

Aristide R. Zolberg

Die Zukunft der internationalen Migrationsbewegungen

Zusammenfassung: Angesichts der fortbestehenden schroffen Ungleichheit der sozioökonomischen und politischen Bedingungen in einer zunehmend zusammenhängenden Welt und der Verhängung von Zuzugsbeschränkungen durch die entwickelteren Länder, durch die dieser Zustand abgesichert wird, ist ein weiteres Anwachsen des Wanderungsdrucks aus den weniger entwickelten Ländern zu erwarten. Doch ob sich dieser steigende Druck in tatsächliche Wanderungen umsetzt, hängt nicht nur von der Ausreisepolitik der Herkunftsländer, sondern vor allem von der Einwanderungspolitik der potentiellen Aufnahmeländer ab. Dieses Faktum wird auch den Strom der Migranten aus den ehemals realsozialistischen Ländern nach der Liberalisierung des Ausreiserechts definieren. Während die wirtschaftlich motivierte Migration insofern "nachfragebestimmt" ist, sind die Wanderungsströme der Flüchtlinge, die lebensbedrohender Gewalt zu entrinnen suchen, "angebotsgeprägt". Diese vom Umfang her bedeutendere Wanderung richtet sich zumeist auf Nachbarländer, sodaß die zukünftige Süd-Nord-Wanderung auch weiterhin beschränkt bleiben wird. Hinsichtlich der ethischen Frage einer Zuzugsregelung für Migranten und Flüchtlinge lautet die umstrittene Frage, ob sich moralische Berechnungen nur auf die nationale Gemeinschaft gründen oder die gesamte Welt umfassen sollten.

1. Globale Ungleichheit und Wanderungsdruck

Vor eineinhalb Jahrzehnten schloß der bekannte Bevölkerungssoziologe Kingsley Davis eine hervorragende Übersicht über die menschlichen Wanderungsbewegungen von prähistorischen Zeiten bis in die Gegenwart mit der folgenden Beobachtung ab: »Ob die Wanderung von denen kontrolliert wird, die sie auslösen, oder von denen, die gehen, oder von denen, die aufnehmen - das liefert zum jeweiligen Zeitpunkt ein Spiegelbild dieser Welt« (Davis 1974, S. 96). Diese prägnante Formulierung lenkt die Aufmerksamkeit darauf, welche Rolle in der Geschichte der Wanderungsbewegungen jeweils Individuen spielten, die aus ihrer Wanderung den größtmöglichen Nutzen erwarteten; wie auch die Ursprungs- und Zielländer, die Bevölkerungsbewegungen gemäß ihren eigenen Interessen beeinflussen wollen. Außerdem könnten wir erwarten, daß im Verlaufe dieser Wanderungen Individuen in Konflikt mit Staaten geraten, und Staaten untereinander; mehr noch, die Metapher »Spiegel« legt nahe, die Veränderungen in den Wanderungsmustern als Konsequenzen von Veränderungen allgemeinerer Natur zu verstehen, die in der Welt insgesamt auftreten.

Die grundlegendste Determinante gegenwärtiger Trends in der internationalen Wanderungsbewegung ist die dramatische Ungleichheit der sozioökonomischen und politischen Bedingungen in einer Welt, die stärker als je zuvor zu einem einzigen Feld sozialer Interaktion integriert ist. Kein Winkel des Globus, der nicht durch Marktkräfte neu strukturiert wurde, die die letzten Überbleibsel der Subsistenzwirtschaften entwurzelt und ständig wachsende Massen auf die Suche nach Arbeit schickte. Trotz der erfreulichen Entwicklung, daß die Wachstumsrate der Weltbevölkerung nicht mehr ansteigt und vielleicht sogar zu sinken begonnen hat, werden die durchschnittlichen jährlichen Zuwächse zur Weltbevölkerung bis zum Ende des Jahrhunderts weiterhin ansteigen (United Nations 1989, S. 3). Man erwartet eine Weltbevölkerung von sechs Milliarden im Jahre 1999, und sieben Milliarden im Jahre 2010. Obwohl gegen alle Erwartungen einige der größten weniger entwickelten Länder (LDCs) wie Indien und China bei der Lösung ihrer Subsistenzprobleme beträchtliche Fortschritte erzielt haben - und einige sich in neu industrialisierte Länder (NICs) verwandelt haben -, werden die meisten keine Arbeitsplätze für ihre großen und weiterhin anwachsenden Bevölkerungen schaffen können. Insgesamt gesehen werden sich die schlimmsten Zustände wahrscheinlich in Teilen Afrikas südlich der Sahara finden.

