

Ursula Birsl

# Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?

Unter Mitarbeit von Doreen Müller

Verlag Barbara Budrich, Opladen 2005

## Kapitel VI: Einwanderungsregion Westeuropa: Paradoxien des europäischen Integrationsprozesses

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

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

### **3. Die 15 Einwanderungsländer der alten EU im makro-qualitativen Vergleich: Qualität und Umfang der Angleichung**

Beim makro-qualitativen Vergleich der 15 alten EU-Länder wurde in gleicher Weise Verfahren, wie im Drei-Länder-Vergleich des Abschnitts 2. Hiermit soll nun noch einmal für die EU-15 insgesamt und abschließend der Umfang und die Qualität des Angleichungsprozesses bzw. der Konvergenzen zwischen den Migrationsregimen systematisch gemessen und die drei Auswahländer als Fallbeispiele im EU-15-Kontext positioniert werden.

Der Prozess der Angleichung kann nur im zeitlichen Längsschnitt nachgezeichnet werden. Deshalb werden bei dieser Betrachtung ausschließlich die neun alten Einwanderungsländer Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Schweden einbezogen. Auf dieser Grundlage lässt sich der Prozess für den gesamten Untersuchungszeitraum ab Ende des Zweiten Weltkriegs in den Blick nehmen. Bei der Frage nach dem Umfang und der Qualität der Konvergenzen in der Phase ab 1989/90 können dann jedoch auch die neuen nord- und südeuropäischen Einwanderungsländer hinzugenommen werden.

Beim makro-qualitativen Vergleich der Migrationsstrukturen der neun alten Einwanderungsländer der EU-15 wird klar sichtbar, dass die Migrationssysteme, wie sie sich in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis zu den Anwerbestopps etabliert hatten, in den siebziger und achtziger Jahren in der Tat begonnen haben, sich zu verändern und aneinander anzugleichen. Wie das Schaubild 18 dokumentiert, haben sich einige Strukturmerkmale bereits deutlich erkennbar gewandelt und andere dadurch in Bewegung gebracht.

Besonders auffällig sind folgende Wandlungsprozesse:

1. Die postkoloniale Einwanderung hat fast vollständig an Bedeutung verloren, was im Wesentlichen auf die politische Umdefinition dieser Migrationsbewegungen, aber auch auf die sich abschwächende laterale Bindung zwischen den ehemaligen Kolonialmächten und ehemaligen Kolonien in den Jahrzehnten nach der zweiten Entkolonialisierungswelle zurückzuführen ist. Nur die Zuwanderung in den Niederlanden weist noch schwache postkoloniale Bezüge auf.
2. Eine gezielte und umfanglichere Anwerbung von Arbeitskräften ist trotz des demografischen Wandels in den westeuropäischen Gesellschaften nicht wieder in Gang gekommen und ist auch in unmittelbarer Zukunft nicht zu erwarten. Die Länder, die in den neunziger Jahren und zu Beginn des neuen Jahrtausends wieder Anwerbeprogramme gestartet haben, wollen fast ausschließlich höher- und hochqualifizierte Arbeitskräfte im Ausland ansprechen. Wie sich weiter unten noch zeigen wird, ist dennoch das

„gate of entry“ für Arbeitsimmigration für weniger und gering qualifizierte Arbeitsmarktsegmente in den meisten Ländern nie ganz geschlossen worden.

