

Stefan Luft

Staat und Migration

Zur Steuerbarkeit von
Zuwanderung und Integration

Stefan Luft lehrt als Privatdozent mit den Schwerpunkten Regierungslehre und Politikfeldanalyse an der Universität Bremen.

© Campus Verlag GmbH

Stefan Luft

Staat und Migration

Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-38888-5

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2009 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Druck und Bindung: PRISMA Verlagsdruckerei GmbH

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Vorwort	7
1. Einführung und Grundlagen	8
2. Die Anwerbung von »Gastarbeitern«: »Temporäre Arbeitsmigration« und das Problem der Steuerbarkeit	35
3. Integration und Stadt	99
4. Integration in das Bildungssystem	222
5. Die Debatte um Integration	259
6. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration	299
7. Schluss: Integrationspolitischer Realismus	355
Literatur	368

Vorwort

Die diesem Buch zugrunde liegende Arbeit wurde im Juni 2007 als Habilitationsschrift unter dem Titel »Die Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration. Erfahrungen und Perspektiven der Bundesrepublik Deutschland« beim Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Bremen eingereicht. Sie war Bestandteil des im Mai 2008 abgeschlossenen Habilitationsverfahrens. Mein Dank gilt allen daran Beteiligten – insbesondere jenen, die schriftliche Gutachten erstellt haben: Herrn Professor Dr. Frank Nullmeier (Bremen), Herrn Professor Dr. Thomas Krämer-Badoni (Bremen) sowie Herrn Professor Dr. Tilman Mayer (Bonn). Für die Aufnahme am Institut für Politikwissenschaft – nach mehrjähriger Tätigkeit in der Politikberatung im Dienst der Freien Hansestadt Bremen – bin ich außerordentlich dankbar.

Für die Veröffentlichung wurde die Arbeit aktualisiert, ergänzt und überarbeitet. Zur Erstellung dieser Arbeit wurden zahlreiche Experteninterviews geführt, die in verschriftlichter Form in diesen Text eingegangen sind. Es handelte sich um Gespräche mit Lehrkräften an Schulen, Beamten der Länderpolicen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Staatsanwaltschaften, der Berliner Bezirke (insbesondere Neuköllns), von Quartiersmanagement-Einrichtungen, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie verschiedener Ausländerbehörden. Ihnen sei an dieser Stelle ebenfalls für die Kooperationsbereitschaft herzlich gedankt. Der FAZIT-STIFTUNG danke ich für einen großzügigen Druckkostenzuschuss.

Die Arbeit an diesem Buch hat mein Zeitbudget zu erheblichen Teilen beansprucht. Meine Frau und unsere Kinder bekamen dies am stärksten zu spüren. Deshalb danke ich ihnen für ihr Verständnis und meiner Frau für die liebevolle Unterstützung, ohne die dieses Vorhaben und die berufliche Umorientierung nicht gelungen wären.

Bremen, im April 2009

1. Einführung und Grundlagen

»Zulassung und Ausschluss sind der Kern,
das Herzstück von gemeinschaftlicher Eigenständigkeit.
Sie sind es, die der Selbstbestimmung ihren tieferen Sinn verleihen.
Ohne sie gäbe es keine *spezifischen Gemeinschaften*,
keine historisch stabilen Vereinigungen von Menschen,
die einander in einer speziellen Weise verbunden und verpflichtet sind
und die eine spezielle Vorstellung von ihrem gemeinsamen Leben haben«
Michael Walzer

Dürfen demokratische Rechtsstaaten Zuwanderung steuern? Können demokratische Rechtsstaaten Zuwanderung steuern? Die Antwort auf die erste Frage kann zunächst lauten, dass die Funktionsfähigkeit und die Legitimität des politischen Systems wesentlich darauf beruhen, dass die Exekutive rechtsstaatlich zustandegekommenen Gesetzen Geltung verschafft. Das gilt auch für Gesetze, die der Kontrolle und der Steuerung von Migrationsprozessen dienen. Die Kontrolle des Zugangs zu staatlichen Territorien war eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung eines leistungsfähigen Sozialstaates im 19. Jahrhundert. Das System mit seinen hohen Umverteilungsleistungen kann nur funktionieren, wenn die darin einbezogene Bevölkerung ebenso begrenzt wird, wie die Eigenschaften von Wohlfahrtsstaaten als *welfare magnets* (Peterson/Rom 1990).

»Die Leistung des Staates bestand nicht zuletzt darin, dass er durch die Aufrichtung und Kontrolle seiner Grenzen sicherstellte, dass sich die generalisierten Gegenseitigkeitserwartungen auf einen abgegrenzten und damit im Grundsatz überschaubaren Verteilungsraum bezogen, im Rahmen dessen eine abgestimmte Wirtschafts- und Sozialpolitik möglich war« (Kaufmann 1997: 143; vgl. Mau 2007: 227f.).

Hinzu kommt die Erfahrung, dass mit der Zulassung von Personen zum Territorium eines demokratischen Rechtsstaates Mechanismen (vor allem rechtlicher Natur) greifen, die es dem Staat sehr schwer machen, diese Personen wieder in ihre Herkunftsstaaten (oder aufnahmebereite Drittstaaten) zurückzuführen.

Was die zweite Frage nach der Fähigkeit des Staates zur Steuerung¹ von Migrations- und Integrationsprozessen angeht, so sind zahlreiche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen – zunächst die beteiligten Akteure: Einmal die

¹ Unter Steuerung verstehe ich nach Lange/Schimank (2005: 23), »ein System, einen kollektiven oder korporativen Akteur, aber auch Gruppen und einzelne Individuen durch gezielte Intervention in seiner/ihrer Handlungsweise auf die Ziele des Steuerungssubjektes festzulegen«.

kollektiven Akteure, die als staatliche Institutionen am Prozess beteiligt sind: Die Bundesregierungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg bis mindestens zum Anwerbestopp 1973 die Ausländer- und Zuwanderungspolitik dominierten. Der Deutsche Bundestag, der erst durch die innenpolitische Polarisierung seit den 1970er Jahren als »Mitspieler« in Erscheinung trat. Schließlich die Rechtsprechung, die unbestimmte Rechtsbegriffe im Ausländerrecht ausfüllte und damit einen entscheidenden Beitrag dazu leistete, dass sich die Niederlassungsprozesse vollziehen konnten. Hinzu kommen die Parteien als intermediäre Akteure, die die Themen »Zuwanderung« und »Asyl« seit Ende der 1970er Jahre auf breiter Front in die öffentliche Debatte einbrachten (vor allem die Unionsparteien und die Grünen). Gesellschaftliche Akteure – wie Kirchen und Wohlfahrtsorganisationen – haben sich in den vergangenen Jahrzehnten als Sprachrohr für Zuwanderer (Arbeitsmigranten, Asylbewerber, illegale Zuwanderer etc.) verstanden – und tun dies bis heute. Dabei setzen sie neben öffentlichen Stellungnahmen und Kampagnen (»Tag des ausländischen Mitbürgers«/»Interkulturelle Woche« seit 1975) auch auf die Beeinflussung der gesellschaftlichen und politischen Debatte durch die Institutionalisierung von Foren – wie den »Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht« der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart seit 1985. Hinzu kommen zahlreiche lokale und mittlerweile überregional organisierte Flüchtlingsinitiativen, die sich in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zunehmend politisierten und professionalisierten (wie zum Beispiel Pro Asyl). Diese Nichtregierungsorganisationen werden zunehmend von staatlichen Stellen in Entscheidungsprozesse einbezogen und teilweise auch aus öffentlichen Mitteln unterstützt. Die politische Debatte wurde in den 1970er und 1980er Jahren auch von Einzelpersonlichkeiten, meist Juristen, stark beeinflusst, die ausgeprägte publizistische Aktivitäten entfalten.²

Zentrale Mitspieler sind bis heute außerdem Wirtschaftsverbände und Unternehmen. Sie haben ein prinzipielles Interesse an einem möglichst großen Potential an Arbeitskräften, das nicht durch staatliche Grenzen eingeschränkt wird. Arbeitskräfteknappheit (Vollbeschäftigung) mindert ihre Macht – auch bei Tarifverhandlungen. Eine kapitalistische Ökonomie steht grundsätzlich für Grenzenlosigkeit (Dohse 1985a: 3) und strebt einen Weltmarkt für Arbeitskräfte an. Nicht zuletzt um die bereits einsetzenden privaten Rekrutierungen von Arbeitskräften in den Nachbarländern zu regulieren, hatten die Bundesregierungen seit Mitte der 1950er Jahre die Gespräche über Anwerbevereinbarungen aufgenommen. Der Import ausländischer Arbeitskräfte war bis 1973 auf die Befriedigung der Bedarfsanmeldungen der Wirtschaft ausgerichtet. Erst

2 Hier seien nur genannt Fritz Franz, Helmut Rittstieg und Hans Heinz Heldmann.

als die Niederlassung zunehmend sichtbar und die damit entstehenden Kosten spürbarer wurden, begann der Einfluss der Wirtschaft zu sinken. Nicht zuletzt die *Green-Card*-Initiative des Jahres 2000 und der periodisch wiederkehrende Hinweis auf einen drohenden Fachkräftemangel zeigen, wie wirkungsvoll ihre Einflussnahme auch in diesem Politikfeld bis heute ist. In den öffentlich ausgetragenen Konflikten um den Vollzug ausländerrechtlicher Entscheidungen stehen somit staatliche Akteure (Ministerien, Gerichte, Behörden) einer Vielzahl von Akteuren gegenüber, die Widerspruch anmelden und ihn wirkungsvoll artikulieren.

Die Steuerungsfähigkeit der staatlichen Akteure hängt auch davon ab, ob ein Konsens oder Dissens zwischen den Entscheidungsbeteiligten vorherrscht: Bis zum Anwerbestopp bestand ein weitgehender (partei-)politischer Konsens darüber, dass ein ausgeglichener Arbeitsmarkt gewährleistet werden und dazu ausländische Arbeitnehmer angeworben werden sollten. In den 1970er Jahren kam es zu einer zunehmenden Politisierung und Polarisierung des Themas, die die gesamten 1980er Jahre kennzeichnete und eine Ursache für das späte Zustandekommen des Zuwanderungskompromisses darstellte. Auch die innerkoalitionären Konflikte und Blockaden zwischen CDU/CSU und FDP in den 1980er Jahren trugen dazu bei, dass nicht wirkungsvoll steuernd eingegriffen wurde.

»Politiksteuerung im Sinn von *Steuerungsfähigkeit* und *Steuerbarkeit* der Politik« sei, so Manfred G. Schmidt, in der Bundesrepublik Deutschland »ein besonders schwieriges Unterfangen«, was er auf die hohe Zahl an Vetospielern und Mitspielern in einzelnen politischen Konstellationen zurückführt (Schmidt 2002: 23; Hervorhebung im Original). Die grundgesetzlich festgelegte föderale Struktur gibt den Ländern die Möglichkeit, als »Mitregenten« und »Vetospieler« (Schmidt 2007: 198) aufzutreten, an der Gesetzgebung mitzuwirken und durch ihre Zuständigkeit für den Vollzug von Bundesgesetzen die Verwaltungspraxis zu prägen. In der Gestaltung der deutschen Zuwanderungspolitik ist ihre deutliche Handschrift zu spüren.

Hinzu treten die Entsendeländer, deren Interessen erst in den vergangenen Jahren in den Fokus gerückt sind. »Magnet Bundesrepublik« – der Titel einer Veröffentlichung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1966 fasst die Situation prägnant zusammen: Wenige Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges, mit allen reparablen und irreparablen Konsequenzen, hatte die wirtschaftlich prosperierende Bundesrepublik Deutschland international erheblich Anziehungskraft entwickelt. Zahlreiche Regierungen wollten ihre Arbeitsmärkte entlasten und Devisenprobleme lindern. »Aus den entferntesten Gegenden des Erdballs kamen Anfragen, in denen ausländische Regierungen um Erlaubnis zur Entsendung von in ihren Heimatländern beschäfti-

gungslosen Arbeitskräften nach Westdeutschland baten« (Knortz 2008: 41). Anfang der 1960er Jahre waren in diesem Sinne 20 außereuropäische Staaten bei der Bundesregierung vorstellig geworden.³

Begrenzte Steuerungsfähigkeit ist ein wesentliches Kennzeichen des demokratischen Verfassungsstaates als einer »durch Recht geordnete(n) institutionelle(n) Struktur« (Benz 2006: 151; 2008: 247ff.; Massey 2000: 64ff.). Die »Internationalisierung des Arbeitsmarktes« seit den 1950er Jahren und die zunehmende internationale Einbindung nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Bedeutung der nationalstaatlichen Steuerungsebene im Hinblick auf die Zuwanderungen stark relativiert. Die Eigendynamik der einsetzenden Kettenmigration, humanitäre Selbstbindungen, die *verfassungsrechtlich domestizierte Staatsraison* (Isensee 1973), die Spannung zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit von Verfahren zählen hierbei zu den Ursachen. Im Zuge der sich gegenwärtig vollziehenden Europäisierung des Asyl- und Zuwanderungsrechts gewinnt dieser Prozess eine neue Qualität. Das Recht, über den Aufenthalt von Nicht-Staatsangehörigen im Staatsgebiet zu entscheiden als Ausdruck staatlicher Souveränität, wird auf Restbestände reduziert. Allerdings kann die Bündelung der nationalen Souveränitäten auf der EU-Ebene einen Beitrag dazu leisten, die Migrationskontrolle effektiver auszuüben als das auf einzelstaatlicher Ebene möglich wäre.⁴

Internationale Instanzen – wie der EuGH – gewinnen immer mehr an Einfluss, was die Gestaltung aufenthalts- und asylrechtlicher Regelung angeht. Souveränität – im 20. Jahrhundert angesichts leidvoller Erfahrungen immer stärker durch internationales Recht eingeengt – wird auf diese Weise immer mehr eingeschränkt (Leibfried/Zürn 2006: 46f.; Mayntz 2007). Gleichzeitig besteht die Absicht und auch die Chance, Zuwanderung in die EU (insbesondere bei größeren Flüchtlingsbewegungen) stärker als in früheren Jahren auf die Mitgliedstaaten zu verteilen.