Gleichzeitig werden sich die Informationen über die Möglichkeiten an verschiedenen Orten weiterhin verbreiten, und die relativen Beförderungskosten werden weiter sinken. Die meisten der ökonomisch Entwurzelt werden im eigenen Land die Wanderung antreten; aber die Unglücklichen, die in Bangladesh geboren werden statt in Belgien, in Chihuahua statt Chicago, werden immer einen Sinn darin sehen, alles daran zu setzen, ins Ausland zu gelangen.

Unter diesen Bedingungen ist mit einiger Wahrscheinlichkeit ein ständiger Zuwachs des Wanderungsdrucks aus den weniger entwickelten in die entwickelteren Länder zu erwarten. Dieser Druck setzt sich jedoch nicht unmittelbar in tatsächliche Wanderungen um, weil die von den potentiellen Aufnahmeländern an ihren Grenzen ausgeübte Kontrolle wie schon im vergangenen Jahrhundert darüber zu bestimmen sucht, ob eine Bewegung tatsächlich stattfindet. Dennoch bleibt der Druck ebenso real wie seine Konsequenzen. Ein Indikator für diesen Druck ist die Flut illegaler Grenzübertritte, wo immer dies die Umstände erlauben; ein weiterer zeigt sich in dem Ansturm der Einreisewilligen, wenn ein attraktives Land die Möglichkeit zur Bewerbung um die Einreise bietet¹.

Heutige Trends legen nahe, eine Regionalisierung des Wanderungsdrucks aus jedem »Süden« in seinen jeweiligen »Norden« zu antizipieren, der nicht nur durch die geographische Lage, sondern auch durch politische und ökonomische Bindungen bestimmt wird. Dazu gehört das Vermächtnis des Kolonialismus, der zur Bildung bestehender Wanderungsraster beitrug (Portes/Walton 1981). Innerhalb der westlichen Hemisphäre wird sich dieser Druck aus Lateinamerika und der Karibik auf die Vereinigten Staaten und Kanada verstärken; und in der östlichen Hemi-

1 Als die USA 1986 über 10.000 Einreisezulassungen nach der Reihenfolge der Anmeldungen bereitstellten, gingen 1,4 Millionen Anträge ein (The New York Times, 10. Februar 1989)

sphäre ist zu erwarten, daß sich der Druck sowohl aus dem nördlichen als auch dem Afrika südlich der Sahara auf West-Mitteleuropa verstärkt, ebenso wie aus den weniger entwickelten zu den wirtschaftlich erfolgreicherer asiatischen Ökonomien. Allgemeiner gesprochen wird sich angesichts der rasch zunehmenden Differenzierung der Bedingungen unter den Entwicklungsländern auch der Druck von Süden nach Süden in den kommenden Jahrzehnten zweifellos intensivieren. Dennoch reichen die Bedingungen in der Dritten Welt nicht aus, um die Muster internationaler Wanderungsbewegungen zu erklären. Myron Weiner hat darauf hingewiesen, es lasse sich keineswegs belegen, »daß niedrige Wachstumsraten in Entwicklungsländern die Emigration auslösen«, mehr noch: »Weder die Raten des Bevölkerungswachstums in den Ausgangsländern noch ... Veränderungen in den Arbeitslosenziffern in den Ausgangsländern (scheinen) mit Veränderungen der Auswanderungsraten zusammenzuhängen« (Weiner 1987, S. 176 f.). Obwohl diese statistischen Beobachtungen der vorangegangenen Analyse widersprechen könnten, handelt es sich in Wirklichkeit nur um einen scheinbaren Widerspruch. Der Wanderungsdruck ist real; aber Ausreise- und Einwanderungspolitik legen fest, ob er faktisch wird. Und offensichtlich sind diese Politiken überaus verschieden: bestünde die Welt ausschließlich einerseits aus Ländern ohne Auswanderung wie Albanien und andererseits aus Ländern mit einer überaus restriktiven Einwanderungspolitik wie Japan, könnten potentielle Wirtschaftswanderer keinen Schritt tun.

