenen US-amerikanische Staatsbürger.

Obwohl Aussiedler ähnliche Integrationsprobleme haben wie zuziehende Ausländer, wird zwischen beiden Zuwanderergruppen deutlich unterschieden. Da es offiziell in der BRD keine Einwanderung und deshalb auch keine Einwanderungspolitik geben darf, wird eine von der Idee her logische Grenzlinie zwischen 'heimkehrenden', exterritorialen Volkszugehörigen und innerterritorialen Ausländern gezogen. Für diese gilt ein Sonderrecht, für jene deutsches Recht. Durch das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht werden ausländische Zuwanderer und ihre Kinder zu "Inländer[n] ohne deutsche Staatsangehörigkeit", während zuwandernde Aussiedler mit ihrem Eintreffen in der Bundesrepublik zu deutschen Staatsbürgern werden (zit. Rittstieg 1993: 1). Diese Ungleichbehandlung auf Grundlage der ethnischen Zugehörigkeit ist höchst zweifelhaft, denn das subjektive Kriterium der Volkszugehörigkeit beeinflußt die Aufnahme sowie die Unterstützung dieser Zuwanderergruppe durch den Staat maßgeblich.

Während Aussiedler per definitionem nie Ausländer waren, liegt die Einbürgerung eines Ausländers entsprechend der Einbürgerungsrichtlinien nicht im Interesse des Staates. Dieser systematische Ausschluß von mittlerweile sieben Millionen, zu einem beträchtlichen Anteil bereits in Deutschland geborenen Menschen, ist Resultat eines "... Staatsbürgerschaftrecht[s], das aus der unseligen Blütezeit des zum Nationalismus pervertierten Nationalstaatsdenkens stammt," stellt Richard von Weizsäcker (1995) fest und fährt im Hinblick auf die wiederholte Ablehnung einer Staatsbürgerrechtsreform durch den Bundestag fort:

... noch setzten sich jene Dogmatiker durch, die das alte Denken des Jahres 1913 behandeln, als stamme es unmittelbar vom Berg Sinai. Sie bestehen gegen die Mehrheit mit einem sehr wirksamen, aber in unserer Verfassung gar nicht erwähnten Instrument, nämlich der Koalitionsdisziplin, die sie zur Entfaltung der Macht brauchen. Dabei handelt es sich um eines unserer ganz zentralen gesellschaftlichen Probleme. Kann, darf es noch lange ungelöst bleiben? Ich meine: Nein!

Daß ein Staatsbürgerschaftsrecht auch immer das Ergebnis eines bestimmten nationalen Selbstverständnisses ist, hat das zweite Kapitel dieser Arbeit gezeigt. Das deutsche Selbstverständnis ist inzwischen nicht mehr jenes der Nachkriegszeit oder gar das des Jahres 1913. Vor gut 120 Jahren wurde die Freiheit der Einheit geopfert, am 3. Oktober 1990 jedoch "... in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet" (Präambel des GG). Rund 16 Millionen DDR-Bürger wurden durch die deutsche Einheit zu Staatsbürgern der neuen Bundesrepublik. An der Rechtsstellung der ausländischen Inländer hat sich durch die Einheit indes nichts geändert. Es ist eine Frage staatlicher Fairness, sie nicht mehr länger als Bürger zweiter Klasse zu behandeln, denn, so betont Michael Walzer (1992: 104):

Politische Gerechtigkeit läßt dauerhaftes Ausländertum nicht zu - ganz gleich, ob es sich um bestimmte Einzelpersonen oder um eine Klasse von wechselnden Individuen handelt. Zumindest gilt dies für eine Demokratie.

2. Schlußfolgerungen

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Im Gegensatz zu den USA hat die BRD offiziell zwar keine Einwanderungspolitik betrieben, doch das Resultat der deutschen Zuwanderungspolitik ist dem der Einwanderungspolitik der USA durchaus vergleichbar. Derzeit wandern pro Jahr etwa 220.000 deutschstämmige Einwanderer aus Osteuropa und mindestens noch einmal so viele Ausländer in Deutschland ein. Hinzu kommen jährlich zwischen 100.000 und 200.000 Asylbewerber, von deren Anträgen etwa 15.000 anerkannt werden. Ein beträchtlicher Anteil der abgelehnten Asylbewerber darf jedoch auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention ebenfalls in Deutschland bleiben.

Trotz dieser Zuwandererzahlen und den mit der Zuwanderung verbundenen Integrationsproblemen hat die Bundesrepublik Deutschland bisher kein Einwanderungskonzept entwickelt. In einer Art *piecemeal engineering* versuchte die Bundesregierung bisher, der Zuwanderung Herr zu werden. Das Asylrecht, das in den letzten Jahren als Einwanderungsersatzrecht fungierte, wurde vom Bundestag auf Druck der Regierung in einer Weise verändert, die es nicht nur Wirtschaftsmigranten nahezu unmöglich macht, einen Asylantrag in Deutschland zu stellen, sondern es politisch Verfolgten zusätzlich erschwert, überhaupt in das Asylverfahren einzutreten. Gleichzeitig hat man begonnen, den Zuwandererstrom der Aussiedler durch stärkere Bürokratisierung des Antragsverfahrens so zu regulieren, daß nun, nach mehreren Jahren starken Aussiedlerzustroms, derzeit nur noch durchschnittlich 220.000 Aussiedler pro Jahr nach Deutschland kommen.

Für Nicht-EU-Ausländer ist es sehr schwer geworden, sich dauerhaft in Deutschland niederzulassen. Lediglich als Familienangehörige von Deutschen, Ausländern mit Aufenthaltstitel oder als Gastarbeiter gewährt man ihnen mehr schlecht als recht Einlaß. Im Fall von Ausländern mit Aufenthaltstitel beginnt mit der Niederlassung eine lange Zeit der rechtlichen Sonderbehandlung, ohne daß nach absehbarer Zeit durch den Aufenthalt ein Recht darauf erwächst, eingebürgert zu werden. Ein Ausländer als Gastarbeiter, erarbeitet sich in Deutschland nicht einmal einen sicheren Aufenthaltsstatus.

Diese Zusammenfassung hat noch einmal die Notwendigkeit eines Einwanderungs- und Integrationskonzepts deutlich gemacht. Übrig bleibt eine Frage, die bisher immer nur am Rande angesprochen wurde: Braucht Deutschland überhaupt Einwanderer?

2.1. Braucht Deutschland Einwanderer?

Um der Antwort auf diese Frage näherzukommen, bieten sich zwei Wege an: der Blick in die Vergangenheit und der Versuch einer Prognose auf Basis bereits heute verfügbarer Informationen.