Wenn für die Wirtschaftspolitik festgestellt werden muss, dass sich infolge der Globalisierung immer mehr Unternehmen (und vor allem Kapital) staatlicher Regime entziehen (Genschel/Uhl 2006), und »nationale Regierungen immer mehr die Kontrolle über klassische Politikfelder verlieren – Währungspolitik, makroökonomische Politik, öffentliche Finanzwirtschaft, Steuerpolitik und auch über die Gestaltung des Systems der industriellen Beziehungen« (Leibfried 2006: 529), so muss dies für die Zugankontrolle zu westlichen

3 Die Liste bei Knortz 2008: 116ff.

4 Mit der verstärkten intergouvernementalen Zusammenarbeit und der Verlagerung von Kompetenzen auf neue Akteure der EU (die diversen »Gruppen«, Frontex etc.) können – so argumentieren Guiraudon/Lahav 2000: 175ff. – Regierungen spezifische nationale Widerstände gegen restriktive Zuwanderungspolitiken leichter umgehen.

Staaten, vor allem der EU, gleichfalls beobachtet werden (Cornelius/Tsuda 2004).

Hinzu kommt der Widerspruch, dass westliche Politik weltweit Organisationsprinzipien des Marktes durchsetzen möchte, dies aber für den Weltmarkt der Arbeitskräfte nicht gelten lassen will: »Die ökonomische Logik des Liberalismus verlangt Offenheit, die politische und rechtliche Logik verlangen eher Abschottung« (Hollifield 2003: 37; Hoffmann-Nowotny 1989: 245f.). Dieses »liberale Paradox« (Hollifield 1992: 222ff.) ist (neben der Dynamik von Kettenwanderungen und Netzwerken) ein zentraler Erklärungsfaktor dafür, dass selbst »starke Staaten« wie Frankreich in den 1960er und 1970er Jahren Zuwanderungsprozesse nicht nachhaltig zu beeinflussen vermochten (Hollifield 1992: 227). Demokratisch gewählte Regierende sehen sich den Erwartungen der Wähler und der Kritik der Opposition ausgesetzt. Sie müssen daher Zuwanderungspolitik an Mehrheiten orientieren, werden jedoch durch die Einbindung in nationale und internationale rechtliche Verbindlichkeiten immer stärker an eigenständigem Handeln gehindert. Schließlich: Regierungen müssen Handlungsfähigkeit auch in Zuwanderungsfragen demonstrieren, auch wenn sich die Resultate häufig nicht mit den Absichtserklärungen decken.

Da keine Bundesregierung je um »Einwanderer« geworben hatte, man also mit den Folgen weitgehend ungewollter, unbeabsichtigter und ungeplanter Zuwanderung konfrontiert war, sträubten sich die Bundesregierungen der 1980er und 1990er Jahre, das von ihnen vielstimmig geforderte Bekenntnis zu Deutschland als »Einwanderungsland« abzugeben. Sie fürchteten damit eine sich selbst erfüllende Prophezeiung abzugeben. »Aus der faktischen Einwanderung zu schließen, es müsse auch durch die Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zum Einwanderungsland für die Zukunft rechtlich sanktioniert werden, was faktisch nicht verhindert werden konnte, ist ähnlich, wie wenn man aus der massenhaften Steuerhinterziehung bei Zinseinkünften aus ausländischen Kapitalanlagen den Schluss ziehen wollte, die Bundesrepublik zum steuerfreien Land für Kapitaleinkünfte zu erklären«, bemerkte Kay Hailbronner (2000: 31) dazu.⁶

Eine Hauptursache für die mangelnde Integration einzelner Zuwanderergruppen hinsichtlich Spracherwerb, Bildungswesen und Arbeitsmarkt ist die Tatsache, dass die Bundesrepublik Deutschland (wie andere westliche europäische Länder auch) die Zuwanderung nicht nach Kriterien der Qualifikation gesteuert hat (wie in klassischen Einwanderungsländern wie den USA oder

5 Dies wurde von wirtschaftswissenschaftlicher Seite immer wieder als anachronistisch dargestellt (Waltershausen 1911: 86ff.; Röpke 1950; Borella 2008: 76ff.).

6 Vor diesem Hintergrund wird in dieser Arbeit auch von »Zuwanderung« und nicht von »Einwanderung« in die Bundesrepublik Deutschland gesprochen (Joppke 1999: 99).

Australien). Deshalb stehen neben den Bedingungen von Wanderungsprozessen in dieser Arbeit die Niederlassungsprozesse im Vordergrund. »Gastarbeiter« (insbesondere jene aus der Türkei) wurden über Filtermechanismen von Wohnungsmärkten in Stadtteile abgedrängt, in denen bereits die einheimischen sozial Schwachen lebten. Hinzu kam, dass Menschen, die sich dauerhaft in einem anderen Land niederlassen, die Gemeinschaft mit Landsleuten suchen. Das war und ist in Deutschland nicht anders als in Großbritannien, den USA und den Niederlanden. Sind die daraus entstehenden *ethnischen Kolonien* nicht gleichzeitig Unterschichtenballungen und lediglich Durchgangsstationen, ein *durchlässiges System*, besteht wenig Gefahr, dass sie sich im Laufe der Zeit verfestigen und zu Integrationsbarrieren werden. Kommt es aber zu einer ethnischsozialen Unterschichtung der Aufnahmegesellschaft durch große Zuwanderergruppen, ist die Gefahr zunehmender Isolation groß.

Im Laufe des Niederlassungsprozesses trafen die Zuwanderer nicht nur auf sich wandelnde Arbeitsmärkte sondern auch auf Städte, in denen sich sozial selektive Wanderungsprozesse abzeichneten, die durch die Zuwanderung verstärkt wurden. Exemplarisch wird dies am Fall Berlins dargestellt. In den ethnischen Kolonien sammeln sich zunehmend sozial schwache Einheimische und Zuwanderer. Wer es sich leisten kann, verlässt den Stadtteil. Die sozial schwachen Einheimischen, die nicht in »bessere« Wohngegenden umziehen können, sehen sich mit einer zunehmenden Dominanz fremder Lebensweisen und Ausdrucksformen konfrontiert. Zu der sozial-räumlichen Polarisierung kommt die demographische Entwicklung, die die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung vor allem in den Großstädten in den kommenden Jahren und Jahrzehnten nachhaltig verändern wird.

Die deutsche Ausländerpolitik setzte lange Jahre auf die Bewahrung der »kulturellen Identität« der Zuwanderer. Sie stellte sich gegen eine *Angleichung* der »Gastarbeiter« und ihrer Nachkommen, die als *Eindeutschung* abgelehnt wurde. Lag bei den einen eine romantisierende Vorstellung der jeweiligen *Herkunftsidentitäten* vor, wollten die anderen damit vor allem die *Rückkehrfähigkeit* erhalten.

Diese Haltung ist einer der Gründe, warum die Integration in das Bildungssystem bis heute erhebliche Probleme aufwirft. Außerdem beförderte sie die desintegrierenden Auswirkungen der ethnisch-sozialen Ballungen, weil sich die soziale Mobilität nicht ausreichend entwickeln konnte. Milliarden schwere Sprach- und Integrationsangebote erzielten auf diese Weise nicht die beabsichtigte Wirkung.

Heute muss die Verfestigung ethnisch-sozialer Unterschichtenkonzentrationen und partiell auch die Tendenz zur Entstehung parallelgesellschaftlicher Strukturen konstatiert werden. Dabei geht es weder darum, die Existenz sol-

cher Strukturen zu bestreiten noch pauschal alle ethnischen Konzentrationen mit dem Begriff *Parallelgesellschaft* zu belegen.

Mit einer dauerhaften sozialen Randständigkeit geht eine hohe Kriminalitätsbelastung einher, die bei Jugendlichen aus dem türkisch-islamischen Raum besonders auffällig ist. Hier stehen nicht nur Polizei, Justiz und Schulen, sondern die Gesellschaft als Ganzes vor einer großen Herausforderung.

Was bedeutet *Integration*? Darf sie überhaupt verlangt werden, und welche Bedingungen für gelingende Integration gibt es? Ist Integration in Zeiten weltweiter Mobilität und Vernetzung überhaupt noch eine sinnvolle Kategorie? Stellt der Staat noch ein sinnvolles Bezugssystem dafür dar? Welche Rolle spielt dabei die Verleihung der Staatsangehörigkeit? Gibt es eine *Integration durch das Recht*?

Am »Multikulturalismus« wird von politischen Lagern, die sich selbst als »links« oder »rechts« verstehen, grundlegende Kritik geübt. Auch mit Blick auf die Entwicklungen in Großbritannien ist festzustellen, dass das Konzept des Multikulturalismus jene unter den Zuwanderern bestärkt, die bewusst auf Abgrenzung und Absonderung setzen (vgl. Kapitel 5).

»In allen Zielstaaten der Arbeitsmigration weisen die Eltern der als Migranten erfassten Jugendlichen eine kürzere Schulbesuchszeit und einen geringeren ökonomischen, sozialen und kulturellen Status auf als die Eltern von Nichtmigranten. Nirgendwo ist dieser Unterschied zwischen Familien mit und ohne Migrationshintergrund aber so stark wie in Deutschland. Das besonders niedrige soziale und kulturelle Kapital, das Jugendlichen aus Familien von Zugewanderten mit auf den Weg gegeben wird, ist ein zentraler Faktor der Migrationsproblematik in Deutschland« (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 172).

Diese Feststellung lässt deutlich werden, dass die Frage nach der Steuerungsmöglichkeit für Integrationsprozesse von zentraler Bedeutung ist. Die dauerhafte Randständigkeit ganzer Bevölkerungsgruppen in den Städten birgt jedenfalls erhebliches Konfliktpotential, zumal die Gegensteuerungskapazitäten von Bund, Ländern und Gemeinden in Zeiten von Weltwirtschaftskrise und Konsolidierungszwängen (durch »Schuldenbremsen«) nachhaltig abnehmen werden.

In Zeiten der Globalisierung, in denen das deutsche Modell des Sozialstaats zunehmend in Frage gestellt wird (Lessenich/Nullmeier 2006), gewinnt das Konfliktpotential zwischen den Zuwanderern, die an den unteren Rand der Gesellschaft gedrängt wurden, und den einheimischen Unterschichten zunehmend an Bedeutung. Die Leidtragenden der marodierenden französischen Jugendbanden waren nicht die bürgerlichen Schichten, sondern jene Einheimischen, die das Schicksal der Zugewanderten (in Hinsicht auf Bildungsstand, verfügbares Einkommen, Wohngegend und Marginalisierung) teilen. Deshalb geht es bei der Debatte um ethnisch-soziale Unterschichten auch um ein gesamtgesellschaftliches Problem.

Dynamische Migrationsprozesse

Staatliche Steuerungsversuche zeigen deshalb häufig nur begrenzte Wirkungen, weil die Wanderungen eine erhebliche Eigendynamik entwickeln. Hier sollen einige Stichworte zu entsprechenden Erklärungsversuchen genannt werden.

Bei einer gegenwärtigen Weltbevölkerung von rund 6.396 Millionen Menschen⁷ leben rund 191 Millionen außerhalb ihres Geburtslandes und gelten daher als Migranten (Deutsche Stiftung Weltbevölkerung 2006: 5). Das entspricht einem Anteil von drei Prozent. Dieser Anteil ist in den vergangenen 50 Jahren kaum gewachsen – trotz enorm zunehmender Wanderungsmöglichkeiten und weltweit medialer Verbreitung westlicher »Werte« und Lebensstile. Diese »relative Immobilität« (Faist 2007) hat viele Ursachen. Migration zur anthropologischen Konstante zu stilisieren, wonach sie »zur *Conditio humana* [gehört] wie Geburt, Vermehrung, Krankheit und Tod; denn der *Homo sapiens* hat sich als *Homo migrans* über die Welt ausgebreitet« (Bade u.a. 2007: 19) muss zu den ideologischen Konstrukten der Migrationsforschung gerechnet werden.