Wenn wir die Ausreiseseite außer acht lassen (sie wird in einem späteren Abschnitt behandelt), so ist offensichtlich, daß potentielle Zielländer zu solchen Bewegungen ihre eigenen Ansichten haben, die sich in ihrer Einwanderungspolitik ausdrücken. Diese sind ausschlaggebend für die Statistik und bringen Weiner zu dem Schluß, »das Material (sei) überzeugend: die Wirtschaftswanderung in die Vereinigten Staaten, nach Westeuropa und in die ölproduzierenden Staaten ist in erster Linie von der Nachfrage, nicht vom Angebot geprägt« (Weiner 1987, S. 176).

Ökonomische Bewegungen bilden jedoch nur einen Teil des gesamten Wanderungsbildes: in der Welt von heute wurden größere Ströme auch durch politische Unterdrückung und Gewalt ausgelöst. Weiner legt nahe, im Gegensatz zu ökonomischen Wanderungen seien diese Flüchtlingsströme »angebotsgeprägt«, das heißt, von den Bedingungen im Ursprungsland bestimmt. Es ist jedoch offensichtlich, daß auch andere Staaten eine entscheidende Rolle spielen - durch ihre Politik hinsichtlich der Aufnahme von Flüchtlingen, wie weiter unten gezeigt werden wird.

2. Die Determinanten der Auswanderungs- und Einwanderungspolitik

Daß Staaten die Wanderung von Personen über ihre Grenzen kontrollieren, betont den einzigartigen Charakter der internationalen Wanderungsbewegung als eines

sozialen Prozesses: Während die innere Wanderung eine bloße Umsiedlung bedeutet, hat ihr internationales Gegenstück nicht nur die Umsiedlung zur Folge, sondern eine vorübergehende oder andauernde *Veränderung der Jurisdiktion und Staatszugehörigkeit*. Während sich dementsprechend die interne Wanderung als ein im wesentlichen ökonomisches Phänomen analysieren läßt, ist die internationale Wanderung komplexer, weil ihr auch immer ein *politisches* Element einbeschrieben ist (Zolberg 1981, S. 15-51).

Obwohl sich die Politik der Staaten beträchtlich unterscheidet, unterliegt sie besonderen Mustern, deren bestimmende Faktoren sich ergeben aus »der Welt, wie sie zu jenem Zeitpunkt ist«; dazu gehören auch die Bedingungen in den einzelnen Staaten und die Bedingungen in der Welt insgesamt. Insgesamt läßt die vorherrschende Politik - im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der Welt - nur eine sehr beschränkte internationale Bewegung zu (Dowty, 1987). Einige Staaten beschränken die Auswanderung (siehe unten); meistens jedoch tun dies selbst diejenigen Länder nicht, von deren Bevölkerung man am ehesten Interesse an einer Umsiedlung erwarten könnte. Andererseits begrenzen *alle* Länder, in die Menschen auswandern möchten, den Zuzug. Daher entscheidet letztlich die Politik der potentiellen Aufnahmeländer darüber, ob und von welcher Art eine Bewegung stattfinden kann. Dies hat auch Bhagwati festgestellt; er kam zu dem Schluß, der Prozeß der internationalen Wanderungsbewegungen sei durch »Abschreckung« charakterisiert, nicht durch »Anreize«; und er sagte zu Recht voraus, wenn sozialistische Länder die Ausreise gestatteten, werde »die wirksame Beschränkung der Migrationszahlen bald von den Einwanderungsgesetzen der Zielländer getroffen werden« (Bhagwati 1984, S. 684).

Der entscheidende Einfluß der Einwanderungspolitik läßt sich auf Flüchtlingsströme ebenso anwenden wie auf Wanderungsbewegungen aus ökonomischen Gründen. Wie noch breiter diskutiert werden wird, sind Flüchtlinge Menschen, die ins Ausland fliehen, um lebensbedrohender Gewalt zu entgehen. Aber die Gewalt ruft nur dann einen Flüchtlingsstrom hervor, wenn die Opfer die Möglichkeit zur Flucht haben, vor allem einen Ort, wohin sie fliehen können. Steht ihnen dieser Ort nicht zur Verfügung, hat die Gewalt andere Folgen, darunter ständige Unterdrückung, viele Gefangene und sogar Massenmord, wie das Schicksal so vieler Armenier, Juden und Zigeuner in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf so tragische Weise zeigte.