3. Die abnehmenden Effekte aus postkolonialer Einwanderung und vor allem aus der Arbeitskräfteanwerbung der fünfziger bis siebziger Jahre auf die Migrationsstrukturen haben dazu geführt, dass mittlerweile 7 der 9 Migrationsgesellschaften sowohl transkontinentale als auch europäische Einwanderung erfahren. Das führt insbesondere bei den ehemaligen Anwerbeländern sukzessive zu mehr Heterogenität in der Migrationsstruktur durch transkontinentale Zuwanderung. Hierhinter verbirgt sich jedoch mehr als ein struktureller Wandel in den Migrationsgesellschaften. Dieser Wandel ist Ausdruck dafür, dass sich die Richtungen von Migrationsbewegungen mit Blick auf die Zielländer verändern und u.U. variabler geworden sind. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass durch die Umdefinition von Migrationsgruppen sowie eine restriktive Migrationspolitik – die auch das „gate of entry“ für Familiennachzug verengt – Migrationsnetzwerke brüchig geworden sind; Kettenmigration ist zunehmend erschwert oder zum Teil abgerissen. Es sind neue Suchbewegungen im Migrationsgeschehen in Gang gesetzt, die dann auch die transnationalen sozialen Räume verändern.
4. Zu guter Letzt zeigt sich hier noch einmal, dass Einwanderung über die vergangenen sechs Jahrzehnte kaum merkliche Einbrüche erlebt hat. Lediglich Dänemark, die Niederlande und Frankreich haben nach 1973/74 einen erwähnenswerten Rückgang erlebt, wobei er in Frankreich am deutlichsten ausfiel.

Wenig überraschend ist, dass in den neun alten Einwanderungsländern die Migrationspolitik während des gesamten Untersuchungszeitraums arbeitsmarktorientiert ist. Demgegenüber ist allerdings interessanter, dass bis Anfang der siebziger Jahre auch außenpolitische Motive fast flächendeckend mit hineinspielten. Diese resultierten etwa aus postkolonialen Beziehungen, aber auch aus den Folgen des Zweiten Weltkriegs und dem dann folgenden Kalten Krieg.

Darüber hinaus ist auffällig, dass in diesen neun Nationalstaaten – obwohl sie bereits seit Jahrzehnten Einwanderungsländer sind – sich erst langsam Einwanderungsgesetzgebung durchsetzt. Ausschließlich ehemalige Kolonialmächte haben relativ früh Zuwanderung gesetzlich reguliert. In dieses Bild passt dann auch, dass sich noch nicht alle Länder als Einwanderungsland bekannt haben. All dies trifft aktuell noch auf Belgien, Dänemark und Österreich zu.

Nach Schaubild 19 zeigt sich zudem, dass neben den „gates of entry“ für Flucht und Asyl sowie Familienzusammenführung auch das Gate für Arbeitsimmigration in fast allen Ländern während des gesamten Untersuchungszeitraums geöffnet blieb. Flucht und Asyl sowie Familienzusammenführung sind

Schaubild 18: Ähnliche Ausprägungen in der Migrationsstruktur der neun alten Einwanderungsländer (Angaben: absolute Zahlen)\*

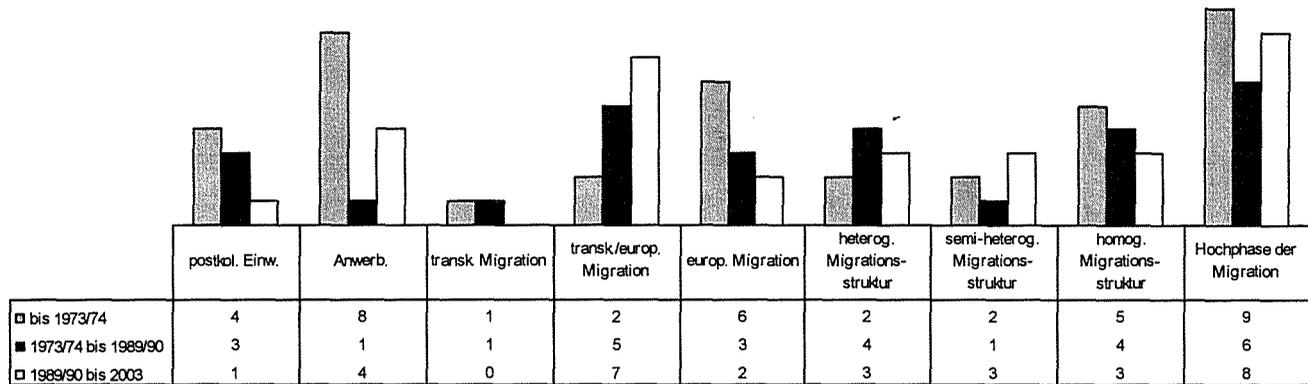
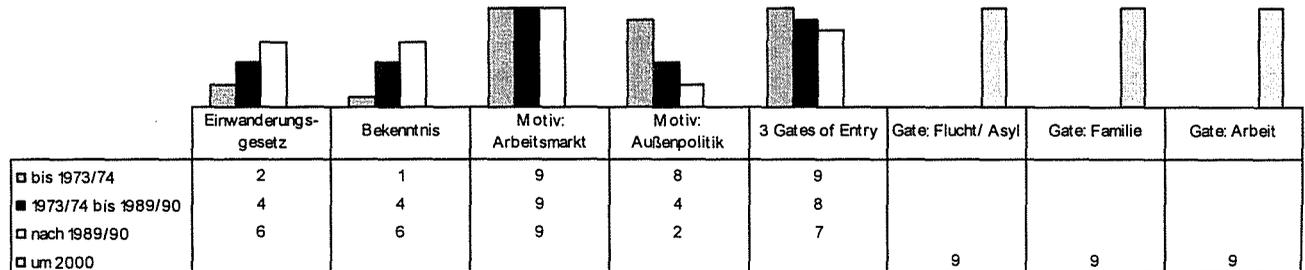