Zwischen 1980 und 2000 stieg die Zahl der Migranten in entwickelten Ländern von 48 auf 110 Millionen an, in Entwicklungsländern im gleichen Zeitraum von 52 auf 65 Millionen (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen 2005: 84).

In den Entwicklungsländern ist die Einwanderungsrate stark zurückgegangen, in den entwickelten Ländern (ohne die Nachfolgestaaten der UdSSR) stark angestiegen. 33 der 36 Millionen Menschen, die zwischen 1990 und 2000 ihre Heimat verlassen haben, sind in ein Industrieland ausgewandert (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen 2005: 7). Die Bundesrepublik Deutschland gehört im europäischen Vergleich zu den Staaten mit den höchsten Zuwanderungszahlen. 1991 bis 2003 lag sie mit rund 13 Millionen Zuzügen weit vor Großbritannien (4,9 Millionen) und Italien (2,3 Millionen) (Migrationsbericht 2005: 109; Münz/Seifert/Ulrich 1999: 16ff.).

Warum Wanderungsprozesse entstehen, sich dynamisch fortentwickeln oder zurückgehen, dafür gibt es stets eine Vielzahl von Ursachen (außer bei Formen von Zwangsmigration). So spricht die *Weltkommission für internationale Migration* der *Vereinten Nationen* von den »3D-Faktoren«: *development*, *demography* und *democracy*. Da die globalen Unterschiede in Hinsicht auf diese Faktoren absehbar zunehmen, sei mit einer Zunahme internationaler Migration zu rechnen (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen 2005: 12).

⁷ Nach Angaben der Deutschen Stiftung Weltbevölkerung, Text unter http://www.weltbevoelkerung.de/pdf/fs_entwicklung.pdf, (6. April 2007).

Grundsätzlich wird zwischen *push*- und *pull*-Faktoren unterschieden (Lee 1972: 115ff.; Nuscheler 2004: 101ff.; Müller-Schneider 2000: 97ff.). Zu den Abstoßungsfaktoren (*push*-Faktoren) gehören politische und militärische Konflikte, Umweltkrisen, die Bevölkerungsentwicklung in den Abgabeländern sowie das Verhalten der Regierungen der Abgabeländer. Anziehungskräfte (*pull*-Faktoren) werden ausgeübt durch zunehmende internationale wirtschaftliche Disparitäten und durch deren weltweite Wahrnehmung durch Verbreitung von Bildern des westlichen Lebensstils mittels elektronischer Massenmedien. Schließlich erzeugen oder verstärken die Aufnahmeländer durch Anwerbemaßnahmen oder Legalisierung von illegal Zugewanderten die Anziehungskräfte. Abstoßungs- und Anziehungskräfte verstärken sich häufig gegenseitig. Dabei können sie unterschiedliche Dimensionen haben: Abstoßungskräfte (insbesondere aus ländlichen Regionen) können aufgrund schlechter (Über-)Lebensbedingungen stärker ausgeprägt sein als die Anziehungskräfte der urbanen Zentren (wenn beispielsweise Arbeitsplätze dort nicht in der notwendigen Zahl vorhanden sind) (Germani 1974: 301ff.).

Push- und *pull*-Faktoren allein reichen allerdings zur Erklärung nicht aus: Es müssen auch die Gelegenheitsstrukturen und Realisierungsmöglichkeiten für Wanderungen vorhanden sein.

Zu den Ursachen für Wanderungen können gehören: Bevölkerungswachstum (wie bei der Amerikaauswanderung im 19. Jahrhundert); ein internationales Entwicklungsgefälle (Hoffmann-Nowotny 1987: 48; 1989.); ein erhebliches Lohngefälle. Migranten aus Niedriglohnländern können in den entwickelten Industriestaaten Löhne erzielen, die 20- bis 30-mal höher liegen als jene im Herkunftsland (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen 2005: 12). Hinzu kommt die globale Durchdringung mit westlichen Medien und deren Botschaften des westlichen Lebensstils, Konsums etc., die als Anziehungsfaktoren wirken und Teilhabewünsche wecken (Müller-Schneider 2000: 100ff.).

Die Zunahme weltweiter Mobilität durch Eisenbahn, Auto und Flugverkehr stellt eine wesentliche Bedingung, die massenhafte internationale Migration ermöglicht. Zwar spielt bis heute auch geographische Nähe eine Rolle in Migrationsprozessen (Italiener in Frankreich und der Schweiz, Mexikaner in den USA), ihre Bedeutung wird aber zunehmend relativiert: Geographische Distanzen stellen keine grundsätzlichen »intervenierenden Hindernisse« (Lee 1972: 120) mehr für Wanderungen dar (Ravenstein 1972; Kalter 1997: 23ff.; Müller-Schneider 2000: 112). Die Zahl jener, die über die materiellen Voraussetzungen verfügen, moderne Transportmöglichkeiten zu nutzen, steigt.

Potentielle Zielländer internationaler Migration geben politische Signale ab, die entweder von den Migrationswilligen selbst oder intermediären Organisationen (wie Schleuserorganisationen) wahrgenommen und interpretiert werden.

Dazu gehören gezielte Anwerbeaktionen von Arbeitskräften (»Gastarbeiter« in den westeuropäischen Ländern in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die »Green-Card-Initiative« der Bundesregierung Schröder/Fischer aus dem Jahr 2000) ebenso wie Legalisierungsmaßnahmen für sich illegal aufhaltende Ausländer, die als Chance interpretiert werden, trotz illegaler Einreise einen dauerhaften Aufenthaltsstatus zu erhalten. Von Bedeutung sind auch Möglichkeiten für Zuwanderer, an sozialstaatlichen Leistungen zu partizipieren (Haug/Sauer 2006: 12). Retardierend können restriktive Maßnahmen wirken wie der Ausbau von Grenzkontrollen oder das Vorgehen gegen illegale Zuwanderer durch Binnenkontrollen.

Abgabeländer beeinflussen das Wanderungsverhalten durch mehr oder weniger restriktiv gestaltete Ausreisemöglichkeiten. »Reisefreiheit« gehört zu den in der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« der Vereinten Nationen kodifizierten Menschenrechten, ist aber, wie das 20. Jahrhundert gezeigt hat, keine Selbstverständlichkeit.

Abgabeländer wirken nicht selten auf Aufnahmeländer ein, Zugangsmöglichkeiten zu eröffnen. Sie versprechen sich von einer (zeitlich befristeten) Auswanderung eigener Staatsangehöriger dringend benötigte Devisen zur Entlastung der Zahlungsbilanz: Finanzielle Transferleistungen von Migranten sind von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung der Herkunftsregionen und wurden und werden von den Entsendeländern gezielt genutzt.

Für 2002 wurden die Finanztransfers von Migranten in Entwicklungsländer auf 149,4 Milliarden US-Dollar geschätzt (OECD 2006: 141). Sie übersteigen damit die weltweiten öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit um mehr als das Doppelte.⁸

Rücküberweisungen (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen 2005: 26ff.; OECD 2006: 139ff.) sind ein wichtiger Hinweis auf die Existenz von Netzwerken (Boyd 1989: 650f.). Sie stimulieren nicht selten Kettenwanderungen, da sie einen (nicht immer berechtigten) Eindruck vom hohen Lebensstandard im Aufnahmeland bzw. des Auswanderers vermitteln.

Potentielle Abgabeländer setzen ihr Wanderungspotential auch als Druckmittel ein: So haben sie in den 1990er Jahren gezielt Szenarien erheblicher Zuwanderung genutzt, um westliche Länder zu Zugeständnissen und vor allem wirtschaftlicher Unterstützung zu veranlassen (Bade 2000: 386f.).

⁸ Deutscher Bundestag: Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP und Bündnis 90/Die Grünen: Diaspora – Potentiale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen, Drs. 16/4164 vom 31. Januar 2007.

Migrationsmodelle⁹

Migration ist Gegenstand unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen: der Soziologie,¹⁰ der Geschichtswissenschaft,¹¹ der Politikwissenschaft,¹² der Demographie,¹³ der Wirtschaftswissenschaften¹⁴ und der Geographie¹⁵.

Grundsätzlich ist zunächst zwischen Mikro-, Makro- und Mesoansätzen zu unterscheiden: Erstere gehen von den Motiven des individuellen (potentiellen) Migranten aus, letztere von den Rahmenbedingungen, vom gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang. Mesoansätze beziehen die Einflüsse von Netzwerken auf Wanderungsentscheidungen ein.

Zu den mikrotheoretischen Ansätzen gehören die ökonomischen Wanderungstheorien (Kalter 1997: 31ff.). Sie stellen die Bedeutung der Arbeitsmärkte und das unterschiedliche Lohnniveau in den Mittelpunkt. Demnach orientieren sich Migranten am maximalen Nutzen, den sie erzielen wollen, an der Aussicht, eine möglichst hohe Entlohnung zu erhalten und ihre Kosten möglichst gering zu halten. Die Ansätze gehen davon aus, »dass Individuen dann wandern, wenn der Nettowert des Gehens zum Entscheidungszeitpunkt höher ist als der Nettowert des Bleibens« (Haug/Sauer 2006: 10). Hier werden allerdings Informationsmängel und die unterschiedlich ausgeprägte Risikobereitschaft nicht berücksichtigt (Haug/Sauer 2006: 10; so schon Waltershausen 1991: 162).

»Neoklassische Migrationsmodelle« stellen auf Individuen ab, die sich vom Interesse an einer Einkommensmaximierung leiten lassen und die Auswanderung als »Humankapitalinvestition« ansehen (hierzu und im Folgenden: Steinmann 1996: 36ff.; Massey 2000; Leibold 2002: 7ff.; Kalter 1997: 43f.; Borella 2008: 26ff.). Die »Neue ökonomische Migrationstheorie« bezieht die »Haushalte« und Familien und deren Interessen (beispielsweise an Einkommens-transfers aus dem Zielland) ein. Ökonomisch-soziale Umwälzungen im Herkunftsland, die zur Destabilisierung und zum Wegbrechen von Einkommensquellen führen, bilden die wesentlichen Voraussetzungen, unter denen zeitlich befristet geplante Arbeitsmigration als Mittel eingesetzt wird, um die Einkom-

9 Hierzu die Forschungsübersichten: Haug/Sauer 2006; Leibold, Gustav 2002; Haug 2000; Müller-Schneider 2000: 55ff.; Kalter 1997: 15ff.; Massey 1993; ders. 2000.

10 Han 2000; zur Forschung bis zu den 1970er Jahren: Hoffmann-Nowotny 1970: 44ff.; Albrecht 1972: 92ff. (hier vor allem zu amerikanischen Arbeiten).

11 Bade/Emmer/Lucassen/Oltmer 2007; die Bibliographie: Oltmer/Schubert 2005; Esch/Poutrus 2005; zur Forschung in den USA: Kamphoefner 2001.

12 Joppke 1999; die Arbeiten von Thränhardt; Cornelius u.a. 2004.

13 Birg 1993; Leibold 2002: 22ff.

14 Steinmann 1996; Leibold 2002: 7ff.; Borella 2008.

15 Boyle/Halfacree/Robinson 1998, den Art. »migration« von Philipp Ogden in: The dictionary of human geography, 4. Aufl., 504f.

mensquellen der Haushalte zu diversifizieren und damit Risikovorsorge zu betreiben. Die Akteure beziehen auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt des Ziellandes mit ein. Allerdings können Individuen der »Haushalte« und Familien auch divergierende Interessen verfolgen. »Families and households are not always harmonious decision making units and collective strategies are not always identical to those of individuals« (Boyd 1989: 657).

Allerdings sind nicht ausschließlich ökonomische Motive für Wanderungsentscheidungen maßgeblich. »Genau betrachtet suchten Auswanderer eher nach Einkommensverbesserung als nach Einkommensmaximierung« (Kamp-hoefner 2001: 22). Das zeigt auch die Ortswahl vieler türkischer »Gastarbeiter« in der Bundesrepublik Deutschland: Sie wollten an Standorte in der Bundesrepublik Deutschland vermittelt werden, an denen bereits ihnen bekannte Landsleute beschäftigt waren – obwohl sie dort unter Umständen nicht die höchsten Einkünfte erzielen konnten.

Genannt werden soll hier noch die Werterwartungstheorie, wonach ein potentieller Migrant, denjenigen Ort als Zielort auswählt, »an dem die Summe der Nutzen aus verschiedenen Dimensionen multipliziert mit ihrer Auftretenswahrscheinlichkeit an ebendiesem Ort am höchsten ist« (Haug/Sauer 2006: 16).¹⁶ Eine Modifikation stellt das SEU-Modell (*Subjective Expected Utility*) dar. Hier steht der subjektiv erwartete Nutzen im Vordergrund (Kalter 1997: 47ff.; Esser 1985: 439ff.).

