
Internationale Migration und integrationspolitische Regimes. Herausforderungen des 21. Jahrhunderts?

Karl Husa, Christof Parnreiter, Irene Stacher (Hrsg.), Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?

Brandes & Apsel/Südwind-Verlag, Frankfurt am Main/Wien 2001, 311 Seiten;

Ulrike Davy (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern. Teilband 1: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York 2001, 1.056 Seiten, € 69;

Harald Waldrauch (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern. Teilband 2: Ein Index der rechtlichen Diskriminierung. Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York 2001, 576 Seiten, € 51.

Internationale Migration wird immer wieder als die „globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts“ gesehen – einmal mit, einmal ohne Fragezeichen. Migration(en) hat es in der Geschichte immer wieder gegeben (Stichwort: „Völkerwanderungen“, Sklaverei als historische und unverkennbar als aktuelle Form der Zwangsmigration). Der von Karl Husa, Christof Parnreiter und Irene Stacher herausgegebene Sammelband beschäftigt sich vor allem mit den Erfahrungen des 20. Jahrhunderts, in einzelnen Aspekten wird auch das 19. Jahrhundert miteinbezogen. Die einzelnen Autoren und Autorinnen interessieren sich allerdings stets auch für historische Lehren und Anstöße für migrationspolitische Innovationen in Gegenwart und

Zukunft. Besonders erfreulich an diesem Buch ist, dass – im wohltuenden Unterschied zu den üblichen EU-zentrierten Büchern zur Migration(spolitik) – das Augenmerk auf verschiedene Regionen der Welt gelegt wird. Da finden sich ein Überblick über die aktuellen Entwicklungstendenzen der internationalen Arbeitsmigration in Südost- und Ostasien vor dem Hintergrund von Wirtschaftsboom und Asienkrise (unter Einschluss der erdölproduzierenden Golfstaaten samt ihrer Arbeitskräfteimportpolitik aus Asien), ein ganz spannender Beitrag zu den (Binnen-)Migrationsströmen innerhalb Chinas im Kontext von marktorientierten Reformen und verstärkter Integration in den Weltmarkt. Berücksichtigung finden auch neue Migrationsformen aus dem nordafrikanischen Maghreb nach Europa. Zu guter Letzt beschäftigt sich Heinz Fassmann mit der tagespolitisch vieldiskutierten „Ost-West-Wanderung“ im Zuge der EU-Osterweiterung. Hier geht es allerdings nicht um Panikmache, sondern um das Aufzeigen realer Entwicklungen und zukünftiger Erwartungen. Rainer Münz liefert eine knappe Zusammenchau der Migration im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts.

Die Perspektive des Buches ist aber nicht ausschließlich auf Arbeitsmigration gerichtet, sondern fragt auch nach den Ursachen von Fluchtbewegungen weltweit, zeigt deren quantitative Dimensionen und Zielorte auf und beschäftigt sich mit der politischen „Bearbeitung“ dieser Herausforderungen. Der Beitrag zu „irregulärer Migration und Schleusertum“ bietet, obwohl der Autor selbst sehr systemimmanent-deskriptiv argumentiert, einen Ansatzpunkt für ein Überdenken eindimensionaler Wahrnehmungsweisen und Beurteilungen von Fluchthilfe. Hier würde ein historisches Erinnern eine erweiterte Perspektive aufzeigen (ohne bezahlte Fluchthilfe hätten zigtausende jüdische und andere Emigranten die NS-Ära wohl nicht überlebt).

Das Buch versammelt auch Beiträge, die einen stärker theoretischen (Erklärungs-)Anspruch vertreten. Hier sind es zwei Beiträge, die den *Gender*-Aspekt herausarbeiten und aufzeigen, wie sehr Frauen aus der Wahrnehmung von Migrationsgeschichte 'herausgefallen' sind. Als äußerst kenntnisreich und gelungen dürfen wohl der Einleitungsbeitrag der Herausgeber sowie „Theorien und Forschungsansätze zu Migration“ (Christof Parnreiter) hervorgehoben werden. Notwendige reflexive Neuverortungen um neue theoretische wie auch migrationspolitische Konzepte bieten hier einen interessanten Anknüpfungspunkt zum Weiterdenken. Mit einem konkreten Vorschlag (12-Punkte-Programm) zu einer neuen Migrationspolitik im Lichte historischer Erfahrungen ist der US-Migrationsforscher Douglas S. Massey im Buch vertreten.