Die historische Analyse, die in den Kapiteln III und IV erfolgte, brachte eine Tradition Deutschlands als Einwanderungsland ans Licht, deren auffälligstes Kriterium der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte gewesen ist. Bis zum heutigen Tag kann der deutsche Arbeitsmarkt nicht

auf ausländische Arbeitskräfte verzichten. Ihr dauerhafter Einsatz hat dazu geführt, daß für bestimmte Tätigkeiten fast ausschließlich Ausländer eingestellt werden. Die meisten derer, die in den sechziger Jahren angeworben wurden und noch heute in Deutschland arbeiten, stehen inzwischen kurz vor dem Eintritt in den Ruhestand. Ein großer Teil ihrer Kinder ist hier aufgewachsen und besser ausgebildet als die Eltern. Weder sie noch Deutsche werden bereit sein, die frei werdenden, zumeist unattraktiven Arbeitsplätze der ehemaligen Gastarbeiter zu besetzen. Der untere Teil des inzwischen gespaltenen Arbeitsmarkts wird auch in Zukunft kaum auf billige, ungelernete Arbeitskräfte verzichten können. Da diese Arbeitsplätze in der Vergangenheit durch Zuwanderer besetzt wurden, ist es wahrscheinlich, daß dies auch in der Zukunft der Fall sein wird. Gastarbeiterprogramme, die im Hinblick auf ihre ursprüngliche Intention bereits in der Vergangenheit gescheitert sind, werden das Arbeitskräfteproblem nur kurzfristig und auch nur unter Inkaufnahme einer ganzen Reihe von Folgeproblemen lösen können.

Der Blick nach vorne relativiert dieses wirtschaftshistorische Argument. Es kann zwar davon ausgegangen werden, daß es auch in der nahen Zukunft genug Arbeitsplätze geben wird, doch werden diese eine zunehmend höhere Qualifikation erfordern. Während es mehr Arbeitsplätze im High-Tech-Bereich und im Dienstleistungssektor geben wird, wird der Anteil einfacher Tätigkeiten und der Bedarf an ungelerten Arbeitskräfte von heute 50 % (1985/87) auf möglicherweise nur noch 20 % im Jahr 2030 sinken (Klauder 1992: 456 f.). Eine solche Entwicklung würde bedeuten, daß der gegenwärtige Bedarf an ungelerten, ausländischen Arbeitsmigranten nur zum Teil Orientierung für eine 'ökonomische' Einwanderungsquote böte.

Das stärkste Argument für ein Einwanderungskonzept erwächst allerdings nicht aus der wirtschaftlichen, sondern aus der demographischen Entwicklung Deutschlands. Angesichts einer Geburtenrate von 1,3 Kindern pro Frau, werden derzeit weniger als zwei Drittel der deutschen Bevölkerung reproduziert (Thränhardt 1994: 38). Da die Geburtenrate schon längere Zeit ähnlich niedrig liegt, und darüberhinaus nicht abzusehen ist, daß sie in naher Zukunft wieder ansteigen wird, ist gegenwärtig nicht nur ein Rückgang der Bevölkerung festzustellen, sondern auch eine Überalterung. Beide Entwicklungen werden anhalten. Ohne weitere Zuwanderung sehen Modellrechnungen einen Bevölkerungsrückgang von 79 Millionen (1990) auf 65 Millionen bis zum Jahr 2030 voraus. Parallel würde bei einem "Wanderungssaldo Null" die Erwerbsquote von derzeit über 40 % auf unter 30 % sinken. Selbst wenn die Frauenerwerbsquote auf das Niveau der Männer ansteige, würde die Erwerbsquote insgesamt bis zum Jahr 2030 auf rund 35 % sinken

(Klauder 1992: 459 f.).

Es gibt immer wieder Vorschläge, dieser demographischen Entwicklung durch eine bessere Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitskräftepotentials zu begegnen. Elmar Hönekopp (1995: 15) weist unter anderem darauf hin, daß es möglich wäre, die Wochen- und Lebensarbeitszeit zu erhöhen, den Militär- und Ersatzdienst weiter zu verkürzen oder die Ausbildungszeiten zu reduzieren. Man muß sich allerdings darüber im klaren sein, daß eine Kürzung der Ausbildungszeiten ebenso wie ein 'Herunterfahren' der Wirtschaftsleistung zu derzeit unabsehbaren Wettbewerbsnachteilen führen könnte. Der Vorschlag, Arbeitslose wieder verstärkt in den Arbeitsmarkt zu integrieren, hört sich zwar gut an, konnte aber bisher von keiner bundesdeutschen Regierung langfristig erfolgreich umgesetzt werden.

Diese Vorschläge stellen keine echten Alternativen zum Zuzug von Ausländern im erwerbsfähigen Alter dar. Der Zuzug von Aussiedlern kann zwar mittelfristig rund die Hälfte der Beschäftigungslücken füllen, doch wird das Potential deutscher Volkszugehöriger in Osteuropa bei anhaltendem Zuzug weiter schrumpfen. Die Modellrechnung Wolfgang Klauers (1992: 461 f.) kommt deshalb zu dem Ergebnis, daß eine Nettozuwanderung von etwa 200.000 Ausländern zusätzlich zum Aussiedlerzuzug nötig sein wird, um in Deutschland bis ins Jahr 2030 die Erwerbsquote auf dem Niveau von heute halten zu können.

Die Überalterung der Bevölkerung werden Einwanderer zwar nicht aufhalten, aber abmildern können (463). Darüberhinaus würde man durch Einwanderer Zeit gewinnen, den antizipierten Defiziten in den Sozialversicherungen, und hier insbesondere der Rentenversicherung, konzeptionell zu begegnen. Einwanderung ist demographisch sinnvoll und ökonomisch notwendig. Darüberhinaus kann sie auch eine Bereicherung sein, sofern die Absorptionsfähigkeit eines Landes nicht überschätzt wird. Einwanderung ermöglicht einem Land große Innovations- und Regenerationschancen. Von 114 US-amerikanischen Nobelpreisträgern in den Bereichen Medizin oder Naturwissenschaft der Jahre 1945 bis 1984, stellt Heiner Geißler (1993: 334) fest, waren 36 ausländischer Herkunft. Ähnliches ist in Deutschland bisher nicht feststellbar.

Selbst wenn man Zuwanderung komplett unterbinden wollte, könnte man es nicht tun. Deutschland ist internationaler und die Welt kleiner geworden. Der Anteil binationaler Ehen wird ebenso steigen und auch der Anteil derjenigen Menschen, die ihr Heimatland verlassen. Noch stärker wird angesichts der weltweiten Bevölkerungsexplosion der Migrationsdruck anwachsen. Da eine nationale Abschottung aufgrund internationaler Verflechtungen für ein Land wie die

Bundesrepublik, das vom Export lebt, unreal ist, sollte es nicht nur den ökonomischen und technologischen Herausforderungen von heute begegnen, sondern auch den Problemen von Armut, Überbevölkerung und politischer Verfolgung. Freilich ist die faire Einwanderungspolitik eines Landes nur ein bescheidener Beitrag zur Lösung der Weltprobleme, doch für viele Menschen kann sie zu einer Chance für einen Neuanfang werden.

2.2. Vorschlagskatalog

Die nun präsentierten Vorschläge für eine deutsche Einwanderungspolitik werden in drei Schritten unterbreitet. Von Grundsätzlichem (Änderung des Art. 116 GG) über Notwendiges (neues Staatsbürgerschaftsrecht) bis hin zu Wünschenswertem (Einwanderungsgesetz) wird versucht, die wesentlichen Ergebnisse dieser Arbeit in Form von Empfehlungen an den Gesetzgeber zusammenzutragen.

2.2.1. Änderung von Art. 116 GG

Vorgeschlagene Fassung:

(1) Deutscher ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.

(2) Frühere deutsche Staatsangehörige, denen die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, sind auf Antrag wieder einzubürgern.

Derzeit gültige Fassung:

(1) Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.