Schaubild 19: Ähnliche Ausprägungen in der Migrationspolitik der neun alten Einwanderungsländer (Angaben: absolute Zahlen)\*



\* Zahl der Länder mit der jeweiligen gemeinsamen Ausprägung; einbezogene Länder: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Schweden.

völkerrechtlich zumindest soweit abgestützt; dass deren Beschränkung Grenzen auferlegt sind. Bei der Arbeitsimmigration hat es hingegen tiefgreifende Veränderungen gegeben: sie findet statt, ohne dass den Wandernden ein Zugang zu Staatsbürgerrechten und in die Migrationsgesellschaften gewährt wird. Die Arbeitsimmigration hat eine qualitative Veränderung erfahren und findet – mit der hierzu zahlenmäßig als gering zu veranschlagenden Anwerbung von Höherqualifizierten – vornehmlich über Werkverträge und Saisonarbeit statt. Sie ist damit nicht mit der Zuwanderung bis zu Beginn der siebziger Jahre vergleichbar.

Werden nun, wie in Übersicht 17, die sechs neuen Einwanderungsländer Nord- und Südeuropas, also Irland, Finnland, Portugal, Spanien, Italien und Griechenland für die Phase ab 1989/90 mit einbezogen, dann wird offenkundig, dass sich der Umfang und die Qualität der Konvergenzen auf die EU-15 insgesamt überträgt. Das heißt aber auch, dass diese sechs Länder bereits von Beginn an oder zu einem relativ frühen Zeitpunkt ihres Wandels zu Einwanderungsländern die Muster der anderen westeuropäischen Migrationsregime übernommen haben.

*Übersicht 17:* Ähnliche Ausprägungen in der Migrationsstruktur- und politik der alten und neuen Einwanderungsländer der EU-15 für die Phase seit 1989/90 (Angaben: absolute Zahlen)\*

Ausprägungen in Struktur und Politik nach 1989/90	Zahl der Länder mit der jeweiligen Ausprägung
Postkoloniale Einwanderung (v1.3)	2
Anwerbung von Arbeitskräften (v1.6)	6
(überwiegend) transkontinentale Einwanderung (v4.13)	0
Transkontinentale und europäische Einwanderung (v4.13)	12
(überwiegend) europäische Einwanderung (v4.13)	3
Heterogene Migrationsstruktur (v4.16)	4
Semi-heterogene Migrationsstruktur (v4.16)	7
Homogene Migrationsstruktur (v4.16)	4
Hochphase der Einwanderung (v1.10)	14
Einwanderungsgesetz (v7.3)	9
Bekenntnis zum Einwanderungsland (v7.6)	8
Pol. Motivlage: Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik (v7.15)	15
Pol. Motivlage: Außen-, Sicherheits- u. Bündnispolitik (v7.18)	5
Um 2000: offenes Gate: Flucht und Asyl (v7.10)	15
Um 2000: offenes Gate: Familienzusammenführung (v7.11)	15
Um 2000: offenes Gate: Arbeitsimmigration (v7.12)	15