Das Fazit der Lektüre: Ein Sachbuch im besten Sinne des Wortes, geschrieben von interdisziplinär denkenden AutorInnen für einen breiten LeserInnenkreis, ohne abschreckende Fußnoten, und dennoch kompetent und kompakt. Eine echte Kauf- und Leseempfehlung!

Zwei von ihrer Entstehungsgeschichte her zusammengehörige Bücher konzentrieren sich auf die rechtlichen und integrationspolitischen Realitäten innerhalb der europäischen Union. Auf knapp 1.600 Seiten finden die Leser eine fundierte Einführung in rechtliche Normen, rechtspolitische Entwicklungspfade und Formen von Integrationspolitik mit jeweils unterschiedlicher Stärke und unterschiedlichem Ausmaß an rechtlicher Diskriminierung gegenüber Zuwanderern. Die ausgewählten Länder sind Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Österreich, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. Damit sind von der Wahl der Länder bereits diverse historische Traditionen und integrationspolitische Ansätze vertreten. Die nunmehr in Buchform vorliegende Fassung basiert auf Forschungen, die in

den Jahren 1997 bis 1999 durchgeführt wurden, rechtliche Veränderungen bis Beginn des Jahres 2000 wurden aber in der vorliegenden Publikation berücksichtigt.

Die Vielfalt und Masse an Informationen, die beide Bände liefern, kann im Rahmen einer Rezension leider nicht adäquat gewürdigt werden. Im Folgenden werden nur ausgewählte Aspekte angesprochen, den LeserInnen hilfreich zur Seite stehen übrigens (in beiden Bänden) immer wieder resümierende Passagen, sodass nach der Präsentation einer Portion Faktenwissen immer wieder ein erholsamer Überblick geboten wird. Im Davy-Band wird eingangs „überregionales und regionales Völkerrecht“ in seinen wichtigsten Aspekten (z.B. Bedeutung von diversen ILO- und UN-Konventionen im Sozial- und Menschenrechtsbereich, aber auch Implikationen der durch die Europäische Menschenrechtskonvention erfassten Belange) dargestellt, gefolgt von der bedeutsamer gewordenen Verrechtlichung von Bereichen des Gemeinschaftsrechts, die einen Zusammenhang mit Zuwanderung und rechtlichen Implikationen für die (in die EU-Staaten) zugewanderten Menschen aufweisen. In diesem Zusammenhang wird gezeigt, dass das (EU-)Gemeinschaftsrecht zwar einige Fortschritte durchlaufen hat, dass aber noch immer ein beträchtlicher Unterschied zwischen den Rechten von Unionsangehörigen und ihren Familienangehörigen (sogenannten „Drittstaatsangehörigen“) und den Rechten von Zuwanderern aus Nicht-EU-Staaten besteht. Letzterer Personenkreis, die klassischen ArbeitsmigrantInnen und ihre Familienangehörigen nämlich, sind nach wie vor nur in bestimmten Fällen aufenthaltsberechtigt; eine privilegierte (Rechts-)Situation kommt Personen aus Drittstaaten nur in der Rolle als Familienangehörigen von EU-Bürgern zu, eventuell wenn es ein Assoziationsabkommen mit der EU gibt, das bestimmte

Erleichterungen vorsieht (wie zum Beispiel im Falle des verbesserten Zugangs zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige der Türkei; im Bereich der sozialen Sicherheit hat der EuGH zumindest klar gestellt, dass auf der Grundlage der Gemeinschaftsabkommen Staatsangehörige aus Algerien, Marokko, Tunesien und der Türkei ein Recht auf Gleichbehandlung geltend machen können). Politische Partizipationsrechte insbesondere für Drittstaatsangehörige sind bislang kaum vorhanden, konsequenterweise wirkt sich das in der Politikgestaltung durch die jeweils herrschenden Eliten auf diese Zuwanderergruppe negativ aus. In den einzelnen Länderfallstudien werden nach einem einheitlichen Erhebungsraster die zentralen Dimensionen rechtlicher Rahmenbedingungen und ihre rechtlichen, politischen und sozialen Auswirkungen aufgearbeitet. Berücksichtigung finden hier folgende rechtspolitisch wie integrationspolitisch relevante Bereiche: Aufenthalt, unselbstständige Beschäftigung, soziale Rechte bzw. Belange der sozialen Sicherheit, zivile und politische Rechte, Zugang zur jeweiligen Staatsangehörigkeit des Zuwanderungslandes.