(2) Frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, und ihre Abkömmlinge sind auf Antrag wieder einzubürgern. Sie gelten als nicht ausgebürgert, sofern sie nach dem 8. Mai 1945 ihren Wohnsitz in Deutschland genommen haben und nicht einen entgegengesetzten Willen zum Ausdruck gebracht haben.

Eine solche Änderung würde das Prinzip der Volkszugehörigkeit aus dem Grundgesetz streichen. Die Staatsbürgerschaft würde dadurch zur alleinigen Grundlage für die Zugehörigkeit zur deutschen Nation. Die bevorzugte Behandlung von Aussiedlern entfielen.

2.2.2. Neufassung des Staatsbürgerschaftsrechts

Das Staatsbürgerschaftsrecht sollte in dem Sinne geändert werden, daß sowohl das Abstammungs- als auch das Territorialprinzip zum Erwerb der Staatsangehörigkeit führt. Wer in Deutschland geboren wird, sollte dann die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, wenn mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsbürgerschaft oder einen Aufenthaltstitel⁹³ besitzt. Würde ein Kind der genannten Personengruppen im Ausland geboren, müßte die Staatsbürgerschaft des Kindes innerhalb kurzer Zeit (z. B. eines Jahres) beantragt werden. Hier wäre es ratsam, die Staatsbürgerschaft nur dann zu erteilen, wenn das Kind innerhalb der folgenden, beispielsweise fünf Jahre, seinen Lebensmittelpunkt in Deutschland hat, d. h. das Kind und mindestens ein Elternteil sollten sich innerhalb eines festzulegenden Zeitraums in Deutschland niederlassen. Für ein Kind deutscher Staatsangehöriger könnte man von der Zusatzbedingung der dauerhaften Niederlassung dann absehen, wenn es durch die Geburt im Ausland staatenlos bliebe. Will man wie bisher doppelte Staatsbürgerschaften möglichst vermeiden, dann müßte die Erteilung der deutschen Staatsbürgerschaft gegebenenfalls mit der Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft verbunden sein.⁹⁴

Die in Kapitel I.4.3 erörterten Probleme, die durch Duldung der doppelten Staatsbürgerschaften entstehen können, sind indes lösbar. Doppelstaatler sollten eine ihrer Staatsbürgerschaften zur aktiven, die andere zur schlafenden erklären. Lebt der Doppelstaatler in Deutschland, sollte die deutsche Staatsbürgerschaft die aktive sein. Damit könnte man gewährleisten, daß der Doppelstaatler nur in einem Land wählen dürfte oder Militärdienst leisten müßte, ohne daß eine Reaktivierung der anderen Staatsbürgerschaft für die Zukunft ausgeschlossen bliebe.⁹⁵ Unter diesen Voraussetzungen könnte in größerem Ausmaß als bisher die Einbürgerung von Aus-

93 Dies entspräche einer Aufenthaltsberechtigung oder einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis. Die Bedingung eines Aufenthaltstitels würde helfen, einen 'Geburtstourismus' ausländischer Frauen zu verhindern.

94 Diese Regelung hat dann Relevanz, wenn ein im Ausland geborenes Kind unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Eltern *iure soli* eine andere Staatsangehörigkeit erwirbt. Ist dies nicht der Fall, stellt sich das dargestellte Problem nicht.

95 Eine solche Vorgehensweise müßte allerdings durch bilaterale Verträge mit den Auswanderungsländern abgestimmt werden.

ländern unter Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft erfolgen.

Die Einbürgerung dauerhaft in Deutschland lebender Ausländer sollte von der Ausnahme zur Regel werden. Zusätzlich zum Erwerb der Staatsangehörigkeit *iure soli* müßte ein Aufenthaltstitel, Straffreiheit, Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift sowie des politischen Systems ausreichen, um einen Anspruch darauf zu erhalten, deutscher Staatsbürger zu werden. Die derzeit erhobene, ermäßigte Einbürgerungsgebühr von 100 DM erscheint angemessen. Der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit sollte dem Antragsteller nahegelegt werden, die Einbürgerung daran jedoch - unten den oben genannten Voraussetzungen - nicht scheitern.

2.2.3. Entwurf eines Einwanderungsgesetzes

Ein Einwanderungsgesetz würde helfen, die Zuwanderung besser als bisher zu steuern. Darüberhinaus würde es aus Zuwanderern Einwanderer machen, die in der Regel nach einer durch das Staatsbürgerschaftsgesetz festgesetzten Aufenthaltsdauer deutsche Staatsbürger werden könnten.

Angesichts eines Zuwanderungsbedarfs von rund 400.000 Personen im Jahr (vgl. V.2.1) müßte die Gesamtzahl der Einwanderer jährlich etwa 400.000 bis 500.000 Personen betragen, denn es sind auch die Abwanderung von Ausländern und Deutschen sowie der Zuzug von Asylberechtigten mitzuberechnen. Von den etwa 450.000 Einwanderervisa sollte zunächst, wie in den USA, eine unbegrenzte Anzahl an unmittelbare Familienangehörige deutscher Staatsbürger und Ausländer mit Aufenthaltstitel gehen. Entferntere Verwandte sollten nur dann berücksichtigt werden, wenn eine festzulegende Obergrenze für die Familienpräferenzkategorie insgesamt noch nicht erreicht ist. Da es in den USA einen deutlichen Rückstau von Einwanderungsanträgen entfernterer Familienangehöriger gibt, sollte die Gruppe enger gefaßt werden als dort, eventuell sogar der Einzelfall geprüft werden. Denkbar wäre auch eine Kombination von Qualifikationskriterien, wie beispielsweise der Nachweis von Familienangehörigen in Deutschland und eine bestimmte berufliche Qualifikation.

Die bisherigen Erfahrungen mit Gastarbeitern und die Modellrechnungen für die Entwicklung der Erwerbsquote in den nächsten Jahren legen nahe, daß eine ökonomische Präferenzklasse den zweiten Grundpfeiler eines Einwanderungsgesetzes bilden sollte. Etwa ein Drittel der Visa (150.000) sollten aus wirtschaftlichen Gründen vergeben werden, wobei die Differenzierung

innerhalb dieser Kategorie den Erfordernissen des Arbeitsmarkts angepaßt werden müßte. Dabei ist insbesondere der Strukturwandel zu berücksichtigen, d. h. um das zukünftige Arbeitslosigkeitsrisiko der Arbeitsmigranten zu minimieren, sollte der Anteil ungelernter Arbeitskräfte möglichst niedrig liegen. Der Einsatz von Grenzgängern innerhalb der 50 km-Zone erscheint nicht so problematisch wie der Einsatz von Gastarbeitern. Die ökonomische Präferenzklasse des Einwanderungsgesetzes dürfte dazu beitragen, den Gesamtbedarf an Gastarbeitern zu senken.

Das Asylrecht sollte durch den Entwurf eines Einwanderungsgesetzes nicht angetastet werden. Es ist allerdings denkbar, doppelte Anträge (als Einwanderer und Asylbewerber), die zum gleichen Zeitpunkt gestellt werden, generell abzulehnen. Wünschenswert wäre es, wenn die Asylpraxis dem Asylrecht und der Genfer Flüchtlingskonvention angepaßt würde. Diese Maßnahme würde die Anzahl der Asylberechtigten zwar erhöhen, den unsicheren Aufenthaltsstatus als De-facto-Flüchtling oder gar als geduldeter Ausländer aber obsolet machen.