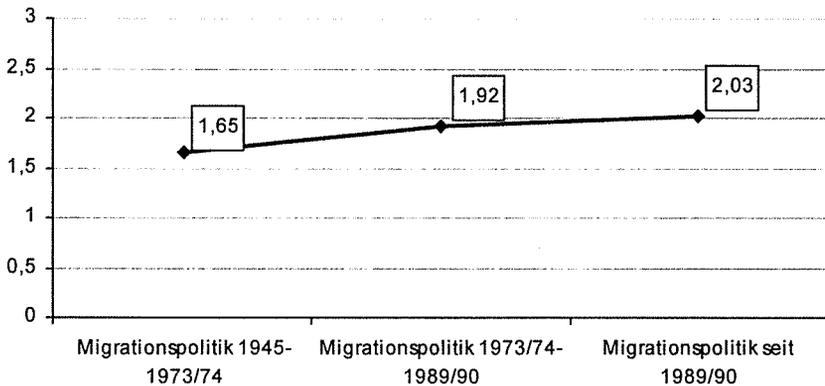
\* Zahl der Länder mit der jeweiligen gemeinsamen Ausprägung.

Dies ist – wie sich beim Fall Spaniens gezeigt hat – zum einen auf den Druck des europäischen Integrationsprozesses etwa über den Maastrichter Vertrag und auf die ersten Abkommen für eine koordinierte Migrations- und Asylpolitik zwischen EG/EU-Mitgliedern zurückzuführen. Auch wenn die meisten

Abkommen realiter nicht umgesetzt wurden, haben sie Wirkkraft für die Politikgestaltung dieser Länder entfalten können. Diese Koordinationsbestrebungen fielen in die Zeit des Wandels dieser Staaten zu Einwanderungsländern oder waren diesem vorausgegangen. Für die südeuropäischen Länder ging damit einher, dass ihnen die Aufgabe zuwuchs, Außengrenzen der Gemeinschaft zu kontrollieren. Zum anderen dürften hier auch Nachahmungseffekte zum Tragen kommen, die jedoch nur in wenigen Fällen nachvollziehbar sind (Galton's Problem). Für diese Annahme spricht allerdings, dass die Regierungen der neuen Einwanderungsländer – auch das hat der Fall Spanien zeigen können – trotz der besonderen Wirkkraft des europäischen Integrationsprozesses noch über einen Handlungs- und Entscheidungsspielraum verfügen, Migrationsregime offener zu gestalten als in den alten Einwanderungsländern.

Beim Vergleich der drei Länder Großbritannien, Deutschland und Spanien war in der Migrationspolitik ein eindeutiger Trend zu mehr externer Offenheit erkennbar. Dieser Trend fällt im 15-Länder-Vergleich sehr viel verhaltener aus, bzw. kann aus der Entwicklung der Migrationspolitik der vergangenen sechs Jahrzehnte noch kein eindeutiger Trend abgelesen werden.

Schaubild 20: Migrationspolitik – Politik externer Offenheit bzw. Geschlossenheit der 15 alten EU-Länder im Zeitverlauf nach Teilindex für die EU-15 (Angaben: Indexwerte zwischen 1 und 3)\*



\* Teilindex für alle Länder der EU-15 aus den Variablen v7.1 bis v7.12 für die einzelnen zeitlichen Phasen. Eine Annäherung an den Wert 1,00 weist in Richtung externe Geschlossenheit; eine Annäherung an den Wert 3,00 in Richtung externe Offenheit.

Der recht niedrige Indexwert im Schaubild 20 für die Phase von 1945 bis 1973/74 wird vor allem durch die Länder gedrückt, die zur damaligen Zeit noch keine Einwanderungsgesellschaften, sondern Auswanderungsländer waren. In der aktuellen Phase ab 1989/90 bis zur Gegenwart sind es hingegen

vor allem viele alte Einwanderungsländer, die sich einer weiteren externen Öffnung widersetzen. Die Betrachtung der Entwicklung verfestigt den Eindruck, dass die EU-15 noch nicht bereit ist, der Europäischen Kommission in ihrem Ziel zu folgen, einen Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik einzuleiten. Im Zusammenhang mit der internen Verfasstheit der Migrationsregime wird dieser Eindruck noch weiter verstärkt.