Für die *makrotheoretischen Ansätze* bilden die strukturellen Faktoren den Rahmen:

- die wirtschaftliche, soziale und politische Lage in den Herkunfts- und den Aufnahmeländern;
- die Nachfrage nach billigen und gering qualifizierten Arbeitskräften, die im unteren Lohnsegment, bei schlechten Arbeitsbedingungen und in prekären Beschäftigungsverhältnissen (der insgesamt segmentierten Arbeitsmärkte) eingesetzt werden können (Lebhart 2002: 13ff.);
- das Regierungshandeln in den Abgabe- und Zielstaaten, die Politik auf internationaler Ebene (Einschränkungen der Reisefreiheit, Migrationskontrolle der EU);
- die Bevölkerungsentwicklung in den Abgabeländern;
- geographische Distanzen (die allerdings heute eine immer geringere Rolle spielen);
- Wanderungsbeziehungen, die sich zwischen Staaten herausgebildet und durch Kettenmigration stabilisiert haben (wie zwischen ehemaligen Kolonialmächten und ihren früheren Kolonien).

¹⁶ Ausführlich: Esser 1999 Bd. 1: 247ff.

Wanderungen sind nicht nur abhängig von der Entscheidung des einzelnen Migranten, sondern auch von den sozialen Beziehungen (Netzwerken) (Hoffmann-Nowotny 1973), in denen er lebt.

»Whether migration occurs or not, and what shapes its direction, composition and persistence is conditioned by historically generated social, political and economic structures of both sending and receiving societies. These structures are channelled through social relationships and social roles which impact on individuals and groups« (Boyd 1989: 642).

Auf der Mesoebene (Faist 1997: 73) stehen Entscheidungen der Netzwerke und Kollektive im Zentrum, in die die Migranten eingebunden sind. Dazu gehören intermediäre Instanzen wie Haushalte. »Because households are units which mediate between individuals and the larger structural setting, they are an important component in the relationship between structural conditions and migration« (Boyd 1989: 645). Netzwerke senken Kosten und Risiken von Wanderungen und ermöglichen deren quantitative Ausweitung.

»Sobald internationale Migration durch die Bildung von Migrationsnetzwerken institutionalisiert ist, wird sie unabhängig von den ursprünglichen strukturellen oder individuellen Ursachen. [...] Durch den Selbstverstärkungseffekt der sozialen Netzwerke, die mit jedem weiteren Mitglied ausgedehnt und verstärkt werden, werden weitere potentielle Migranten angezogen, die von den bereits bestehenden Netzen profitieren können. Die Verfügbarkeit derartiger Ressourcen stellt eine Bedingung der Massenmigration dar« (Haug/Sauer 2006: 24; Müller-Schneider 2000: 83).

Zu den Netzwerken gehören auch Schleuserorganisationen, die Zuwanderung trotz staatlicher Barrieren realisieren.

Faist hat darüber hinaus die Rolle des sozialen Kapitals hervorgehoben (als denjenigen »Ressourcen [...], die Akteuren erlauben, mit Hilfe sozialer Bindungen innerhalb von Gruppen bzw. Partizipation in Netzwerken ihre individuellen bzw. kollektiven Ziele zu verwirklichen« [Faist 1997: 74]). Es kann nur in sozialen Beziehungen erzeugt und akkumuliert werden und ist deshalb stark territorial gebunden (Faist 1997: 74f.). Sozialkapital kann daher nicht beliebig transferiert werden. Es geht nur dann nicht verloren, wenn dichte Netzwerke zwischen Herkunfts- und Zielregion bestehen (Haug 2006: 61ff.).

Grundsätzlich müssen sowohl die makro- als auch die mikrotheoretischen Ansätze jeweils für sich als unzureichend angesehen werden.

Formen von Migration

Friedrich Heckmann bezeichnet »Kettenwanderung« als »universelle und wahrscheinlich auch die quantitativ bedeutendste Form der Migration« (Heck-

mann 1992: 99).¹⁷ Kettenwanderung ist eine Gruppenwanderung und eine der zentralen Formen von Migration: Landsleute (Verwandte, Freunde) aus der Herkunftsregion folgen bereits Ausgewanderten (Pionieren, die Brückenköpfe bilden) ins Aufnahmeland nach. Die Folge ist die Bildung ethnisch homogener Einwandererkolonien. Kettenwanderung ist ein sich selbst verstärkender Prozess. So kann die Zuwanderung von »Gastarbeitern« in die Bundesrepublik als »Vorwanderung« verstanden werden, die jahrzehntelange Wanderungsprozesse auslöste (Müller-Schneider 2000: 106).

Entscheidende Voraussetzung für die Kettenwanderung sind Kommunikationsprozesse, Informationsströme und Netzwerke. »Ob bei der Ostkolonisation im Mittelalter, den transozeanischen Migrationen oder im Falle der Land-Stadt-Wanderungen: Immer geht der eigentlichen Migration die Aufnahme von Informationen voraus« (Kromer 1985: 55; Albrecht 1972: 117ff.). Die Informationen, seien sie nun realistisch oder nicht (»Vom Tellerwäscher zum Millionär« [Kamphoefner 2006: 193]), sind es, die bei den in der Herkunftsregionen Verbliebenen, die Hoffnung entstehen lassen (oder verstärken), in der neuen Umgebung die eigene Lage grundlegend verbessern zu können. Dabei spielen formelle Informationsströme (Bücher, Print- und elektronische Medien) ebenso eine Rolle wie informelle: Briefe, persönliche Kontakte durch Gespräche mit Rückkehrern oder Ortsfremden, die Kromer (1985: 59ff.) in seiner Untersuchung zur Land-Stadt-Wanderung im 19. Jahrhundert »Propagandisten der Großstadt« nennt. Konsumgüter und Rücküberweisungen aus dem Zielland, nähren die Hoffnung auf einen hohen Lebensstandard und dort wartenden Reichtum (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen 2005: 29). Pionierwanderer idealisieren nicht selten den Erfolg ihrer Wanderung und verkörpern die »fremde Welt«. Auf diese Weise lassen sie eine Wanderung als lohnend erscheinen. Sie wirken in Netzwerke in den Heimatorten hinein, die wiederum eine Diffusion der Informationen bewirken. Ihre Authentizität lässt ihre Informationen valider erscheinen als »offizielle«, formelle Informationen (Kamphoefner 2006: 113). Weder der Bedarf des Ziellandes, noch die Qualifikationen der Auswanderungswilligen waren (und sind) in vielen Fällen für die Wahl der Zielregion entscheidend, sondern die Entscheidung von Pionierwanderern (Kamphoefner 2001: 21). Es bleibt festzuhalten, »dass die Entscheidung über und die konkrete Durchführung von grenzüberschreitenden Wanderungen fast immer im Rahmen von *Netzwerkstrukturen* interpersonaler Beziehungen realisiert werden. In den seltensten Fällen ist es ein individueller Akteur, der sich zur Migration entscheidet und diese dann auch vollkommen selbstständig organisiert« (Pries 1997: 33).

17 Ein soziologisches Erklärungsmodell bei: Haug 2006: 107ff.

Haushalte und Familien spielen bei Wanderungsprozessen eine zentrale Rolle. »As socializing agents, families transmit cultural values and norms which influence who migrates and why. Families also transmit norms about the meaning of migration and the maintenance of familial based obligations over time and space« (Boyd 1989: 643).

Die historische Migrationsforschung hat dies unter anderem für die Auswanderung aus dem Deutschen Reich in die Vereinigten Staaten von Amerika nachgewiesen (Kamphoefner 2006; 1984). Die Siedlungsmuster der deutschen Auswanderer sind das Ergebnis ausgeprägter Kettenwanderungen (Kamphoefner 2006: 83ff.). So waren »verpflanzte« Gemeinschaften (Dörfer, Kirchengemeinden), vor allem im ländlichen Amerika eher die Regel als die Ausnahme. In seiner Studie zur Auswanderung aus der preußischen Provinz Westfalen und dem angrenzenden Nordwestdeutschland beschreibt Kamphoefner die Situation in der amerikanischen Zielregion Missouri:

»Zehn Kilometer weiter in den Missouri-Hügeln liegen die Ortschaften New-Melle und Cappel, benannt nach zwei nur dreißig Kilometer voneinander entfernten Dörfern in Deutschland, wenn auch auf gegenüberliegenden Seiten der hannoveranisch-preußischen Grenze. Die Auswanderung von »Alt« nach »New« Melle war so stark, dass 70 Prozent der Deutschen der Stadt und des umgebenden Townships [Amtes] in Hannover geboren waren. Die Einwanderung von Cappel und einem halben Dutzend umliegender Dörfer war sogar noch stärker. Mehr als 130 Familienvorstände und ungefähr 400 Seelen, die in den Volkszählungen der Counties St. Charles und Warren von 1850 erfasst sind, konnten bis zu den Auswandererlisten dieser Dörfer zurückverfolgt werden, mit über 200, die allein aus Westercappel stammten. Konzentriert auf drei oder vier Siedlungen, machten sie etwa ein Fünftel aller Deutschen in den beiden Counties aus« (Kamphoefner 1984: 335).

Die Einwanderung in die USA war zum Großteil eine Kettenwanderung.

Vor Beginn des Ersten Weltkrieges hatten rund 95 Prozent der Einwanderer Verwandte oder Freunde in den USA, zu denen sie reisten (Kamphoefner 2006). Rund ein Drittel der Einwanderer zwischen 1908 und 1910 reisten auf »*prepaid Tickets*«, die meist von bereits ausgewanderten Verwandten bezahlt worden waren (Kamphoefner 2006: 216).

Kamphoefner hat eine Typologie von Kettenwanderern und Einzelwanderern in die USA zusammengestellt:

Individualistische Migranten	Kettenwanderer
Pull	Push
Vorwiegend Einzelwanderer	Vorwiegend Familienwanderer
Junge Erwachsene	Migranten unterschiedlichen Alters
Vorwiegend männlich	Ausgeglichene Geschlechterproportionen
Eher städtisch	Eher ländlich
Eher in Zeiten und Regionen mit schwacher Auswanderung	Eher in Zeiten und Regionen mit starker Auswanderung
Höheres Vermögen, höherer Bildungsstandard und Berufsstatus	Niedrigeres Vermögen, niedrigerer Bildungsstandard und Berufsstatus
Anglokonformität	Kultureller Pluralismus
Assimilierung	Akkulturation

Quelle: Kamphoefner 2006: 217

Eine wichtige Rolle bei Kettenwanderungen spielen die Informationsströme zwischen den bereits ausgewanderten und den im Herkunftsland verbliebenen Landsleuten (Kamphoefner 2006: 324f.).

Die Art der Wanderung – Einzelwanderung oder Kettenwanderung – hat wesentlichen Einfluss auf Motive und Erwartungen von Wanderern und damit auf deren Integrationsverhalten. Einzelwanderer müssen sich sehr viel intensiver auf die Aufnahmegesellschaft einlassen, sich mit ihr sehr viel stärker auseinandersetzen als Gruppenwanderer, die darauf vertrauen können, im Aufnahmeland (zumindest für eine Übergangszeit) auf Netzwerke zurückgreifen zu können. Insofern wirkt Individualwanderung stets »selektiver« als Gruppenwanderung (wobei die Freiwilligkeit hier stets vorausgesetzt wird) (siehe Esser 1980: 30ff.).

»Bei individuell geplanten, auf spezifischen Entbehrungen beruhenden, auf spezifische Bereiche des Aufnahmesystems bezogenen Wanderungen ohne Rückkehrabsichten, ohne konkurrierende Bezugsgruppenorientierungen und Identifikationen ist die Gerichtetheit und die Intensität der motivationalen Kraft zur Wahl assimilativer Handlungen besonders hoch. [...] Sozial induzierte Wanderungen, oder solche, die aus anderen Gründen mit Motivationsdiffusität verbunden sind, dürften von daher schon zu Beginn des Aufenthalts zu einer deutlicheren Benachteiligung beim Eintreten in den Assimilationsprozess führen« (Esser 1980: 88).

Netzwerke senken Kosten. Mit Hilfe von bereits im Aufnahmeland kundigen Wegbereitern können Risiken, etwa bei der Wohnungssuche oder der Suche nach einem Arbeitsplatz vermieden werden (Haug 2006: 45f.). Kettenwanderungen über Netzwerke kennzeichnen auch die türkische Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland.