Aussiedler, die bisher unter Art. 116 GG ein Recht auf 'Rückkehr' besitzen, bliebe langfristig nur der Weg, einen Antrag auf Einwanderung unter der Familien- oder der ökonomischen Präferenzklasse bzw. einen Asylantrag zu stellen. Da bei der bestehenden Rechtslage ohnehin angenommen wird, daß Aussiedler aus Gebieten der ehemaligen Sowjetunion verfolgt wurden und möglicherweise noch werden, wäre ein Asylantrag ein gangbarer Weg. Ergänzend dazu erscheint eine Übergangsregelung für Aussiedler innerhalb des Einwanderungsgesetzes sinnvoll. Angefangen bei einer Quote von 200.000 könnte die Präferenzklasse beispielsweise innerhalb der darauffolgenden Jahre um 20.000 pro Jahr gesenkt werden. Darüberhinaus ist zu berücksichtigen, daß Aussiedler unter einem veränderten Art. 116 GG im Vergleich zu anderen Einwanderern keine Sonderbehandlung mehr erhielten und nicht mehr automatisch durch ihren Zuzug deutsche Staatsbürger würden. Alle Einwanderer wären somit prinzipiell gleichgestellt.

Abkürzungsverzeichnis

APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AuslG	Ausländergesetz (1965; 1990)
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz vom 27. Juli 1993
CIR	Commission on Immigration Reform
CMS	Center for Migration Studies
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GK	Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951
ILO	International Labour Office
IRCA	Immigration Reform and Control Act (1986)
IMR	International Migration Review
IPG	Internationale Politik und Gesellschaft
NYT	The New York Times
PC	Political Correctness
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913
Spiegel	Der Spiegel
SZ	Süddeutsche Zeitung
UP	University Press
WASP	White Anglo-Saxon Protestant
WEP	West European Politics
WPost	The Washington Post
Zeit	Die Zeit

Bibliographie

- ADAMS, WILLI PAUL et al. (Hg.): *Länderbericht USA* (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 293), Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1990, 2 Bde.
- ALMOND, GABRIEL A./SYDNEY VERBA: *The Civic Culture*, Princeton/NJ: Princeton UP, 1963.
(Hg.): *The Civic Culture Revisited*, Boston/Toronto: Little Brown, 1980.
- ALTER, PETER (Hg.): *Nationalismus. Dokumente zur Geschichte und Gegenwart eines Phänomens*, München/Zürich: Piper, 1994.
Nationalismus, Frankfurt: Suhrkamp, 1985.
- ANDERSON, BENEDICT: *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Frankfurt/New York: Campus, ²1993.
- An Ebb in California Illegal Alien Tide, *NYT*, 9.1.1994, S. 16.
- ANGENENDT, STEFFEN: *Ausländerforschung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und inhaltliche Entwicklung eines aktuellen Forschungsbereiches*, Frankfurt/New York: Campus, 1992.
- AP (Associated Press) mit Tagesangabe der Meldung, zugänglich gemacht durch den e-mail-Service des Center for Immigration Studies, Washington D. C.
- ARCHDEACON, THOMAS J.: *Becoming American: An Ethnic History*, New York: The Free Press, 1983.
- ASYLVFG, in AUSLR, 1993, S. 185-230.
- AUSLÄNDERBEAUFTRAGTE DES BERLINER SENATS (zit. Ausländerbeauftragte) (Hg.): *Doppelte Staatsbürgerschaft - ein europäischer Normalfall? Dokumentation des Internationalen Fachkongresses vom 18. bis 20. Oktober 1989*, Berlin: Senatsverwaltung für Soziales, ⁴1994.
Spitzenposition Berlins bei Einbürgerungen, Presseerklärung vom 26.2.1993.
- AUSLG, in AUSLR, 1993, S. 21-76.
- AUSLR (Deutsches Ausländerrecht), München: C. H. Beck (dtv), ⁸1993.
- BADE, KLAUS J.: Was man tabuisiert, kann man nicht gestalten, *FR*, 21.11.1994c, S. 12.
Ausländer, Aussiedler, Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München: C. H. Beck, 1994b.
(Hg.): *Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung*, München: C. H. Beck, 1994a.
Immigration and Integration in Germany Since 1945, *European Review 1 (1)*, 1993b, S. 75-79.
Multikulturalismus und Einwanderungssituation. Deutsche Probleme und atlantische Perspektiven, *Die Neue Gesellschaft 40 (7)*, 1993a, S. 801-811.
Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992b.
'Billig und willig' - die 'ausländischen Wanderarbeiter im kaiserlichen Deutschland, in ders. (1992a), S. 311-324.
Einheimische Ausländer: 'Gastarbeiter' - Dauergäste - Einwanderer, in ders. (1992a), S. 393-401.

- Fremde Deutsche: 'Republikflüchtlinge' - Übersiedler - Aussiedler, in ders. (1992a), S. 401-410.
- "Politisch Verfolgte genießen...": Asyl bei den Deutschen - Idee und Wirklichkeit, in ders. (1992a), S. 411-422.
- Politik in der Einwanderungssituation: Migration - Integration - Minderheiten, in ders. (1992a), S. 442-455.
- (Hg.): *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*, München: C.H. Beck, ²1992a.
- (Hg.): *Auswanderer - Wanderarbeiter - Gastarbeiter*, Ostfildern: Scripta Mercaturae, 1984, 2 Bde.
- Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880-1980*, Berlin: Colloquium, 1983.
- BADE, KLAUS J./S. ILAN TROEN (Hg.): *Zuwanderung und Eingliederung von Deutschen und Juden aus der früheren Sowjetunion in Deutschland und Israel*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993.
- BALDWIN-EDWARDS, MARTIN/MARTIN A. SCHAIN (Hg.): *The Politics of Immigration in Western Europe* (Special Issue of *WEP* 17 (2), 1994), London: Frank Cass, 1994.
- BARUDIO, GÜNTER: Die verspottete Nation, *Zeit* 45/1994, S. 58.
- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR DIE BELANGE DER AUSLÄNDER (zit. Beauftragte) (Hg.): *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 1993*, Bonn: Bonner Universitäts-Druckerei, 1994.
- In der Diskussion: Das Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1993.
- BECK, ULRICH: *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt: Suhrkamp, 1993.
- BENZ, WOLFGANG: Fremde in der Heimat: Flucht - Vertreibung - Integration, in BADE (1992a), S. 374-386.
- BERG-SCHLOSSER, DIRK/RALF RYTLEWSKI (Hg.): *Political Culture in Germany*, London: Macmillan, 1993.
- BERNARD, WILLIAM S.: A History of U.S. Immigration Policy, in EASTERLIN et al. (1982), S. 75-104.
- BEYME, KLAUS VON: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung*, München: Piper, ⁶1991.
- Der Vergleich in der Politikwissenschaft*, München: Piper, 1988.
- Vorbild Amerika? Der Einfluß der amerikanischen Demokratie in der Welt*, München/Zürich: Piper, 1986.
- BIEDENKOPF, KURT H.: Zur Lage der Nation, in ders.: *Einheit und Erneuerung. Deutschland nach dem Umbruch in Europa*, Stuttgart: DVA, 1994, S. 337-348.
- BIELEFELD, ULI: *Inländische Ausländer. Zum gesellschaftlichen Bewußtsein türkischer Jugendlicher in der Bundesrepublik*, Frankfurt/New York: Campus, 1988.
- BLAHUSCH, FRIEDRICH: *Zuwanderer und Fremde in Deutschland. Eine Einführung für soziale Berufe*, Freiburg: Lambertus, 1992.
- BLANK, INGE: "...nirgends eine Heimat, aber Gräber auf jedem Friedhof": Ostjuden in Kaiserreich und Weimarer Republik, in BADE (1992a), S. 324-332.
- BLASCHKE, MONIKA: 'Deutsch-Amerika' in Bedrängnis: Krise und Verfall einer 'Bindestrichkultur', in BADE (1992a), S. 170-179.

- BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG: Wer ist das Volk? Rogers Brubakers Vergleich französischer und deutscher Staatsangehörigkeit, *FAZ*, 11.4.1995, S. L32.
- BODNAR, JOHN: *The Transplanted: A History of Immigrants in Urban America*, Bloomington: Indiana UP, 1985.
- Materialism and Morality: Slovak-American Immigrants and Education, 1890-1940, *The Journal of Ethnic Studies* 3 (4), 1976, S. 1-19.
- BÖHNING, WOLFR.: Integration and Immigration Pressures in Western Europe, *International Labor Review* 130 (4), 1991, S. 445-458.
- Studies in International Labour Migration*, New York: St.Martin's Press, 1984.
- BOHRER, KARL-HEINZ: Gibt es eine deutsche Nation?, in UNSELD (1993), S. 225-235.
- BOUVIER, LEON F.: *Peaceful Invasions: Immigration and Changing America*, Lanham/New York/London: The UP of America, 1992.
- BRUBAKER, [WILLIAM] ROGERS (Hg.): Are Immigration Control Efforts Really Failing?, in CORNELIUS/MARTIN/HOLLIFIELD (1995), S. 227-231.
- Nationhood and Citizenship in France and Germany*, Cambridge: Harvard UP, 1992.
- Citizenship and Naturalization: Policies and Politics, in ders. (1989), S. 99-127.
- Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham/New York/London: UP of America, 1989.
- BRUMLIK, MICHA/CLAUS LEGGEWIE: Konturen der Einwanderungsgesellschaft: Nationale Identität, Multikulturalismus und 'Civil Society', in BADE (1992a), S. 430-442.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (zit. BMI): *Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Stand: Juli 1993*, Bonn: BMI, 1993.
- BÜRKLIN, WILHELM/DIETER ROTH (Hg.): *Das Superwahljahr: Deutschland vor unkalkulierbaren Regierungsmehrheiten?*, Köln: Bund, 1994.
- CALAVITA, KITTY: U.S. Immigration and Policy Responses: The Limits of Legislation, in CORNELIUS/MARTIN/HOLLIFIELD (1995), S. 55-82.
- Inside the State: the bracero program, immigration, and the INS*, New York/London: Routledge, 1992.
- CASTLES, STEPHEN/GODULA KOSACK: *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, London: Oxford UP, 1985.
- CASTLES, STEPHEN/MARK J. MILLER: *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, New York: Guilford, 1993.
- CMS (Veranstalter): 1993 National Legal Conference, Washington D.C., 25./26. März 1993.
- COHN-BENDIT, DANIEL/THOMAS SCHMID, *Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie*, Hamburg: Hoffmann und Campe, 1992.
- COMMITTEE OF THE JUDICIARY, UNITED STATES SENATE (zit. Committee): *Selected Readings on U.S. Immigration Policy and Law*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1980.
- CONRADT, DAVID P.: Changing German Political Culture, in ALMOND/VERBA (1980), S. 212-272.
- CONZEN, MICHAEL P. (Hg.): *The Making of the American Landscape*, London: HarperCollins, 1990.

- CORNELIUS, WAYNE A./PHILIP L. MARTIN/JAMES F. HOLLIFIELD (Hg.): *Controlling Immigration: a global perspective*, Stanford: Stanford UP, 1995.
- DEL FABBRO, RENÉ: Neue Untersuchungen zur internationalen Migrationsforschung, *Archiv für Sozialgeschichte* 34, 1994, S. 476-488.
- DELFS, SILKE: Heimatvertriebene, Aussiedler, Spätaussiedler, *APuZ B* 48, 1993, S. 3-11.
- DOHSE, KNUT: Massenarbeitslosigkeit und Ausländerpolitik, in BADE (1984), S. 657-672.
Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland (Sozialwissenschaft und Praxis, Bd. 32), Königstein (Ts.): Hain, 1981.
- DUCHARDT, HEINZ: Glaubensflüchtlinge und Entwicklungshelfer: Niederländer, Hugenotten, Waldenser, Salzburger, in BADE (1992a), S. 278-287.
- EASTERLIN, RICHARD A. et al.: *Immigration*, Cambridge: The Belknap Press, 1982.
- EINBÜRGERUNGSRICHTLINIEN, in AUSLR, 1993, S. 167-181.
- ELSCHENBROICH, DONATA: *Eine Nation von Einwanderern. Ethnisches Bewußtsein und Integrationspolitik in den USA*, Frankfurt/New York: Campus, 1986.
- Employer Want Visas For Highly Skilled Foreigners, *San José Mercury News*, 10.10.1995, zugänglich gemacht durch den e-mail-Service des Center for Immigration Studies, Washington D. C.
- ENZENZBERGER, HANS MAGNUS: *Die große Wanderung*, Frankfurt: Suhrkamp, 1992.
- ESTEL, BERND: Grundaspekte der Nation, in ESTEL/MAYER (1994), S. 13-82.
- ESTEL, BERND/TILMAN MAYER (Hg.): *Das Prinzip Nation in modernen Gesellschaften. Länderdiagnosen und theoretische Perspektiven*, Opladen: WDV, 1994.
- FAIST, THOMAS: States, Markets, and Immigrant Minorities. Second-Generation Turks in Germany and Mexican-Americans in the United States in the 1980s, *Comparative Politics (July) 1994(b)*, S. 439-460.
How to Define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978-1992, in *WEP 17 (2)*, 1994a, S. 50-71.
- FASSMANN, HEINZ/RAINER MÜNZ (Hg.): *European Migration in the Late Twentieth Century*, Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- FORSCHUNGSGRUPPE WAHLEN E.V. (zit. FGW einschl. Monat/Jahr): *Politbarometer*, Mannheim: FGW, 1977 ff.
- FROMM, ERICH: *Die Furcht vor der Freiheit*, München: dtv, 1990.
- GAY, RUTH: *Geschichte der Juden in Deutschland. Von der Römerzeit bis zum Zweiten Weltkrieg*, München: C.H. Beck, 1993.
- GEIßLER, HEINER: *Heiner Geißler im Gespräch mit Gunter Hoffman und Werner A. Perger*, Frankfurt: Eichborn, 1993.
Zugluft: Politik in stürmischer Zeit, München: Bertelsmann, 1990.
- GERSTER, JOHANNES: Eine Chance für uns alle, in BADE (1992b), S. 105 f.
- GLEASON, PHILIP: The Melting Pot: Symbol of Fusion or Confusion?, *American Quarterly* 16, 1964, S. 20-46.