Zu dem, was an Informationen im Davy-Band in den einzelnen Länderdarstellungen dargelegt wurde, findet sich im abschließenden Kapitel eine grundsätzliche Reflexion diverser Instrumente und ihrer Einsetzbarkeit für zukünftige integrationspolitische Zielsetzungen und Umsetzungsoptionen. Dabei bezieht sich die Herausgeberin Davy in optimistischer Deutung auf den Umstand, dass der Gedanke der rechtlichen Integration von Einwanderern aus Drittstaaten auf der Ebene der EU „in der Kommission eine durchaus mutige Fürsprecherin gefunden hat“ (S. 985). Zukünftigen „Rechtsakten“ der EU wird das Potenzial weiterer rechtlicher Integration zugesprochen, die Standards einzelner Staaten werden sich annähern – wie die Herausgeberin meint –, und

„zwar insgesamt auf einem höheren Niveau“. (S. 986) Die letztlich zu erreichenden Kompromisse werden sich wohl als Resultat aus Haltungen der Kommission, Beschlüssen des Europäischen Parlaments und der Verhandlungsmacht einzelner Mitgliedsstaaten und deren inhaltlichen Positionen ergeben. Es ist somit klar, dass die Zusammensetzung nationaler Parlamente die (integrations)politischen Weichenstellung und vor allem ihre Richtung sehr stark beeinflussen werden.

Was dies in der Vergangenheit bedeutete, zeigt der Waldrauch-Band auf, der sich die interessante wie mühsame Aufgabe stellte, die rechtliche Integration von Einwanderern in den genannten sieben EU-Staaten auf der Basis eines (methodisch aufwändig) konstruierten „Index der rechtlichen Diskriminierung“ einem Vergleich zu unterziehen. Ausgangspunkt sind hier wieder die schon genannten Hauptbereiche rechtlicher Integration. Ohne hier das Punktematch und dessen Ausgang referieren zu wollen: Österreich und die Schweiz sind auf der Seite jener Politikmuster zu finden, die eine weitreichende rechtliche Diskriminierung gegenüber Drittstaatsangehörigen aufweisen, die Niederlande, Belgien und Frankreich stehen ihnen positiv gegenüber, Deutschland und das Vereinigte Königreich nehmen eine mittlere Stellung hinsichtlich des rechtlichen Diskriminierungsindex ein. Waldrauchs Studie endet mit einer anregenden Typologisierung und Einordnung der untersuchten EU-Länder entlang der Zuordnung zu einem der folgenden Modelle (nach Stephen Castles): Demnach gibt es „differential exclusion“, ein „assimilationist model“ und ein „pluralist model“. Österreich wird gemeinsam mit Deutschland, der Schweiz, Belgien, den Ölstaaten am Golf und den Neo-Immigrationsländern Südeuropas sowie Japan dem Modell der „differential exclusion“ zugeordnet. Zu guter Letzt trägt der international anerkannte Migrationsex-

perte Rainer Bauböck mit Reflexionen zum Begriff der „Integration von Einwanderern“ bei und skizziert Auswege für eine machbare wie wünschenswerte Praxis der Integration von „Einwanderern“.

Obwohl man einem Unternehmen wie dem vorliegenden in Anbetracht der einigermaßen häufigen Veränderungen im Ausländerrecht hier ein nicht aus der Welt zu schaffendes Defizit vorhalten könnte, muss doch anerkannt werden, dass die Aufarbeitung und Bündelung der jeweiligen nationalen Rechtslage sehr verdienstvoll ist. Mit den in beiden Büchern vorgetragenen alternativen Überlegungen und Reformkonzepten wird überdies – in Kenntnis internationa-

ler Politikmuster und integrationspolitischer Steuerung(en) – ein wichtiger Beitrag geleistet, um Entwürfe zur Diskussion zu stellen, die über die gebetsmühlenhaft vorgetragene These von der ‚demographisch notwendigen‘ Zuwanderung hinausweisen.

Allen drei Büchern ist eine weite Verbreitung und Rezeption zu wünschen, obgleich von Seiten der Preisgestaltung ein ungleicher Wettbewerb gegeben ist: Den ziegelschweren Bänden von Davy und Waldrauch steht der preiswerte Sammelband von Husa, Parnreiter und Stacher gegenüber. Aber Bücher sind ja – altmodisch gedacht – allemal zum Lesen da.

Gerhard Melinz