In einer Welt, die durch sehr verschiedene sozioökonomische Bedingungen charakterisiert wird, dienen die Zulassungsbeschränkungen dazu, die weltweite Ungleichheit aufrechtzuerhalten (Nett 1971, S. 212-227). Einige Ökonomen haben gezeigt, daß die hypothetische Beseitigung der Grenzen das ökonomische Wachstum fördern, aber auch zu einer Angleichung der Bedingungen führen und daher eine ungeheure weltweite Neuverteilung des Einkommens zugunsten der Bevölkerung der ärmeren Länder nach sich ziehen würde (Hamilton/Whalley 1984, S. 61-75; Petras 1980, S. 157-195). Tatsächlich verhindern es die Grenzen, daß die Arbeitskraft überall den gleichen Preis erhält (Emmanuel 1972), und sie

versperren Menschen aus den ärmeren Ländern auch den Zugang zu den »kollektiven Leistungen«, die in den wohlhabenderen Staaten zur Verfügung gestellt werden und einen wichtigen Teil des Einkommens ihrer Bevölkerung ausmachen (Carruthers/Vining 1982, S. 106-120).

Zusammengenommen bildet die Einwanderungspolitik der kapitalistischen Demokratien einen Schutzwall gegen die Wanderungsbewegung aus den weniger entwickelten Ländern. Welche Wanderung auch immer in den letzten Jahren aus den armen in die reichen Länder erfolgt ist, sie kann immer nur als kleiner Bruchteil des potentiellen Stroms betrachtet werden - als der Bruchteil, den die Aufnahmeländer zuließen. In der Rückschau wird deutlich, daß der Großteil der Wanderungsbewegung aus dem Wunsch erwuchs, ausländische Arbeitskräfte zu beschäftigen, obwohl man in den meisten Fällen nur *Zeitarbeiter* ins Land lassen wollte. Langfristig jedoch gelang es einigen von ihnen zu bleiben. Die meisten Aufnahmeländer haben auch einige Flüchtlinge und Asylbewerber aufgenommen, vor allem aus den sozialistischen Ländern Europas und der Dritten Welt. Wo Arbeiter und Flüchtlinge sich niederließen, gestatteten ihnen die Aufnahmeländer in der Regel auch, nahe Verwandte nachkommen zu lassen. Die zukünftige Form der internationalen Wanderungsbewegungen hängt von der Politik ab, die die Aufnahmeländer hinsichtlich jeder dieser Komponenten verfolgen.

3. Nutzen und Kosten ausländischer Arbeitskraft

Ausländische Arbeitskraft wird häufig genutzt, weil Arbeitgeber dies unter einer Vielzahl von Bedingungen ökonomisch für günstiger halten (Kindleberger 1967; Castles/Kossack 1984; Piore 1979; Freeman 1979; Portes/Walton 1981; Burawoy 1976, S. 1050-1087). Im Allgemeinen senkt das zusätzliche Arbeitsangebot, das sich aus der Ankunft der Ausländer ergibt, die Löhne im Aufnahmeland auf ein niedrigeres Niveau - jedenfalls, wenn man eine perfekte Elastizität voraussetzt. Obwohl dieser theoretische Grad der Elastizität in der Realität nirgends zu finden ist, wird dieser Prozeß in gewissem Ausmaß in einigen besonderen Sektoren der Aufnahmewirtschaft wirksam. Wer sich für den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte einsetzt, beruft sich im allgemeinen auf einen »Mangel« an Bewerbern für bestimmte Arbeiten. In der Realität bedeutet dies gewöhnlich, daß sie einheimischen Arbeitern nicht die Löhne zahlen wollen, die die Marktbedingungen für die fraglichen Arbeitsplätze festlegen - Arbeitsplätze, die nach den normalen Standards als besonders unangenehm gelten. Arbeiter aus armen Ländern, die hinsichtlich des materiellen Komforts und der Arbeitsschutzgesetzgebung auf einem niedrigeren Niveau stehen, werden als naheliegender Ersatz angesehen.