Binnenmigration

Bei Binnenwanderung handelt es sich um Wanderung innerhalb staatlicher Grenzen. Binnenwanderungen größeren Ausmaßes sind in der Regel Land-Stadt-Wanderungen. Sie sind Folgen wirtschaftlich-sozialer Umbrüche und starken Bevölkerungswachstums: wie während der Industriellen Revolution in Deutschland im 19. Jahrhundert oder wie in der Türkei im 20. Jahrhundert, in der sich seit 1950 Ungleichgewichte zwischen Zentren und Peripherie, zwischen Großstädten und ländlichen Räumen, verschärften (Akkaya/Özbek/Şen 1998: 210ff.). In der Dritten Welt im Allgemeinen ist der Prozess eines rapiden Stadtwachstums ungebrochen. Für 2025 ist prognostiziert, dass 55 Prozent der dortigen Bevölkerung in Städten leben (Feldbauer/Parnreiter 1997: 9; Kersting 1996: 16ff.; Davis 2007: 7ff.; Gaebel 2004: 20ff.). Der ländliche Raum bietet einer wachsenden Bevölkerung weder ein ausreichendes Einkommen noch Zukunftsperspektiven. Die im Wettbewerb mit den entwickelten Ländern stehende Landwirtschaft der Entwicklungsländer (in erster Linie Kleinbauern) kann keine ausreichenden Arbeitsplätze bieten.

In den Städten werden dann die Binnenwanderer für eine potentielle Migration »vorsozialisiert«: Der Einfluss der Herkunftsmilieus und die soziale Kontrolle nehmen ab, was wiederum eine wesentliche Voraussetzung für die Bereitschaft zu grenzüberschreitender Wanderung ist: »Die Schwächung der Bindungen und die Abnahme der sozialen Kontrolle sind weitere Vorbedingungen geographischer Mobilität, die dann ihrerseits wiederum dazu führt, dass die Stränge der Normen geschwächt oder zerschnitten werden, was wiederum die Migrationsbereitschaft stärkt« (Hoffmann-Nowotny 1993: 62). Schließlich finden sie dort die relevanten Informationen und auch die Transportsysteme (Hoffmann-Nowotny 1993).

Asylmigration

Das Asylrecht stellt eine wichtige Zuwanderungsmöglichkeit in westliche Gesellschaften dar (Münch 1993; Müller-Schneider 2000: 169ff.). »Durch das faktische Asylrecht öffnete sich in der Vergangenheit eine neue humanitäre Zuwanderungstür, und zwar völlig unabhängig davon, ob sich das betreffende Zielland nun als Einwanderungsland versteht oder nicht« (Müller-Schneider 2000: 119). Nach hohen Asylbewerberzahlen Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre schränkte die Bundesrepublik die faktische Nutzung des Asylrechts stark ein, mit der Folge, dass die Zugangszahlen rapide zurückgingen.

Das deutsche Asyl- und Flüchtlingsrecht ist durch internationales und nationales Recht bestimmt (Migrationsbericht 2007: 74ff.). Zu den wesentlichen Grundlagen gehören die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Die Genfer Konvention von 1951 gehört zum innerstaatlichen Recht in Deutschland. Inzwischen haben sich ihr 141 Staaten angeschlossen. Sie definiert, wer ein Flüchtling ist. Die Unterzeichner-Staaten verpflichten sich, auf Auslieferungen oder Ausweisungen in Staaten zu verzichten, in denen Flüchtlingen politische Verfolgung droht (so genanntes »*Refoulement*-Verbot«). Das Grundgesetz sieht in Artikel 16 a, Abs.1 seiner 1993 geänderten Fassung vor: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.« Damit stellt diese Regelung auch nach dem Asylkompromiss von 1993 ein individuelles Grundrecht dar. Das Konzept der »sicheren Drittstaaten« und des sicheren Herkunftsstaats wurde in zwei folgenden Absätzen aufgenommen. Zusammen mit der »Flughafenregelung«, einem speziell für über Flughäfen einreisende Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten und für Asylbewerber ohne Passdokumente konzipierten Verfahren, hat das Bundesverfassungsgericht diese Neuregelung des Asylkompromisses 1996 als grundgesetzkonform bestätigt. Das Individualgrundrecht auf Asyl gilt nach deutschem Recht allein für politisch Verfolgte, das heißt für Menschen, die aus rassistischen, religiösen, ethnischen oder politischen Gründen staatliche oder quasi-staatliche Verfolgung erlitten haben.¹⁸ Daneben gibt es noch das »kleine Asyl«, das sich an der GFK orientiert, dabei wird der Flüchtlingsstatus auch bei nichtstaatlicher Verfolgung gewährt. Das Anerkennungsverfahren für Asylbewerber läuft auf zwei Ebenen: erstens beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und zweitens aufgrund der grundgesetzlichen Rechtsweggarantie über die verwaltungsgerichtlichen Instanzen (bis hin zum Bundesverfassungsgericht), wenn sich der Asylbewerber mit der Entscheidung des Bundesamtes nicht abfindet. Die Gesamtschutzquote (Asylanerkennung, Gewährung von Abschiebungsschutz, Feststellung von Abschiebungsverboten) lag in den vergangenen Jahren zwischen 4,9 Prozent (2004) und 27,5 Prozent (2007) (Migrationsbericht 2007: 84).

Von 1953 bis 2005 haben rund 3,1 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt – davon alleine rund zwei Millionen zwischen 1990 und 2000 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006b: 20f.). Damit nahm die Bundesrepublik in den 1990 Jahren weltweit einen Spitzenplatz ein: Mit erheblichem Abstand folgten die USA mit rund einer Million Asylbewerbern, Groß-

18 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. August 2000 zur quasi-staatlichen Verfolgung; 2 BvR 260/98 und 1353/98; Bundesministerium des Innern 2006: 53ff.

britannien mit 570.000 und die Niederlande mit 366.000 (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2001: 45).

In der Asylbewerberstatistik des *Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge* (bis 2004: *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*) lassen sich politische Konflikte und wirtschaftliche Krisen deutlich ablesen: Lagen die Asylbewerberzahlen zwischen 1950 und 1968 bei durchschnittlich 4.500 jährlich, so führte in erster Linie die Niederschlagung des »Prager Frühlings« 1968/1969 zu 11.664 Asylanträgen im Jahr 1969. Zwischen 1953 und 1978 kamen rund 178.000 Asylbewerber nach Deutschland. Als Folge vor allem des Kriegsrechts in Polen und des Militärputsches in der Türkei wurden zwischen 1979 und 1981 rund 240.000 Asylanträge gestellt.

Seit 1992 gehen die Asylbewerberzahlen kontinuierlich zurück: Von 438.000 Asylantragstellern 1992 und 323.000 im Folgejahr ging die Zahl auf 127.000 im Jahr 1994 zurück. 1998 lag die Zahl der Asylersanträge das erste Mal seit 1987 knapp unter 100.000 (hierzu und im Folgenden: Bundesministerium des Innern 2005: 56). Seit 2004 sank die Zahl der Antragsteller kontinuierlich: 36.000 in 2004, 29.000 in 2005 und 21.000 in 2006 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006b: 21).

In absoluten Zahlen lag die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Vergleich 2005 hinter Frankreich (59.000 Asylanträge) und Großbritannien (30.000). In Relation zu den Bevölkerungszahlen lagen die kleineren Staaten (Zypern, Malta) an der Spitze (Bundesamt 2006b: 39f.).

Familiennachzug/Heiratsmigration

Seit dem Anwerbestopp stellt der Familiennachzug einen der breiten »Pfade« in die Bundesrepublik Deutschland dar. Der nationale und internationale Schutz von Ehe und Familie bildet dabei den rechtlichen Rahmen (Bundesministerium des Innern 2006: 34ff.; Dienelt 2006: 32ff.; Sachverständigenrat 2004: 153ff.). Dabei wurde – wie gezeigt wird – immer wieder einmal die Frage aufgeworfen, warum die Familieneinheit bei Zuwanderern, die nicht als Flüchtlinge oder Asylbewerber gekommen waren, grundsätzlich nur in der Bundesrepublik und nicht im Herkunftsland hergestellt werden musste (zur Debatte in den 1960er Jahren: Schönwälder 2001: 288ff.).

Heute stellt der Nachzug von Familienangehörigen die hauptsächliche Zugangsmöglichkeit nach Europa dar. Schätzungen zufolge macht er 40 bis 50 Prozent der gesamten Einwanderung in die EU aus (Groenendijk 2006: 191; Müller-Schneider: 2000: 247ff.). Dabei geht es um Familiennachzug von Fami-

lienangehörigen in einen EU-Mitgliedsstaat, aber auch um Personen, die zur Familiengründung in ein Land der EU nachgeholt werden (Dienelt 2006: 32).

Bi-nationale Eheschließungen oder Eheschließungen zwischen bereits Zugewanderten und Nachzugswilligen sind ein wichtiges Moment im internationalen Wanderungsgeschehen (Müller-Schneider 2000: 219ff.). Dabei gibt es erhebliche Erfassungsschwierigkeiten: So sind die Eheschließungsstatistiken nicht nur aufgrund der großen Zahl an Einbürgerungen kaum aussagefähig (Nauck 2004: 86f.), sondern auch weil das Internationale Privatrecht seit 1986 vorsieht, dass in Konsulaten geschlossene Ehen nicht mehr automatisch, sondern nur noch auf Antrag der Ehegatten in das deutsche Personenstandsregister übertragen werden (Straßburger 2003: 115). Die einschlägigen Statistiken enthalten deshalb den größten Teil der in Konsulaten und im Ausland geschlossenen Ehen nicht (u.a.: Klein 2000: 314ff.; Straßburger 2003: 23, 69). Insbesondere für die Türkei orientiert sich die »Standortwahl der Eheschließung« aufgrund der Binnenlogik des dort vorherrschenden »Heiratsregimes« am »Herkunftsort der Abstammungsgemeinschaft« (Straßburger 2003: 66ff.; Nauck 2001: 54). Man kann davon ausgehen, dass rund 80 Prozent dieser Trauungen in der deutschen Heiratsstatistik fehlen (Straßburger 2003: 69).

Eheschließungen zwischen Zuwanderern und Nachzugswilligen dienen häufig instrumentellen Zwecken – in erster Linie der Erlangung eines Aufenthaltsstatus. Grundsätzlich ist der Familiennachzug eines der wesentlichen Momente ungesteuerter Zuwanderung nach Deutschland. Dieser Weg wird in Zukunft – mangels anderer Zugangsmöglichkeiten – verstärkt genutzt werden (Nauck 2004: 103f.). »Marrying a migrant's daughter is by far the most attractive way to gain admittance to [...] any Western European country« (Böcker 1994: 97). In zahlreichen europäischen Ländern vollzieht sich Zuwanderung »im Rahmen des Familien- und Ehegattennachzugs als schlecht zu kontrollierende Spätfolge von Arbeitskräfteanwerbung und Kolonialismus. Die Besonderheit der europäischen Situation besteht deshalb darin, dass, abgesehen vom Asylverfahren, vereinzelt Sonderregelungen und einigen kolonialgeschichtlich bedingten Optionen, der Familien- und Ehegattennachzug der einzige legale Zuwanderungskanal darstellt. Aus diesem Grund erhält gerade transnationales Heiratsverhalten der im Land lebenden Migrantenbevölkerungen zentrale Bedeutung« (Straßburger 2003: 24). Die Heirat einer Tochter türkischer Zuwanderer wird häufig als einzige legale Möglichkeit gesehen, nach Deutschland auszuwandern und damit der Misere in der Heimat zu entkommen. Junge Türkinnen in Deutschland sind daher in der Türkei »gefragte Ehepartnerinnen« (Straßburger 2003: 157).

»Eine Migration nach Deutschland erscheint vielen von Armut und Arbeitslosigkeit betroffenen Bewohnern der ländlichen Türkei als verlockend, eine Möglichkeit dazu bietet eine

Ehe mit einem in Deutschland lebenden Türken. Durch die Verheiratung eines Sohnes mit einer Cousine aus der Türkei wollen die Eltern ihre Verwandtschaft in der Türkei unterstützen. Die These heißt, »wenn die Verwandten nicht legal nach Deutschland einreisen dürfen, dann sorgen wir dafür, dass sie im Rahmen der Eheschließung nach Deutschland kommen können.« [...] Bei Frauen, die Männer in der Türkei heiraten und später in Deutschland leben, kann man die gleichen Motive beobachten« (Toprak 2005a: 123).

Töchter sind darüber hinaus vor allem für Familien in den ländlichen Gebieten und den Gecekondu-Siedlungen der Türkei eine wichtige Finanzquelle. Dabei besteht der Brautpreis nicht nur in einer Summe Geldes, sondern auch in der dadurch zustande kommenden Verbindung nach Deutschland: »Deutschland als Brautpreis« nennt Ahmet Toprak diesen Mechanismus (Toprak 2005a: 76f.; 99ff.; Gestring/Janßen/Polat 2006: 50).

Illegale (»undokumentierte«) Migration

Die Akteure mit jeweils spezifischen Interessen im Bereich illegaler Zuwanderung sind

- die Wandernden und Wanderungswilligen.
- bereits im Zielland aufhältige Landsleute und entsprechende Netzwerke.
- intermediäre Instanzen: »Schleuser«.
- die Herkunftsstaaten.
- die Zielstaaten.
- zivilgesellschaftliche Akteure (Nichtregierungsorganisation, Flüchtlingsinitiativen).