- GORBATSCHOW, MICHAEL: *Perestroika. Die zweite russische Revolution. Eine neue Politik für Europa und die Welt*, München: Droemer Knaur, 1987.
- GSS (General Social Survey), 1994, Kopie der Frage 505 aus dem GSS aus dem ZA für empirische Sozialforschung in Köln.
- GUTMANN, AMY (Hg.): *Charles Taylor: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, Frankfurt: Fischer, 1993.
- HABERMAS, JÜRGEN: Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in GUTMANN (1993), S. 147-196.
- HAILBRONNER, KAY: *Reform des Asylrechts. Steuerung und Kontrolle des Zuzugs von Ausländern* (Konstanzer Schriften zur Rechtstatsachenforschung, Bd. 8), Konstanz: Universitätsverlag Konstanz, 1994.
- Citizenship and Nationhood in Germany, in BRUBAKER (1989), S. 67-79.
- HAMMAR, TOMAS: *Democracy and the Nation State*, Aldershot: Avebury, 1990.
- HANDLIN, OSCAR: *Boston's Immigrants 1790-1865*, Cambridge: Harvard University Press, 1941.
- HARPPRECHT, KLAUS: Die Torheit der Gesinnungswächter, *Zeit* 5/1995, S. 50.
- HARRIS, COLE: France in North America, in MITCHELL/GROVES (1990), S. 65-92.
- HECKMANN, FRIEDRICH: *Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?*, Stuttgart: Klett-Cotta, 1981.
- HEHEMANN, RAINER: "...jederzeit gottlose böse Leute" - Sinti und Roma zwischen Duldung und Vernichtung, in BADE (1992a), S. 271-77.
- HEIDELBERGER MANIFEST vom 17.6.1981, in BLAHUSCH (1992), S. 79-83.
- HEINELT, HUBERT (Hg.): *Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede* (Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 4), Opladen: Leske + Budrich, 1994.
- HENNIG, EIKE: Wer von Einwanderung nicht reden will, soll am Asylrecht für politisch Verfolgte nicht rütteln, in UNSELD (1993), S. 431-444.
- HERBERG, WILL: *Protestant - Catholic - Jew*, New York: Doubleday, 1955.
- HERBERT, ULRICH: 'Ausländer-Einsatz' in der deutschen Kriegswirtschaft, 1939-1945, in BADE (1992a), S. 354-367.
- Hero of El Paso Proves That a Border Doesn't Have to Be a Sieve, *NYT*, 14.9.1994, S. A14.
- HIGHAM, JOHN: *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism 1860-1925*, New Brunswick/London: Rutgers UP, ²1988.
- Send These to Me: Immigrants in Urban America*, Baltimore/London: The Johns Hopkins UP, ²1984.
- HÖNEKOPP, ELMAR: *The new labour migration from Eastern Europe* (Diskussionspapier der Studiengruppe "German-American Migration and Refugee Policies", unveröffentlicht), Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, 1995.
- HOFFMANN, FREIA/ANDREAS M. WÜST: Akzeptanz von Ausländern, in STADT HEIDELBERG (Hg.): *Probleme und politische Einstellungen in Heidelberg. Ergebnisse einer Umfrage in Heidelberg durch Studierende des Instituts für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg im Vorfeld der Kommunal- und Europawahlen am 12. Juni 1994*, Heidelberg: Stadt Heidelberg, 1994, S. 9-12.
- HOFFMANN, LUTZ: *Die unvollendete Republik. Zwischen Einwanderungsland und deutschem Nationalstaat*, Köln: PapyRossa, ²1992.

- HOFFMANN-JABERG, BIRGIT/DIETER ROTH: Die Nichtwähler. Politische Normalität oder wachsende Distanz zu den Parteien?, in BÜRKLIN/ROTH (1994), S. 132-159.
- HORNBECK, DAVID: Spanish Legacy in the Borderlands, in CONZEN (1990), S. 51-62.
- HORNUNG, KLAUS: Nation/Nationalismus/Nationalstaat, in MICKEL, WOLFGANG (Hg.): *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1986, S. 305-309.
- HUGHES, ROBERT: *Nachrichten aus dem Jammertal. Wie sich die Amerikaner in political correctness verstrickt haben*, München: Kindler, 1993.
- HUTCHINSON, EDWARD P.: *Legislative History of American Immigration Policy*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981.
- Immigrant Kids Do Better in School, *WPost*, 24.2.1994.
- INFO-DIENST DEUTSCHE AUSSIEDLER (zit. Info-Dienst mit Ausgabenummer und Jahresangabe), Bonn: BMI.
- INSTITUT FÜR PRAXISORIENTIERTE SOZIALFORSCHUNG (zit. IPOS): *Bürger und Staat. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage (November 1994)*, Mannheim: IPOS, 1994.
- International Migration: An Assessment for the '90s, Silver Anniversary Issue of *IMR* 23 (3), New York: CMS, 1989.
- JACOBMEYER, WOLFGANG: Ortlos am Ende des Grauens: 'Displaced Persons' in der Nachkriegszeit, in BADE (1992a), S. 367-373.
- JOHN, BARBARA: Ein bißchen deutsch, *Zeit* 48/1994, S. 12.
- JUST, MICHAEL: Transitland Kaiserreich: ost- und südosteuropäische Massenauswanderung über deutsche Häfen, in BADE (1992a), S. 295-302.
- Kalifornien gegen illegale Einwanderer, *FAZ*, 10.11.1994, S. 3.
- KALLEN, HORACE M.: *Culture and Democracy in the United States: Studies in the Group Psychology of the American Peoples*, New York: Boni and Liveright, 1924.
- KAMPHAUSEN, GEORG: Ideengeschichtliche Ursprünge und Einflüsse, in ADAMS et al. (1990), S. 219-230.
- KATZENSTEIN, PETER J.: Migrant Workers, in ders.: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia: Temple UP, 1987, (Kap. 5) S. 209-253.
- Kein überwältigendes Interesse an doppelter Staatsbürgerschaft, *FR*, 13.10.1994, S. 20.
- KENNEDY, PAUL: The Future of the Nation-State, in ders.: *Preparing for the Twenty-First Century*, New York: Random House, 1993, S. 122-134 (Kap. 7).
- KIRBACH, ROLAND: Nicht mehr nach Hause, *Zeit* 48/1994, S. 78.
- KLAUDER, WOLFGANG: Deutschland im Jahr 2030: Modellrechnungen und Visionen, in BADE (1992a), S. 455-464.
- KLEßMANN, CHRISTOPH: Einwanderungsprobleme im Auswanderungsland: das Beispiel der 'Ruhrpolen', in BADE (1992a), S. 303-310.
- KOLLER, BARBARA: Aussiedler in Deutschland. Aspekte ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung, *APuZ B* 48, 1993, S. 12-22.
- KRITZ, MARY M./LIN LEAN LIM/HANIA ZLOTNIK (Hg.): *International Migration Systems. A Global Approach*, Oxford: Claredon Press, 1992.