Wenn man ein internationales ökonomisches Zusammenspiel der Länder mit ungleichem Beschäftigungsniveau voraussetzt, das zyklischen Fluktuationen unterworfen ist, dann können die weniger entwickelten Länder als eine Art Arbeitsre-

serve dienen, wodurch sich die Elastizität des Arbeitsangebots in den höher entwickelten Ländern verstärkt und auch die Kosten für die Haltung der Reservearbeit reduziert werden, solange sie nicht gebraucht wird. Dieser Effekt zeigt sich schön in dem Ausdruck »Konjunkturpuffer«, der in der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Funktion der »Gastarbeiter« geprägt wurde. Ein solcher Puffer ist besonders wertvoll, wo einheimische Arbeiter Schutz gegen die Auswirkungen ökonomischer Zyklen erlangt haben, wie es in den meisten heutigen Wohlfahrtsstaaten der Fall ist (Kündigungsschutz, ein beträchtliches Arbeitslosengeld, Zugang zu Umschulungsmaßnahmen etc.). Es sollte festgehalten werden, daß die Wirkung des Puffers von der Möglichkeit abhängt, die ausländischen Arbeiter im Falle einer Krise in ihre Ursprungsländer zurückzuschicken.

Zu den weiteren Vorteilen gehört die Tatsache, daß es billiger ist, Arbeitskräfte in den weniger entwickelten Ländern zu »produzieren« (d.h., Kinder bis zum arbeitsfähigen Alter aufzuziehen und ihnen die entsprechenden Fertigkeiten beizubringen). Darüber hinaus sind einwandernde Arbeiter - zumindest zu Beginn - bereit, Löhne und Arbeitsbedingungen unter dem für einheimische Arbeiter akzeptablen Mindestniveau hinzunehmen. Sie sind auch häufig fügsamer als Einheimische, weil sie aufgrund ihres Status als Ausländer gegenüber privaten oder öffentlichen Sanktionen verwundbarer sind. Einige Analytiker haben auch darauf hingewiesen, daß die Konkurrenz zwischen ethnisch oder rassisch verschiedenen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt - ein Muster, das als »gespaltener Arbeitsmarkt« bezeichnet wurde - es den Arbeitern erschwert, eine organisatorische Einheit zu erreichen, und damit den Arbeitgebern strategische Vorteile gewährt (Bonacich 1972, S. 547-559).

Ausländische Arbeitskräfte spielten in der Entwicklung der Vereinigten Staaten eine besonders wichtige Rolle. Sie wurden auf vielen unterschiedlichen Wegen ins Land geholt. In der Kolonialzeit, als die Kosten für die Überfahrt eines lebenden Arbeiters nach Amerika im Verhältnis zu der darauf folgenden Arbeitsleistung sehr hoch waren - und als die Arbeiter sich nach der Ankunft für die Alternative entscheiden konnten, sich auf freiem Land niederzulassen - wurden die Arbeitskräfte fast ausschließlich unter rechtlichen Beschränkungen importiert - befristete Leibeigenschaft für Weiße, Sklaverei für Schwarze. In den 20er Jahren des 19. Jahrhunderts, als entwicklungsorientierte Amerikaner an einem Strom von Landkäufern und Arbeitern interessiert waren, trieben die Bedingungen in Europa Massen von Menschen zur Auswanderung; ihre Zahl wurde jedoch durch die Kosten, Risiken und die Dauer der Reise niedrig gehalten oder beschränkt, ebenso wie durch die begrenzte Transportkapazität der Segelschiffe. Die Einwanderungspolitik der Vereinigten Staaten bestand daher im wesentlichen darin, die ablaufenden Prozesse nicht zu behindern - d.h. »laissez-faire«, wobei in schwierigen Zeiten nur zu unwirksamen spontanen Maßnahmen gegriffen wurde, um die Zahl der Ankommenden zu beschränken. Nach dem Bürgerkrieg bestand ein ständig wachsender Bestandteil des Einwanderungsstroms aus alleinstehenden jungen arbeitsfähigen Männern, die nach einer gewissen Zeit nach Europa zurückkehrten (Piore

1979). Dies war auch an der Westküste der Fall, wo die Chinesen von Anfang an als temporäre Arbeitskräfte betrachtet wurden, die auf keinen Fall Bürger werden konnten, da nur Weiße für die Naturalisierung vorgesehen waren. Um die Jahrhundertwende bestand die amerikanische Industriearbeiterschaft zu einem wesentlichen Bestandteil aus »Gastarbeitern«.