West-Europa im Allgemeinen und die Bundesrepublik Deutschland im Besonderen sind aufgrund ihrer zentralen geographischen Lage, ihrer Wirtschaftskraft und ihres Wohlstandes wichtige Zielländer unerlaubter Einreise und organisierter Schleusungen. Nach Schätzungen der OECD gehören zwischen zehn und 15 Prozent der 56 Millionen Migranten in Europa zur Gruppe der illegalen Zuwanderer. Jährlich kommen demnach rund eine halbe Millionen Illegaler¹⁹ hinzu (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen 2005: 32).

Wegen der zahlreichen bereits erfolgreich nach Deutschland Zugewanderten setzen viele Wanderungswillige auf familiäre und ethnische Netzwerke im Zielland (Neske/Heckmann/Rühl 2004: 41ff.; Müller-Schneider 2000: 198ff.). Von ihnen erwarten sie sich Hilfe für ein möglichst langes (oder gar dauerhaftes) Verbleiben oder versprechen sich zumindest einen ökonomischen Ertrag

¹⁹ Zur Terminologie: Schönwälder/Vogel/Sciortino 2004: 6f.

ihres Aufenthalts. Hier entwickelt sich eine nicht zu unterschätzende Eigendynamik (Müller-Schneider 2002: 59). Hinweise auf die Bedeutung gibt unter anderem eine Legalisierungsaktion in Kanada (1983 bis 1985), bei der 80 Prozent angaben, dort engste Verwandte (Ehepartner, Geschwister) zu haben (Boyd 1989: 649).

»Illegale« sind keine homogene Gruppe. Es geht dabei sowohl um illegal Eingereiste als auch um Personen, die aufgrund eines nicht (mehr) gegebenen Aufenthaltsrechts ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen sind und die Bundesrepublik nicht verlassen haben, sondern untergetaucht sind. Der Aufenthalt ohne gültige Papiere ist in Deutschland ebenso mit Strafe belegt (Paragraph 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) wie das Einschleusen und das Beschäftigen von sich unerlaubt in Deutschland aufhaltenden Ausländern.²⁰

Die Zahl illegal in Deutschland lebender Ausländer lässt sich naturgemäß nur schwer beziffern. Schätzungen schwanken zwischen 500.000 und 1,5 Millionen (Lederer 1999: 89).²¹ Niemand kann – insbesondere in den Großstädten – beziffern, wie groß die Differenz zwischen den offiziell gemeldeten und den tatsächlich dort wohnenden Personen ist. Der Fall des Eisernen Vorhangs und die Attraktivität des Ziellandes Deutschland haben die Bedeutung des Phänomens sich unrechtmäßig in Deutschland aufhaltender Menschen in den neunziger Jahren erheblich gesteigert. Das zeigen die stark ansteigenden Aufgriffszahlen des Bundesgrenzschutzes (seit 2005: Bundespolizei), der Länderpolizeien, des Zolls, der Ordnungsbehörden und der Arbeitsämter. Sie markieren das »Hellfeld« illegalen Aufenthalts im Bundesgebiet. Die Zahl der Aufgriffe an den Außengrenzen wegen illegalen Grenzübertritts hatte sich in den 1990er Jahren vervielfacht – von rund 7.000 im Jahr 1990 auf 54.000 1993, ist aber seit Ende der 1990er Jahre tendenziell wieder rückläufig auf rund 15.000 im Jahr 2007 (Migrationsbericht 2005: 166; Migrationsbericht 2007: 128).

Die Polizeiliche Kriminalstatistik weist in den vergangenen Jahren kontinuierlich zurückgehende Zahlen registrierter Tatverdächtiger mit illegalem Aufenthaltsstatus aus: 1998 waren es noch 150.000, 2007 noch 59.000 (Migrationsbericht 2007: 130).

2007 wurden von den zuständigen Behörden 28.034 unerlaubte Einreisen festgestellt (2006: 26.679). Den größten Anteil stellten dabei Staatsangehörige aus Serbien und Montenegro (4.072), türkische Staatsangehörige (2825) und Menschen aus dem Irak (2.260) (Migrationsbericht 2007: 132).

20 Zur Definition: Bundesamt 2006a: 102f.

21 Zur Problematik der Einschätzung von Größenordnungen Schönwälder/Vogel/Sciortino 2004: 27ff.; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006a: 45ff., 57ff.; Migrationsbericht 2007: 126f.

Von entscheidender Bedeutung für die illegale Zuwanderung sind soziale Netzwerke von bereits zugewanderten Landsleuten. Dazu zählen Familienmitglieder ebenso wie entfernte Verwandte, Freunde oder Arbeitskollegen, die bereit sind, zu helfen, Unterschlupf zu gewähren oder Tipps für die Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten zu geben. »Das Vorhandensein solcher Erstanlaufstellen, von denen sich die Migranten eine Erstversorgung versprechen, kann in seiner Bedeutung nicht überschätzt werden« (Alt 2000: 76; Schönwälder/Vogel/Sciortino 2004: 68ff). Die Massenflucht der Kurden 1997 aus dem Irak, die nicht in Griechenland, Italien oder Frankreich um Asyl nachsuchten, sondern gezielt nach Deutschland weiterwanderten, führt die Bedeutung dieser Netzwerke vor Augen.

Hinzu kommt auch die Möglichkeit, in der »ethnischen Ökonomie« zu arbeiten. Ein Experte der deutschen Bundespolizei weist in diesem Zusammenhang auf folgenden Aspekt hin:

»Wenn türkische Kurden nach Berlin gehen, dann deshalb, weil dort schon viele ansässig sind. Die Abschottung untereinander ist allerdings nicht immer rein ethnisch oder religiös bedingt, sondern auch knallhart wirtschaftlich: Niemand lässt sich so gut ausbeuten wie Mitglieder einer Gemeinschaft, die ohne Hilfe der anderen in Deutschland nicht überleben können – illegal und ohne Sprachkenntnisse. Der türkische Lebensmittelbereich ist beispielsweise extrem gut organisiert, bis in die Türkei hinein. Dann muss der frisch Angekommene schon mal ein, zwei Jahre nur für Kost und Logis arbeiten« (zit. nach: Neske/Heckmann/Rühl 2004: 45f.).

Der Zustrom illegaler Zuwanderer stellt für Länder und Kommunen ein erhebliches Problem dar. Sie werden nicht – wie Asylbewerber – nach Quoten unter den Bundesländern verteilt und halten sich in der Regel in den Großstädten auf (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006a: 62ff.). Dort treffen sie meist auf informelle Strukturen dort lebender Landsleute und haben die Chancen, in der Unübersichtlichkeit der Großstadt illegale Beschäftigung zu finden. Werden sie aufgegriffen oder melden sich bei den Behörden, müssen sie, falls sie nicht abgeschoben werden können, zumindest so lange geduldet werden, bis sie doch zur Ausreise veranlasst werden können. In dieser Zeit müssen sie untergebracht werden und erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Nach Erkenntnissen der Fachleute wird der größte Teil der illegalen Migranten nach Deutschland eingeschleust. Die Innenminister gehen von einer jährlichen Zahl von 20.000 aus. Pro Person und Jahr entstehen Kosten von geschätzten 5.000 Euro, so dass von einer Größenordnung von rund 100 Millionen Euro jährlich für Länder und Kommunen auszugehen

ist.²² Ein Gesetzentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2000 sah auch für diese Personengruppe eine Verteilung nach Quoten auf die einzelnen Bundesländer vor. Das beinhaltet jetzt auch Paragraph 15a Aufenthaltsgesetz.

Zahlreiche Wanderungswillige bedienen sich der Dienstleistung von Schleusern (Ziercke 2007: 43ff.; Bundesministerium des Innern 2006b: 106; Müller-Schneider 2000: 125ff.), die sie gegen Entgelt nach Deutschland transportieren. Die weltweit aktiven Schleuserorganisationen agieren nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage. Die Nachfrage stimulieren sie mittels falscher Versprechungen und Hoffnungen, die sie bei potentiellen Kunden erwecken.²³ Gäbe es ein realistisches Bild der zum Teil lebensbedrohlichen Gefahren auf dem Transport und der weniger rosigen Situation in Deutschland, hätten etliche womöglich den Gedanken an eine illegale Einreise wieder verworfen. Für die Aktivitäten von Schleusern spielt der Zusammenbruch des Ostblocks eine entscheidende Rolle. Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion wie die ehemaligen Satellitenstaaten bieten ihnen in ihrer instabilen Situation und der Anfälligkeit für Korruption in vielfältiger Weise beste Voraussetzungen. Schleuser sind keine humanitär motivierten Fluchthelfer, sondern handeln rein aus Gewinninteressen (Nowotny 2002: 95f.; Geissler 2001). Schleusungskriminalität ist Bestandteil professionell organisierter Kriminalität.

»Längst ist die Schleusungskriminalität in Händen der organisierten Kriminalität, handele es sich um Chinesische Triaden, die italienische Mafia, Kosovo-Albaner oder andere. Allen ist gemeinsam, dass sie über gewerbliche und mehrstufige Organisationsstrukturen verfügen und sich durch ein hohes Maß an Abschottung auszeichnen, das ein Eindringen der Strafverfolger in das Innere der Vereinigungen mit herkömmlichen strafprozessualen Mitteln fast unmöglich macht. Die Professionalisierung der Schleuserbanden besteht dabei auch darin, dass sie über eine ausgefeilte Logistik und modernste Hilfsmittel sowie eigene Reise- und Übersetzungsbüros verfügen, ihre Verbindungsleute bei Fluggesellschaften haben oder Zoll und Grenzschutz korrumpieren. Mit diesen Möglichkeiten sind sie in der Lage, weniger riskante Fußschleusungen durchführen zu müssen und sich mehr und mehr vom Schreibtisch aus gefälschter Visa und Pässe für eine Schleusung etwa per Flugzeug zu bedienen« (Minthe 2002: 22).

Beschäftigung Illegaler

Die Beschäftigung Illegaler bringt aufgrund des Wohlstandsgefälles zu den osteuropäischen Ländern sowohl dem Auftraggeber als auch dem Arbeitneh-

22 Vgl. Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen: Entwurf eines [...] Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes, Bundesrat, Drs. 706/00 (8. November 2000), Begründung: S. 4.

23 Kaiser, Mario: »Spediteure des Elends«. In: Die Zeit, 37/1999.

mer erhebliche Vorteile: Der Arbeitgeber entrinnt den Zwängen des durch Tarifverträge geregelten Arbeitsmarktes und spart durch die Niedriglöhne sowie durch nicht gezahlte Lohnnebenkosten. Der Arbeitnehmer kann aufgrund der Wechselkurse und der Kaufkraftunterschiede von einer Woche Arbeit in Deutschland seine Familie im Heimatland vier Wochen finanzieren. Mit der untertariflichen Beschäftigung verbilligen die Illegalen den Produktionsfaktor Arbeit und stehen auf diese Weise in erster Linie in Konkurrenz zu niedrig qualifizierten einheimischen Arbeitskräften (Lederer/Nickel 1997). Durch diese Wettbewerbsverzerrung werden reguläre Arbeitsplätze gefährdet und einheimische Arbeitskräfte verdrängt. Nicht selten nutzen Arbeitgeber die prekäre rechtliche Lage der Illegalen und deren Angst vor Entdeckung zur regelrechten Ausbeutung der Arbeitskraft. Von billigen Produkten und Dienstleistungen profitieren wiederum die Konsumenten (Vogel 1999: 87). Die Unternehmer senken mit Hilfe illegal beschäftigter Ausländer ihre Kosten und verschaffen sich gegenüber der Konkurrenz unrechtmäßige Wettbewerbsvorteile. Der Staat erzielt keine Steuereinnahmen, es erfolgen keine Einzahlungen in die Sozialversicherungssysteme. Länder und Gemeinden müssen hingegen für die Kosten notwendiger ärztlicher Versorgung und für notwendig werdende Abschiebungen in das jeweilige Herkunftsland aufkommen. Als Brennpunkte illegaler Ausländerbeschäftigung gelten das Bau- und Bauneben-gewerbe, die Gebäude- und Innenreinigung sowie das Hotel- und Gaststätten-gewerbe (Lederer/Nickel 1997: 30ff.). Die Schattenwirtschaft ist seit längerem ein boomender Wirtschaftszweig. Ihr Umfang in Deutschland wurde im Jahr 2002 auf 350,4 Milliarden Euro geschätzt, was einem Anteil von 16,3 Prozent am Bruttoinlandsprodukt entsprach (Cyprian 2003: 7).