Bevor hierauf eingegangen wird, soll zunächst der Blick auf die Unterschiede zwischen den Ländern gerichtet werden. Unterschiede zeigen sich weniger in der Dimension der *externen* Offenheit oder Geschlossenheit, sondern ausgeprägter in der Dimension der *internen* Offenheit oder Geschlossenheit der Migrationsgesellschaften.

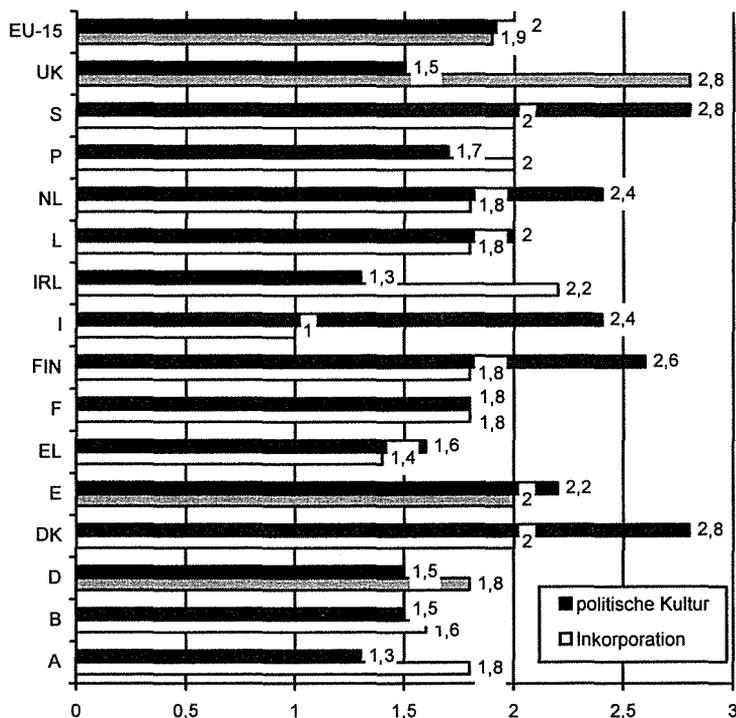
Die Dimension der internen Offenheit bzw. Geschlossenheit wurden mit Variablen der Kategorie „Politische Kultur der Migration und Interkulturalität“ sowie der Kategorie „Inkorporationsmuster“ gemessen. Das Schaubild 21 gibt die Werte der Teilindizes für die 15 Länder wieder, die aus den Daten entwickelt wurden.

Die Werte im Schaubild dokumentieren eine große Spannweite bei beiden Kategorien der internen Offenheit bzw. Geschlossenheit der Länder. So präsentiert sich Italien bei der Inkorporation von Eingewanderten als eine geschlossene Gesellschaft, während in Großbritannien die Inkorporation weit fortgeschritten ist.

Bei der politischen Kultur der Migration und Interkulturalität zeigt sich die Bevölkerung in Österreich und in Irland als wenig offen. Dem steht dann eine relativ offene politische Kultur in Dänemark und Schweden gegenüber. Insbesondere Dänemark überrascht hier, weil es in der Migrationspolitik kaum Bestrebungen zeigt, sich für Migration mehr zu öffnen oder sich als Einwanderungsland zu bekennen. Es ist aber nicht allein diese Diskrepanz, die auffällt, sondern auch die zwischen der politischen Kultur und den hierzu geringeren Inkorporationsleistungen. Damit steht dieses skandinavische Land allerdings nicht allein. Ebenfalls in den beiden anderen skandinavischen Ländern der EU Schweden und Finnland, aber auch in Italien, zeigt sich ein vergleichbares Muster.