- KRITZ, MARY M./HANIA ZLOTNIK: Global Interactions: Migration Systems, Processes, and Policies, in KRITZ/LIM/ZLOTNIK (1992), S. 1-16.
- KRUSE, KUNO/SABINE RÜCKERT: Einmal Deutschland und zurück, *Zeit* 39/1995, S. 17-22.
- KURTHEN, HERMANN/KAY M. LOSEY: The U.S. Debate on Political Correctness, *IPG* 1/1995, S. 46-58.
- LEGGEWIE, CLAUS: *MultiKulti: Spielregeln für die Vielvölkerrepublik*, Berlin: Rotbuch, ³1993.
'Stolz, ein Deutscher zu sein...' - die neue Angst vor den Fremden, in BADE (1992a), S. 423-430.
- LEHMANN, ALBRECHT: *Im Fremden ungewollt zuhaus. Flüchtlinge und Vertriebene in Westdeutschland 1945-1990*, München: C. H. Beck, 1991.
- LEICHT, ROBERT: Harte Zeiten, in *Zeit* 39/1995, S. 1.
- LEMAY, MICHAEL C.: *The Gatekeepers: Comparative Immigration Policy*, New York/London: Praeger, 1989.
- LEPSIUS, M. RAINER: Nation und Nationalismus in Deutschland, in ders.: *Ideen, Interessen, Institutionen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990, S. 232-246.
- LING-LING, YEH: Why Immigration Should Be Cut, *San Francisco Chronicle*, 2.10.1995, zugänglich gemacht durch den e-mail-Service des Center for Immigration Studies, Washington D. C.
- Luck of Irish Improved With Lottery, *WPost*, 17.3.1994.
- MEIER-BRAUN, KARL-HEINZ: 40 Jahre "Gastarbeiter" und Ausländerpolitik in Deutschland, *APuZ B* 35, 1995, S. 14-22.
Integration und Rückkehr?, München/Mainz: Grünewald/Kaiser, 1988.
- MARTIN, PHILIP L.: The United States: Benign Neglect toward Immigration, in CORNELIUS/MARTIN/HOLLIFIELD (1995b), S. 83-99.
Germany: Reluctant Land of Immigration, in CORNELIUS/MARTIN/HOLLIFIELD (1995a), S. 189-225.
- MARTIN, PHILIP L./MARK J. MILLER: Guestworkers: Lessons from Western Europe, *Industrial and Labor Relations Review* 33 (3), 1980, S. 315-330 (ND in COMMITTEE (1980), S. 222-237).
- MASSEY, DOUGLAS S. et al.: Theories of International Migration. A Review and Appraisal, *Population and Development* 19 (3), 1993, S. 431-466.
- Mauer am Golden Gate, *Spiegel* 46/1994, S. 161-166.
- MEHRLÄNDER, URSULA: *Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung* (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bd. 103), Bonn-Bad Godesberg: Neue Gesellschaft, 1974.
- MIKSCH, JÜRGEN (Hg.): *Deutschland - Einheit in kultureller Vielfalt*, Frankfurt: Otto Lembeck, 1991.
Deutsch sein heißt multikulturell sein - Eine Einführung, in ders. (1991), S. 5-16.
- MILLER, MARK J.: *Immigrant Integration in the United States*, 1995 (unveröffentlicht).
(Rez.): Myron Weiner (Hg.): International Migration and Security, *IMR* 28 (3), 1994(e), S. 595-597.
Naturalization in the United States: Process, Trends and Problems, in AUSLÄNDERBEAUFTRAGTE DES BERLINER SENATS (1994)(d), S. 207-218.
Western European Strategies to Deter Unwanted Migration: Neither New Barbarian Invasions nor Fortress Europa, Paper for the Commission on Immigration Reform, 1994(c).

- Financially-Assisted Alien Repatriation From Western Europe, 1974-1993*, Paper for the Commission on Immigration Reform, 1994(b).
- (Hg.): *Strategies for Immigration Control. An International Comparison* (Special Issue of *The Annals*, Vol. 534), Thousand Oaks: SAGE, 1994(a).
- Employer Sanctions in Industrial Democracies: Reflections on IRCA*, Testimony prepared for the Subcommittee on International Law, Immigration, and Refugees, U.S. House of Representatives, June 16, 1993(b).
- Chronique Américaine de l'Immigration Act à l'Affaire Zoe Baird, *Hommes & Migrations 1162-1163* (Février-Mars), 1993(a), S. 8-15.
- Foreign Workers in Western Europe*, New York: Praeger, 1981.
- MILLER, MARK J./ROBERT A. DENEMARK: *Migration and World Politics: A Critical Case for Theory and Policy*, New York: CMS, 1993.
- Minderheitenförderung beendet, *SZ*, 22./23.7.1995, S. 6.
- MITCHELL, ROBERT D./PAUL A. GROVES (Hg.): *North America: The Historical Geography of a Changing Continent*, Savage/MD: Rowman & Littlefield, 1990.
- MOCH, LESLIE PAGE: *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*, Bloomington/Indianapolis: Indiana UP, 1992.
- NIEDERMAYER, OSKAR/KLAUS VON BEYME (Hg.): *Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland*, Berlin: Akademie Verlag, 1994.
- OBERNDÖRFER, DIETER: *Der Wahn des Nationalen. Die Alternative der offenen Republik*, Freiburg/Basel/Wien: Herder, 1993.
- O'BRIEN, PETER: *Germany's Migrant Problem*, unveröffentlichtes Manuskript (1994).
- OECD (zit. SOPEMI mit Jahresangabe für den Berichtszeitraum): *Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration*, Paris: OECD, 1975 ff.
- PIORE, MICHAEL J.: *Birds of Passage*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- PORTES, ALEJANDRO/JÓSEF BÖRÖCZ: Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on its Determinants and Modes of Incorporation, *IMR* 23 (3), 1989, S. 606-630.
- PORTES, ALEJANDRO/LISANDRO PEREZ (i.V.): *Children of Immigrants: The Adaptation Process of the Second Generation*, Vorstellung durch Portes im CMS, Frühjahr 1993.
- PORTES, ALEJANDRO/RUBÉN R. RUMBAUT: *Immigrant America: A Portrait*, Berkeley: University of California Press, 1990.
- PORTES, ALEJANDRO/RICHARD SCHAUFFLER: Language and the Second Generation: Bilingualism Yesterday and Today, *IMR* 28 (4), 1994, S. 640-661.
- POZZETTA, GEORGE E. (Hg.): *American Immigration & Ethnicity*, New York/London: Garland Publishing, 1991, 20 Bde.
- PUHLE, HANS-JÜRGEN: Multikulturalismus und der amerikanische consensus, in ZENTRUM FÜR NORDAMERIKA-FORSCHUNG (1994), S. 5-28.
- REDLICH, WIEBKE/RALF STAPF: Displaced Persons, in ABELS, BODIEN/CARINE VAN RHIJN (Hg.): *History of Daily Life. Papers of the fifth Isha Conference, Utrecht, The Netherlands, April 4-8, 1994*, Atalanta, 1994, S. 44-51.