Die Beschäftigung illegaler Arbeitskräfte zu Niedrigstlöhnen verschärft die Konkurrenz unter Geringqualifizierten (Schönwälder/Vogel/Sciortino 2004: 46ff.). Sie trägt zur Entstehung oder Verfestigung eines *split labour market* bei – eines Arbeitsmarktes, dessen Trennlinien zwischen einer einheimischen Mehrheit und zugewanderten Minderheiten verlaufen. Letztere werden dazu genutzt, die Konkurrenz im unteren Lohnsegment aufrecht zu erhalten und Lohnsteigerungen zu vermeiden (Han 2005: 273ff.). Die verstärkte Beschäftigung Illegaler vor allem in der Bauindustrie ist damit eine (wohl unbeabsichtigte) Nebenfolge der Internationalisierung dieses Industriezweiges und der Liberalisierung der Märkte und des damit einhergehenden verschärften Wettbewerbsdrucks. Subunternehmerwesen und Werkvertragsverhältnisse tragen – auch bei öffentlich finanzierten Bauvorhaben – zu mehr Intransparenz bei (Schönwälder/Vogel/Sciortino 2004: 53). Nicht selten treten Briefkastenfirmen aus den Entsendeländern auf und täuschen Werkvertragsverhältnisse vor, um aus den sehr niedrigen Löhnen Profit zu ziehen und Personen nach

Deutschland einzuschleusen. Die Delikte sind dann Betrug, Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen, Lohnwucher, Visaerschleichung, gewerbliche und bandenmäßige Einschleusung von Ausländern und Steuerhinterziehung (Kass 2007: 111ff.).

Vor diesem Hintergrund kann die Zulassung illegaler Migration (auch deren nachträgliche Legalisierung) als arbeitsmarktpolitisches Instrument verstanden werden – es verschärft die Konkurrenz in den unteren Lohngruppen und verhindert eine Wirkung von Marktmechanismen: Bei knapper werdendem Arbeitskräfteangebot (in einzelnen Branchen) müssten ansonsten höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen geboten werden um sie für Arbeitnehmer wieder attraktiv zu machen.

»Letztlich haben einige Industriestaaten ihren Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften (insbesondere an billigen und flexiblen Arbeitskräften, die dazu eingesetzt werden können, Arbeiten zu verrichten, die einheimische Bürger nicht übernehmen wollen) dadurch gedeckt, dass sie bei der Einstellung von irregulären Arbeitsmigranten ein Auge zudrücken. Tatsächlich kann man den in letzter Zeit gewachsenen Umfang und die teilweise Toleranz von irregulärer Einwanderung von staatlicher Seite sowie die Einführung regelmäßiger Legalisierungsprogramme für Arbeitskräfte ohne Arbeitserlaubnis als eine De-facto-Liberalisierung des globalen Arbeitsmarktes ansehen« (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen 2005: 16).

Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen stehen vor diesem Hintergrund für einen wachsenden Bedarf an illegalen Arbeitskräften.

Transnationale Migration

Neben Wanderungen von einem Herkunftsland in ein Aufnahmeland, wohin Migranten sich entweder dauerhaft oder zum Zweck des Geldverdienens zu einer zeitlich befristeten Arbeitsaufnahme begeben, wächst in Zeiten globaler Vernetzungen die Zahl von Wanderungen, die sich nicht mehr auf ein Land (Herkunfts- und Ankunftsland) beschränken, sondern zwischen und jenseits von ihnen stattfinden, die »Transmigration« (Schimany 2007: 24 m.w.N.). Sie kann verstanden werden »als eine moderne Variante der nomadischen Lebensform« (Pries 2001: 9).²⁴ »Für Transmigranten ist das Wechseln von Orten in unterschiedlichen Nationalgesellschaften kein auf einen Zeitpunkt begrenztes einmaliges Ereignis als Ausnahmeerscheinung, sondern ein normaler Bestandteil von transnationalen Lebens- bzw. häufig Überlebensstrategien« (Pries 2003: 25). Durch sie entstehen Sozialräume, die sich nicht auf einzelne Staaten

24 Zur Kritik an dem Konzept: Bommes: 2003.

beschränken, sondern sich »zwischen und oberhalb von verschiedenen Wohn- und Lebensorten aufspannen« (Pries 2001: 9; Hunger/Jeuthe 2006; Haug 2006: 44f.).

Demokratische Rechtsstaaten sind legitimiert, Zuwanderung zu steuern. In der Realisierung unterliegen sie allerdings dem Einfluss zahlreicher Akteure sowie rechtlicher Restriktionen. Das folgende Kapitel analysiert diese Konstellationen am Fall der Bundesrepublik Deutschland in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

2. Die Anwerbung von »Gastarbeitern«: »Temporäre Arbeitsmigration« und das Problem der Steuerbarkeit

»Unsere Arbeitsmarktpolitik hat eine Völkerwanderung in Bewegung gesetzt, die sich ohne schwere politische Auseinandersetzungen nicht mehr stoppen, geschweige denn umkehren lässt. Die Wanderungswege sind durch zwischenstaatliche Verträge und europäisches Recht geebnet worden. Die Bewegung hält an, ohne dass wir über Sinn und Ziel auch nur den Umriss einer Übereinstimmung feststellen können. Diese Unsicherheit wirkt sich überall bis in die kleinsten Polizeireviere aus, da dort niemand Entscheidungen ausweichen kann.«

Günter Stephan, Vorstandsmitglied des DGB

Die Zahl der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland erhöhte sich von 1961 bis 1971 von 700.000 auf drei Millionen und hatte sich damit innerhalb eines Jahrzehnts mehr als vervierfacht. Der Zuwachs der Wohnbevölkerung von 1961 bis 1974 um 5,8 Millionen Personen ging zu 58 Prozent auf Ausländer zurück (Huber 1977: 232). Der Zuzug von rund 5,1 Millionen Menschen aus den Anwerbestaaten, davon etwa 2,4 Millionen offiziell als »Gastarbeiter«²⁵ angeworben (Jamin 1998: 149ff.), stellte die größte Zuwanderung von Ausländern nach Deutschland dar, die dieses Land je gesehen hatte. Mit ihrer Eigendynamik bildete sie in den kommenden Jahrzehnten die Grundlage für die weitgehend ungesteuerte Zuwanderung nach Deutschland, die sich seit den 1970er Jahren zunehmend vom Bedarf des Arbeitsmarktes löste. Auch in Hinsicht auf die Zusammensetzung der Bevölkerung insbesondere in den Städten wurden damit die Weichen für die kommenden Jahrzehnte gestellt. Die ethnische Zusammensetzung und die kulturelle Prägung des Staatsvolkes sollte sich durch diese »Völkerwanderung« (Bockelmann 1964: 577ff.; Hoffmann-Nowotny 1978: 35ff.) erheblich verändern. Die Anwerbung der »Gastarbeiter« – über viele Jahre als primär ökonomisches Thema betrachtet – bildete eine grundlegende Entscheidung für die Bundesrepublik Deutschland – in kultureller, sozialer und demographischer Hinsicht.

25 Von der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde der Terminus »ausländische Arbeitnehmer« benutzt, mit Begriff »Gastarbeitnehmer« wurden hingegen »junge Ausländer mit abgeschlossener Berufsausbildung [bezeichnet], die zu ihrer beruflichen und vor allem zu ihrer sprachlichen Fortbildung vorübergehend bis zu einer Dauer von 18 Monaten in ihrem Beruf in der Bundesrepublik arbeiten.« (Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1965: 33); mittlerweile ist der Begriff auch in die Terminologie der US-amerikanischen Forschung eingegangen, hierzu der Art. »Gastarbeiter« von Ron Johnston 2000: 289.

Die Zuwanderung von »Gastarbeitern« war bereits die dritte Zuwanderung nach Westdeutschland – nach den unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges zurückkehrenden und weiterwandernden Zwangsarbeitern, ehemaligen KZ-Häftlingen und Kriegsgefangenen (rund zehn Millionen Menschen), den Vertriebenen (Kossert 2008: 27ff.; Engelhardt 2006: 7ff.; Münz/Seifert/Ulrich, Ralf 1999: 28ff.) (rund 9,7 Millionen) und Flüchtlingen aus der SBZ/DDR (rund 2,7 Millionen Menschen) (Münz/Seifert/Ulrich 1999: 36ff.; Rühl/Currle 2004: 18 f.; Herbert/Hunn: 2005; Luft: 2008a).

Die Öffnung des Arbeitsmarktes

Die verschiedenen Akteure verfügten über unterschiedliche Ressourcen, ihre Interessen durchzusetzen. Auf dem Feld der Ausländerpolitik dominierte innerhalb des politisch-administrativen Systems die Exekutive bis Mitte der 1960er Jahre den Entscheidungsprozess. Die wesentlichen Entscheidungen wurden ohne Beteiligung des Bundestages vollzogen. Das Bundesinnenministerium setzte 1951 die Ausländerpolizeiverordnung (APVO) aus dem Jahr 1938 wieder in Kraft (Friederichsen 1967: 93ff.; Schönwälder 2001: 218ff.; Herbert/Hunn 2005: 793) und sorgte damit für die notwendige Rechtsgrundlage. Sie galt bis zum Inkrafttreten des Ausländergesetzes am 1. Oktober 1965 (Kanein 1966: 12; Reinhardt 2008: 28).

Die deutsch-italienischen Anwerbeabkommen wurde ohne Beteiligung des Bundestages geschlossen, der Anwerbestopp 1973 erfolgte durch ein Telex des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung an die Bundesanstalt für Arbeit (siehe unten), die Regelungen zur Verfestigung des Aufenthaltes im Zeitablauf (die dem Niederlassungsprozess folgten und ihn förderten) wurden ohne Beteiligung des Bundestages erlassen – politische Grundsatzdebatten über diese Weichenstellungen fanden nicht statt. »Damit sind weit reichende Entscheidungen von höchster politischer Brisanz getroffen worden, völlig vorbei an den legislativen Instanzen, welche der Verwaltung lediglich das formale Rüstzeug für eine von ihr völlig selbstständig konzipierte Politik geliefert haben« (Tomuschat 1980: 1076).

Auch der Einfluss der Gewerkschaften war erheblich beschnitten. So wurde die Arbeitsverwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg verstaatlicht – die in der Weimarer Republik praktizierte »halbparitätische Selbstverwaltung« (Dohse 1985: 143) durch die Tarifparteien war abgeschafft und auf diese Weise die unmittelbare Beteiligung der Gewerkschaften am Verfahren zur Zulassung zum Arbeitsmarkt beendet worden.

»Somit war noch vor dem ersten Anwerbeabkommen die Kompetenz zur Ausländerzulassung zentralisiert und verstaatlicht: Die wichtigste Befugnis, über die Zulassung ausländischer Arbeiter zum deutschen Arbeitsmarkt zu entscheiden, lag beim Bundesarbeitsminister, der über Weisungen die Genehmigungspraxis strukturieren konnte, ohne dass er durch gewerkschaftliche Positionen in relevanten Entscheidungsgremien blockiert werden könnte« (ebd.: 145).

Durch die Anwerbeabkommen sollte die staatliche Regulierung der Arbeitsmigration sichergestellt werden – und zwar sowohl auf Seiten der Abgabelländer (hinsichtlich Anzahl und Qualifikationsstrukturen der Arbeitsmigranten) als auch auf Seiten der Bundesregierung (die die Auswirkungen auf den heimischen Arbeitsmarkt begrenzen wollte). Dies sollte durch eine weitgehende Kanalisierung der Arbeitsvermittlung durch die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung erreicht werden. Die Umgehung des Aufnahmeverfahrens durch private Vermittlung (»Zweiter Weg«) sollte möglichst klein gehalten werden (ebd.: 175, 184ff.). Er bestand darin, dass die Unternehmen – nachdem sie eine Genehmigung beim zuständigen Landesarbeitsamt eingeholt hatten – eigenständig im Ausland Arbeitskräfte anwarben, die dann bei den Botschaften und Konsulaten ein Visum beantragten. Die westdeutsche Wirtschaft wäre durchaus in der Lage gewesen, die Anwerbung auch nicht-staatlich zu organisieren. Dies war politisch allerdings ungewollt, die administrativen Steuerungsmöglichkeiten sollten aufrechterhalten werden (Knortz 2008: 24ff.).

Die staatliche Kontrolle sollte die inländischen Arbeitskräfte vor »Billigkonkurrenz« schützen, die Unternehmen somit daran gehindert werden, in großem Umfang ausländische Arbeitskräfte anzuwerben, die nicht den geltenden Tarifverträgen unterlagen. Dies sollte unter anderem das Auswahlverfahren der Bundesanstalt gewährleisten (Voit 1966: 144ff.). Bei privaten Anwerbeaktionen entfielen die Untersuchungen durch Ärzte der Bundesanstalt (Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1965: 29ff.; Hoeschel 1966: 143f.). In den Anwerbeverträgen war festgehalten, dass die ausländischen Arbeitnehmer unter die geltenden Tarifverträgen fielen und die Arbeitgeber »angemessene« Unterkünfte sicherzustellen hatten, beides war beim »zweiten Weg« nicht der Fall. Der »zweite Weg« wurde aber erst 1972 definitiv gesperrt (Dohse 1985: 196f.).