In den anderen Ländern ist demgegenüber das Verhältnis zwischen politischer Kultur und Inkorporationsleistung entweder entgegengesetzt strukturiert oder relativ ausgeglichen. Besonders in Großbritannien ist eine ausgeprägte Diskrepanz zwischen einer fortgeschrittenen Inkorporation, die sich vor allem bei einigen „ethnic groups“ aus der Ära der postkolonialen Einwanderung bemerkbar macht, und einer politischen Kultur, die gegenüber Migration und Interkulturalität wenig offen ist, erkennbar. Das Ausmaß dieser Diskrepanz kann auch als ein Gap zwischen Inkorporationsleistung und politischer Kultur gewertet werden. In dieser Hinsicht nimmt Großbritannien mit Italien eine Sonderstellung in der EU-15 ein.

Schaubild 21: Inkorporation sowie Politische Kultur der Migration und Interkulturalität – interne Offenheit/Geschlossenheit nach Teilindizes für die Länder (Angaben: Indexwerte zwischen 1 und 3)\*



\* Teilindizes für die Länder aus den Variablen v8.1 bis v8.6 (Teilindex „Inkorporation“) sowie v9.1 bis v9.11, v9.14 (Teilindex „politische Kultur“). Eine Annäherung an den Wert 1,00 weist in Richtung interne Geschlossenheit; eine Annäherung an den Wert 3,00 in Richtung interne Offenheit.

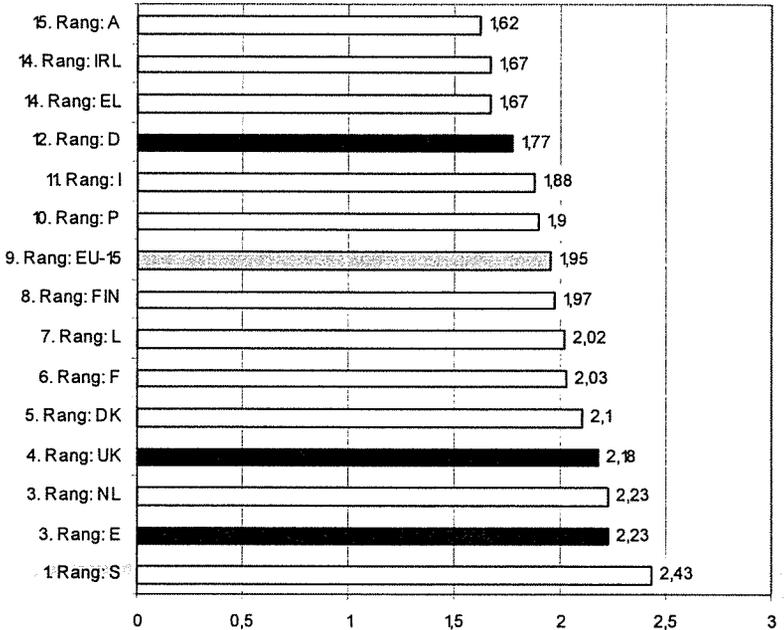
In diesem Zusammenhang zeigen Koeffizienten aus der bivariaten Korrelation zwischen dem Teilindex „Inkorporationsmuster“ und den Variablen „Mitglied der Wirtschafts- und Währungsunion“ (v6.5) und „Unterzeichnerland des SDÜ“ (v6.7) einen auffälligen Befund. Sie korrelieren relativ hoch, aber negativ miteinander<sup>164</sup>. Hier deutet sich an, dass die Migrationsregime nicht hinreichend auf die Anforderungen eines sich vertiefenden europäischen Integrationsprozesses vorbereitet sind. Dies liegt nicht – wie zu erwarten wäre –

164 Teilindex – v6.5:  $r = ,550$  auf einem Signifikanzniveau von 0,05;  
Teilindex – v6.7:  $r = -,675$  auf einem Signifikanzniveau von 0,01.

vorrangig an der Einwanderungspolitik und dem noch ausbleibenden Paradigmenwechsel in diesem Politikfeld, sondern vor allem an der durchschnittlich noch geringen Integrationsleistung der EU-15.

Im Schaubild 22 sind die 15 Migrationsgesellschaften noch einmal zusammenfassend nach ihrer externen und internen Offenheit in eine Rangfolge gebracht.