- RIST, RAY C.: *Guestworkers in Germany*, New York: Praeger, 1978.
- RITTSTIEG, HELMUT: Einführung, in AUSLR (1993), S. 1-20.
- ROLPH, ELISABETH S.: *Immigration Policies: Legacy from the 1980's and Issues for the 1990's*, Santa Monica: RAND, 1992.
- ROMO, RICARDO: *East Los Angeles: History of a Barrio*, Austin: University of Texas Press, 1992.
- ROTH, DIETER: Die Republikaner, *APuZ B 37-38*, 1990, S. 27-39.
- Sind die Republikaner die fünfte Partei?, *APuZ, B 41-42*, 1989, S. 10-20.
- RUDOLPH, HEDWIG: Dynamics of Immigration in a Nonimmigrant Country: Germany, in FASSMANN/ MÜNZ (1994), S.113-126.
- RUSTAG, in AUSLR, 1993: 163-166.
- RV (Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871), *Reichsgesetzblatt*, 1871, S. 63.
- SANTEL, BERNHARD: *Migration in und nach Europa*, Opladen: Leske + Budrich, 1995.
- SCHINDLING, ANTON: Bei Hofe und als Pomeranzenhändler: Italiener im Deutschland der Frühen Neuzeit, in BADE (1992a), 287-293.
- SCHISLER, JAKOB: Politische Kultur in der öffentlichen Meinung, in ADAMS et al. (1990), S. 259-270.
- SCHMIDT, MANFRED G.: Der schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung, *PVS 2/1984*, S. 209-16.
- SCHLESINGER, ARTHUR M: *The Disuniting of America*, New York/London: Norton, 1992.
- SCHREUDER, YDA: Labor Segmentation, Ethnic Division of Labor, and Residential Segregation in American Cities in the Early Twentieth Century, *Professional Geographer 41 (2)*, 1989, S. 131-143.
- SCHULTE, AXEL: Multikulturelle Gesellschaft: Chance, Ideologie oder Bedrohung?, *APuZ, B 23-24*, 1990, S. 3-15.
- SELECT COMMISSION ON IMMIGRATION AND REFUGEE POLICY (zit. Select Commission): *U.S. Immigration Policy and the National Interest - Staff Report*, Washington D.C., 1981.
- SELECT COMMISSION ON IMMIGRATION AND REFUGEE POLICY (zit. Select Commission Summary): *U.S. Immigration and the National Interest - Executive Summary of the Final Report and Recommendations of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy with an Introduction by Chairman Theodore M. Heshberg*, Washington D.C., 1981.
- ^aEN, FARUK: Ein bißchen dürftig, *Zeit 48/1994*, S. 12.
- SHELL, KURT L.: Probleme der Institutionalisierung des Multikulturalismus (Diskussionsbeitrag), in ZENTRUM FÜR NORDAMERIKA-FORSCHUNG (1994), S. 29-32.
- SMITH, ROGERS M.: The Meaning of American Citizenship, *This Constitution (8) 1985*, S. 12-18.
- SMITH, TIMOTHY L.: Religion and Ethnicity in America, *American Historical Review 83 (December)*, 1978, S. 1155-1185.
- SOPEMI -> siehe OECD.
- STEINERT, JOHANNES-DIETER: Drehscheibe Westdeutschland: Wanderungspolitik im Nachkriegsjahrzehnt, in BADE (1992a), S. 386-392.
- STERNBURG, WILHELM VON: Deutschland und die nationale Idee, in ders. (Hg.): *Geteilte Ansichten über eine vereinigte Nation. Ein Buch über Deutschland*, Frankfurt: Hain, 1990, S. 13-51.

- TAYLOR, CHARLES: Die Politik der Anerkennung, in GUTMANN (1993), S. 13-78.
- TICHY, ROLAND: *Ausländer rein: Warum es kein "Ausländerproblem" gibt*. München: Piper, ²1990.
- THRÄNHARDT, DIETRICH: Die Lebenslage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, *APuZ B 35*, 1995, S. 3-13.
- Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern, in HEINELT (1994), S. 33-63.
- TREIBEL, ANNETTE: *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit* (Grundlagentexte Soziologie), Weinheim/München: Juventa, 1990.
- Treudeutscher Koalitionsvertrag, *taz*, 21.10.1994, S. 1.
- TURNER, FREDERICK JACKSON: *The Frontier in American History*, New York: Henry Holt, 1920.
- Unlikely Allies Battle Congress Over Anti-Immigration Plans, *NYT*, 11.10.1995, S. B1.
- UNSELD, SIEGFRIED (Hg.): *Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland*, Frankfurt: Suhrkamp, 1993.
- U.S. BUREAU OF THE CENSUS (Hg.): *Statistical Abstract of the United States*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1880 ff.
- VECOLI, RUDOLF J.: Immigration, Naturalization and The Constitution, *News for Teachers of Political Science (50)* 1986, S. 9-29.
- VEEN, HANS-JOACHIM/CARSTEN ZELLE: National Identity and Political Priorities in Eastern and Western Germany, *German Politics 4 (1)*, 1995, S. 1-26.
- VOA (Voice of America) mit Angabe der Ausstrahlung der Berichterstattung, zugänglich gemacht durch den e-mail-Service des Center for Immigration Studies, Washington D. C.
- Völkerwanderung am Freitag, *Spiegel 47/1994*, S. 54-60.
- WACKER, FRED R.: Assimilation and Cultural Pluralism in American Social Thought, *Phylon (40)* 1979, S. 325-333.
- WALKER, MACK: *Germany and the Emigration, 1816-1885*, Cambridge/MA: Harvard UP, 1964.
- WALZER, MICHAEL: *Spüren der Gerechtigkeit*, Frankfurt/New York: Campus, 1992.
- WARD, DAVID: Population Growth, Migration, and Urbanization, 1860-1920, in MITCHELL/GROVES (1990), S. 299-319.
- WEIDENFELD, WERNER (Hg.): *Das europäische Einwanderungskonzept*, Gütersloh: Bertelsmann, 1994.
- WEINER, MYRON (Hg.): *International Migration and Security*, Boulder/San Francisco/Oxford: Westview, 1993.
- WEIZSÄCKER, RICHARD VON: Wer ist der Fremde? Unser Staatsbürgerrecht muß dringend reformiert werden, *Zeit 11/1995*, S. 16.
- WERZ, NIKOLAUS: "Multikulturelle Gesellschaft" - ein umstrittener Begriff. Zur Diskussion in Frankreich und Deutschland, *Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog (6)* 1991, S. 474-479.
- WESTLE, BETTINA: Traditionalismus, Verfassungspatriotismus und Postnationalismus im vereinigten Deutschland, in NIEDERMAYER/BEYME (1994), S. 43-76.
- Changing Aspects of National Identity in Germany, in BERG-SCHLOSSER/RYTLEWSKI (1993), S. 271-294.
- WHITAKER, MARK: Decision ... and Division, *Newsweek*, 16.10.1995, S. 12-18.

- WINKLER, BEATE (Hg.): *Zukunftsangst Einwanderung*, München: C. H. Beck, ²1992.
- WÜST, ANDREAS M.: Right-wing Extremism in Germany: Litmus Test For Democracy in the Unified Country, *Migration World Magazine* 2-3/1993, S. 27-31.
- YANS-MCLAUGHLIN, VIRGINIA (Hg.): *Immigration Reconsidered: History, Sociology, and Politics*, New York/Oxford: Oxford UP, 1990.
- Family and Community: Italian Immigrants in Buffalo 1880-1930*, Urbana und Chicago: University of Illinois Press, 1982.
- ZENTRUM FÜR NORDAMERIKA-FORSCHUNG (Hg.): *Probleme der Institutionalisierung des Multikulturalismus in den USA* (ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht, 1), Frankfurt: Johann Wolfgang Goethe-Universität, 1994.
- ZÖLLER, MICHAEL: Politische Kultur und politische Soziologie, in ADAMS et al. (1990), S. 239-258.
- ZOLBERG, ARISTIDE R.: Reforming the Back Door: The Immigration Reform and Control Act of 1986 in Historical Perspective, in YANS-MCLAUGHLIN (1990), S. 315-339.
- The Next Waves: Migration Theory for a Changing World, *IMR* 23 (3), 1989, S. 403-430.