Die westdeutsche Nachkriegswirtschaft boomte, dementsprechend stieg die Nachfrage nach Arbeitskräften. Nachfrageüberschuss führt bei konstantem Angebot auf dem Arbeitsmarkt zu steigenden Preisen. Höhere Löhne, bessere Arbeitsbedingungen drohten als Konsequenzen. Auch eine größere Aktivierung des Erwerbsspersonenpotentials wäre stets mit steigenden Kosten für die Arbeitgeber verbunden gewesen. Um dies zu umgehen, drängten die betroffe-

nen Wirtschaftszweige darauf, das Arbeitskräftepotential durch Öffnung des Arbeitsmarktes auszuweiten. Das Rekrutierungsgebiet für Personal sollte internationalisiert, ausländische Arbeitskräfte aus strukturschwächeren Regionen importiert werden.²⁶

»Die Attraktion zusätzlicher ausländischer Arbeitskräfte nämlich war aufgrund des großen internationalen Entwicklungs- und damit Lohngefälles ohne Steigerung der inländischen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu erreichen. Die Ausländerzulassung hatte mithin das Ziel, die Position der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt, die durch die Arbeitskräfteverknappung geschwächt worden war, durch Ausweitung des Arbeitskräfteangebots zu gegebenen Lohn- und Arbeitsbedingungen wieder zu verbessern« (ebd.: 158).

Die südwestdeutsche Landwirtschaft und der nordrhein-westfälische Bergbau bildeten dabei die Vorhut. Sie unternahmen eigenständig Vorstöße in Österreich und Italien (Südtirol) um dort Arbeitskräfte anzuwerben. In der ersten Hälfte der 1950er Jahre wurde dies in der politischen Öffentlichkeit mehrheitlich strikt abgelehnt. Angesichts noch hoher Arbeitslosenzahlen wurden Anwerbungen im Ausland lediglich als Versuch angesehen, Lohnzugeständnisse und verbesserte Arbeitsbedingungen zu umgehen (Steinert 1995: 211; Dohse 1985: 147ff.).

»Der Arbeitskräftemangel der Landwirtschaft war keineswegs absolut, sondern nur relativ zu den gebotenen Lohnbedingungen. Eine Lohnerhöhung aber wäre für viele landwirtschaftliche Kleinbetriebe dem wirtschaftlichen Zusammenbruch und für größere Betriebe einer Gewinneinbuße gleichgekommen. Da die Agrarier dazu nicht bereit waren oder im Konkurrenzverhältnis nicht bereit sein konnten, blieb auch das hohe Arbeitslosenreservoir für ihre Rekrutierungsbemühungen verschlossen« (Dohse 1985: 148).

Zudem waren die Angaben über die Quantität des Arbeitskräftemangels stark überhöht (Knortz 2008: 83).

Insbesondere das Wirtschaftsministerium unterstützte diese Bestrebungen zu Anwerbungen im Ausland von Anfang an und forcierte sie (ebd.: 75ff.). Bereits 1954 warb Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard in einem NWDR-Interview für die Pläne mit der Begründung, die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer gebe den deutschen Arbeitnehmern die Chance aufzusteigen, was wiederum voraussetze, dass die Angeworbenen die »niederen« Arbeiten übernehmen:

»Im Übrigen möchte ich meinen, dass es im Interesse der deutschen Arbeiter liegen würde, wenn wir noch mehr als bisher daran gehen, ungelernete Arbeitskräfte in Deutschland auszubilden, umzuschulen und aus ihnen geschulte Arbeitskräfte, Fachkräfte werden zu lassen.

26 Mit den erschlossenen Quellen: Steinert 1995: 209ff. sowie die Überblicke: Herbert 2001: 202ff.; Bade 2000: 314ff.; zur innenpolitischen Entwicklung seit den 1960er Jahren: Schönwälder 2001: 214 ff. sowie: Bethlehem 1982: 107 ff.; Dohse 1985: 137ff.

Um das aber besorgen zu können, müssen wir natürlich dann die relativ primitiveren Arbeiten in Deutschland bei Anhalten dieser Konjunktur schließlich doch mal von ausländischen Arbeitskräften besorgen lassen« (zit. nach: Steinert 1995: 227).

Steinert (1995: 235) kommentiert dies zu Recht: »Erhard erhob damit die sog. Unterschichtung öffentlich zum staatlichen Programm« (Steinert 1995: 227). Aus lohnpolitischen Gründen sprachen sich Bundeskanzler Adenauer und Minister Strauß im Bundeskabinett für ein Anwerbeabkommen mit Italien aus – durch Import von billigen Arbeitskräften konnten Lohnerhöhungen in der Bundesrepublik abgewehrt werden« (ebd.: 235).

Auf Drängen Italiens wurde nach langwierigen Verhandlungen (ebd.: 220ff.; Knortz 2008: 67ff.) das erste Anwerbeabkommen 1955 geschlossen, obwohl damals in Westdeutschland noch knapp eine Million Arbeitslose registriert waren (bei rund 200.000 offenen Stellen) (Steinert 1995: 231; Dohse 1985: 145; Herbert/Hunn 2005: 795). Trotz einer längeren und kontroversen öffentlichen Diskussion (mit Dominanz ablehnender Stimmen, einschließlich der Gewerkschaften) blieb die Unterzeichnung des Abkommens ohne jegliche innenpolitische Resonanz. Die Dominanz der Exekutive wird hier deutlich.

»Im Bundestag forderte keine Fraktion und kein Abgeordneter eine Aussprache. Den an der Wanderungspolitik beteiligten Ressorts und der Regierung konnte dies genauso recht sein, wie der Umstand, dass die zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bestehenden Meinungsunterschiede nicht öffentlich ausgetragen wurden« (Steinert 1995: 238).

Die Mehrheit der westdeutschen Bevölkerung war damit allerdings nicht einverstanden – wie Umfragen zeigten (ebd.: 238).

Im Jahr 1960 überstieg die Zahl der offenen Stellen in Westdeutschland erstmals die Zahl der Arbeitslosen. Der Aufbau der Bundeswehr und die Abriegelung der DDR durch den Bau der Mauer (1961) taten ein Übriges, die Anwerbepolitik in größerem Umfang anlaufen zu lassen (Heckmann 1981: 150ff.; Herbert 2001: 206ff.; Bethlehem 1982: 146ff.). Eine öffentliche Debatte blieb allerdings aus, das Abkommen mit Italien schien zu einer »Entthematizierung der Problematik der Arbeitsmarktöffnung« (Dohse 1985: 177) beigetragen zu haben: »Zu selbstverständlich und unumstritten war die Perspektive Wirtschaftswachstum, zu unstrittig auch, dass dazu weitere Arbeitskräfte in großer Zahl nötig waren« (Herbert 2001: 208).

Es folgten Übereinkommen mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Portugal (1964), Marokko (1963), Tunesien (1965) (zu den Vereinbarungen mit Marokko und Tunesien: Schönwälder 2001: 272ff.) und Jugoslawien (1968) (Schönwälder 2001: 343f.). Die von den Auslandsdienststellen der »Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversiche-

«angeworbenen »Gastarbeiter« erhielten zunächst Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse für ein Jahr.

Im Jahr 1964 wurde die Ankunft des einmillionsten »Gastarbeiters« – des Portugiesen Armando Rodrigues de Sá – als Medienereignis gefeiert (Didczuweit 2004). Beim ersten größeren Konjunkturerinbruch der Nachkriegszeit (1966/1967) ging die Ausländerbeschäftigung kurzzeitig stark zurück. Sie sank 1967 um rund 320.000 Personen (Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1969: 3) – eine Art »Rotation« und ein Hinweis darauf, dass die »Gastarbeiter« in Teilen als »konjunkturelle Manövriermasse« (Bundesministerium für Raumordnung 1976: 69) fungierten (Schönwälder 2001: 209ff.). Ein (wenn auch abgeschwächter) Zusammenhang zwischen Wanderungen und konjunktureller Entwicklung (Bruttoinlandsprodukt, offene Stellen) blieb auch in den kommenden Jahrzehnten bestehen (Ludäscher 1986: 43–61; Fijalkowski 1984: 415ff.; Böcker/Groenendijk 2006: 183ff.).

In den Jahren 1962 bis 1974 kamen 8,8 Millionen Ausländer in die Bundesrepublik Deutschland, 5,2 Millionen kehrten in ihre Heimat zurück (Selke 1977: 37).

Nachlassende Verdienstmöglichkeiten und wirtschaftliche Belebung in einzelnen Herkunftsländern verstärkten die Motivation zur Rückkehr:

»Sobald sich die Verdienstmöglichkeiten nennenswert verschlechtern, ziehen es viele Ausländer erfahrungsgemäß vor, lieber wieder einmal in die Heimat zu ihren Familien zurückzukehren. Dabei handelt es sich überwiegend um solche Arbeitnehmer, die zu Hause einen Arbeitsplatz finden können, den sie nur bei wesentlich besserer Verdienstmöglichkeit mit einem solchen im Ausland tauschen« (Bundesanstalt für Arbeit 1973: 63).

Das Absinken der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer auf unter eine Million im Jahr 1967 und eine relativ hohe Arbeitslosenzahl von über 459.000 hätten zum Anlass genommen werden können, um die bisherige Anwerbepolitik zu überdenken und ein eigenständiges ausländerpolitisches Konzept zu entwickeln. Dies unterblieb allerdings. Die hohen Rückkehrerquoten galten vielmehr als Bestätigung dafür, dass der Markt die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer regelt und staatliche Eingriffe nicht nötig waren (Schönwälder 2001: 336f.; Herbert/Hunn 2006: 783ff.).

Ab Frühjahr 1968 kam die Anwerbung noch einmal voll auf Touren, und die Bundesanstalt konnte einen »neuen Höchststand in der Nachkriegszeit« (u.a.: Bundesanstalt für Arbeit 1970: 3) nach dem anderen vermelden. 1968 vermittelten die Auslandsdienststellen der »Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung« sechsmal so viele »Gastarbeiter« wie 1967 (104.100 Personen) (Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1969: 27). Mitte 1969 erreichte die Ausländerbeschäftigung mit 1.372.100 ausländischen Arbeitnehmern einen »neuen Höhepunkt in der

Nachkriegszeit« (Bundesanstalt für Arbeit 1970: 3). Im September 1970 waren 1,95 Millionen »Gastarbeiter« beschäftigt, fast eine halbe Million und damit nahezu 30 Prozent mehr als ein Jahr zuvor (Bundesanstalt für Arbeit 1971: 3). Von 1967 bis 1973 nahm die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer von 991.000 auf 2,6 Millionen zu (Bundesanstalt für Arbeit 1974: 5). Vor allem türkische und jugoslawische »Gastarbeiter« kamen in diesem Zeitraum in die Bundesrepublik: Von 1968 bis 1971 verdreifachte sich die Zahl der Türken (von 152.900 auf 453.100) und vervierfachte sich die Zahl der Jugoslawen (von 119.100 auf 478.300) (Bundesanstalt für Arbeit 1972: 6). Anfang 1972 lösten die türkischen »Gastarbeiter« die italienischen Kollegen als stärkste Gruppe ab (Bundesanstalt für Arbeit 1974: 9 f.). Am 8. März 1972 wurde der zweimillionste (durch die Bundesanstalt vermittelte) »Gastarbeiter« in München gefeiert (Maibaum 1972: 96).

Rund 80 Prozent der ausländischen Arbeitnehmer waren im produzierenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft tätig, 20 Prozent im Dienstleistungsgewerbe. Dabei übten sie überwiegend Tätigkeiten als Angelernte oder als Hilfsarbeiter aus (Bundesanstalt für Arbeit 1973: 8.). Je höher der Mechanisierungsgrad war, desto höher lag der Anteil ungelerner »Gastarbeiter«.

»Eine extrem hohe Türkenquote unter den Fordarbeitern hängt mit dem sehr hohen Mechanisierungsgrad der Arbeit bei Ford zusammen. Die Zerteilung der Arbeit in kurze und ständig zu wiederholende, gleichförmige Handgriffe ermöglicht es, Arbeiter ohne Qualifikation und ohne Kenntnis der deutschen Sprache einzusetzen; die Art der Arbeit erfordert es vielleicht sogar. Diese Entwicklungsstufe wurde erreicht, als man bei Ford zu Beginn der 60er Jahre von der Großserien- zur Massenproduktion überging« (Kleff 1985: 117).

Einheimische und ausländische Arbeitnehmer: Im Spannungsfeld von Konkurrenz und Aufstieg

In der Rezession kehrte ein Teil der »Gastarbeiter« zurück in die Herkunftsländer: Sie waren in besonders konjunkturrempfindlichen Branchen tätig und wurden als an- und ungelernete Arbeitskräfte häufig als erste entlassen. Keineswegs waren es aber durchgängig die ausländischen Arbeitnehmer, die jetzt gekündigt und womöglich durch einheimische Kräfte ersetzt wurden. Im Gegenteil: Aufgrund ihrer Leistungsbereitschaft im unteren Lohnsegment waren sie für viele Arbeitgeber unverzichtbar geworden. Für die Betriebe war die Staatsangehörigkeit oder Herkunft ihrer Arbeiter weitgehend uninteressant.

»Unter den Bedingungen der Rezession werden jetzt viele einheimische Arbeitskräfte gleichsam in die Zange genommen. Die Aufstiegsmöglichkeiten gehen zurück, ja es werden im