Schaubild 22: Ranking der Migrationsgesellschaften der EU-15 nach externer und interner Offenheit, Länderindizes (Angaben: Indexwerte zwischen 1 und 3)\*



\* Länderindizes der externen Offenheit/Geschlossenheit in der Migrationspolitik für die Phase ab 1989/90 sowie der internen Offenheit/Geschlossenheit (Inkorporation und politischen Kultur). Eine Annäherung an den Wert 1,00 weist in Richtung externe und interne Geschlossenheit; eine Annäherung an den Wert 3,00 in Richtung externe und interne Offenheit.

Während Schweden mit Abstand zu Spanien und den Niederlanden den Rang 1 bei der Offenheit der (Migrations-)Gesellschaft einnimmt, bildet Österreich als eher geschlossene Gesellschaft das Schlusslicht. Dänemark und Finnland haben es vor allem der offenen politischen Kultur und nicht der Migrationspolitik oder Inkorporationsleistung zu verdanken, dass sie einen Rang

über dem EU-15-Durchschnitt erreichen können. Bei Schweden fällt zwar ebenfalls die Inkorporationsleistung weit hinter die politische Kultur zurück, demgegenüber ist die Migrationspolitik im Vergleich zu anderen Ländern wesentlich weniger restriktiv und mit der politischen Kultur eher im Einklang.

Die sechs neuen Einwanderungsländer sind auf der Rankingliste weit verstreut und präsentieren sich als recht offene oder teiloffene sowie als relativ geschlossene Gesellschaften. Dieser Befund verstärkt noch einmal die Annahme, dass diese Länder trotz des für sie besonderen Drucks durch den europäischen Einigungsprozess weitreichende politische Handlungs- und Entscheidungsspielräume im Umgang mit Migration besitzen. Das bedeutet gleichzeitig, dass diese Annahme grundsätzlich und für die anderen neun EU-Mitglieder gilt, die diesem Druck weit weniger ausgesetzt waren und sind.

Die Fallbeispiele Großbritannien, Deutschland und Spanien positionieren sich im 15-Länder-Vergleich mit wesentlich größerem Abstand zueinander als der Drei-Länder-Vergleich vermuten ließ. Und: Die Sonderstellung von Großbritannien bei der internen Verfasstheit der Migrationsgesellschaft und das relativ ausgewogene Verhältnis in den Kategorien und Dimensionen der gesellschaftlichen Offenheit Spaniens dokumentieren nicht allein die Unterschiede zwischen den beiden hoch platzierten Ländern der Rankingliste, sondern gleichzeitig im Kontext des 15-Länder-Vergleichs die Unterschiede in ihrer Qualität. Spanien hat sich als ein Einwanderungsland herauskristallisiert, dass im politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Umgang mit Migration von Konsistenz und Kohärenz getragen ist. Dies gilt im Vergleich zu Großbritannien und hinsichtlich des Grades der Offenheit aber auch im Vergleich zu allen anderen Untersuchungsländern. So sind Großbritannien und Spanien – anders als Deutschland – in ihrer Verfasstheit als Migrationsgesellschaften eher Ausnahmefälle im Kontext der EU-15. Allerdings hat der 15-Länder-Vergleich zeigen können, dass es noch weitere Länder mit zum Teil deutlich abweichenden Merkmalen gibt. Dieser Befund erscheint zunächst vor dem Hintergrund des Angleichungsprozesses paradox. Jedoch kommt hier die Qualität des Angleichungsprozesses besonders deutlich zum Vorschein: Dieser Prozess vollzieht sich in der Struktur und Politik der Migration, Unterschiede und abweichende Ausprägungen zeigen sich in der Inkorporationsleistung und politischen Kultur der Migration und Interkulturalität sowie im Verhältnis der einzelnen Kategorien und Dimensionen zueinander. Oder zugespitzt formuliert: Die politische Kultur passt sich zumeist nicht in die Migrationsregime ein und steht bei der Mehrheit der Länder entweder mit einer offeneren oder mit einer abwehrenden Ausrichtung gegenüber Migration und Interkulturalität in einem Widerspruch zur Ausrichtung in den Migrationsregimen.