Unter dem Druck der Konservativen - die glaubten, die Neuankömmlinge würden die traditionelle soziale und kulturelle Ordnung untergraben - und mit Unterstützung der organisierten Arbeiterschaft - deren Errungenschaften durch den massiven Zustrom ungelernter Arbeiter ständig bedroht wurden -, setzte der Kongreß nach dem Ersten Weltkrieg deutlich restriktive Einwanderungsgesetze durch. Dies schaltete die Einwanderung aus Europa und Asien als bedeutende Arbeitskraftressourcen aus (Higham 1970). Tatsächlich hatten zu diesem Zeitpunkt die Vereinigten Staaten bereits begonnen, Arbeiter aus den Nachbarländern der westlichen Hemisphäre ins Land zu holen. Darunter waren Mexikaner, die seit der Jahrhundertwende in der kalifornischen Landwirtschaft die Asiaten ersetzten und in den industriellen Mittelwesten gebracht wurden, als der europäische Nachschub während des Ersten Weltkriegs versiegte; Französisch-Kanadier, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in der neuenglischen Industrie zu arbeiten begannen; und ein tröpfelnder Zustrom von Schwarzen aus den britisch-westindischen Inseln. Trotz aller Bemühungen der Verfechter der Einwanderungsbeschränkung, denen diese Gruppen noch weniger willkommen waren als Süd- oder Osteuropäer, wurde für die Einwanderung aus der westlichen Hemisphäre keine Zahlengrenze festgelegt. Obwohl sie in der Theorie »qualitativen« Bestimmungen unterworfen war, erfolgte in der Realität eine beträchtliche Wanderung auch ohne legale Dokumente - als Reaktion auf die Nachfrage der US-Arbeitgeber. Ein großer Teil bestand aus nur temporären Arbeitern, aber über die Jahrzehnte führten diese Zuwanderungsströme auch zur Niederlassung. Nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs ermöglichte die US-Regierung in großem Umfang die Rekrutierung von Zeitarbeitern aus Mexiko (»Bracero«-Programm) und anderen Nachbarländern. Neben den offiziellen Programmen entwickelte sich auch ein beträchtlicher illegaler Zustrom. Arbeitsbeschaffungsprogramme erstreckten sich auch auf Puerto Rico, dessen Einwohner US-Bürger waren.

Obwohl das mexikanische Arbeitsbeschaffungsprogramm in den Nachkriegsjahren endete, wurde während des Korea-Krieges ein neues Programm in Gang gesetzt, um Arbeitskräfte für die Baumwoll- und Agrarproduzenten des Südwestens zu beschaffen; das Programm wurde trotz der Widerstände der US-Gewerkschaften mehrfach erneuert. Als die Demokraten 1961 an die Macht kamen und für die organisierte Arbeiterschaft offenere Ohren zeigten, leiteten die Vereinigten Staaten Schritte ein, um ausländische Arbeitskräfte durch die Beendigung des kostspieligen »Bracero«-Programms loszuwerden (Craig 1971; Garcia y Griego 1983). Entsprechend setzten Kennedys und Johnsons Reformen des Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftsgesetzes (1965, in Kraft getreten 1968), die wegen der Abschaffung der Diskriminierung nach nationaler Herkunft und der drakoni-

schen Beschränkungen für Asiaten viel Anerkennung fanden, auch zum ersten Mal eine Zahlengrenze für Zulassungen aus der westlichen Hemisphäre durch. Aber auch unter der Herrschaft dieser Gesetze fuhren die amerikanischen Arbeitgeber fort, große Massen illegaler Grenzgänger ohne jedweden eigenen legalen Risikos und unter Bedingungen zu beschäftigen, die eine höhere Ausbeutung insbesondere in der Landwirtschaft ermöglichte.

Wie ihre europäischen Vorläufer wurden die neuen Arbeiter durch die brutale Auswirkung der Marktkräfte auf die traditionelle Landwirtschaft in den Wanderungsstrom getrieben. In großen Teilen Lateinamerikas und der Karibik wurde dieser Prozeß durch die Verzerrungen verschärft, die durch die abhängige Entwicklung ausgelöst wurden, wie auch durch das schnelle Bevölkerungswachstum (Portes 1978, S. 1-48).

Von Anfang an nutzten auch die sich industrialisierenden europäischen Länder beträchtliche Massen ausländischer Arbeiter, darunter auch aus peripheren Regionen (wie z.B. die Iren in Großbritannien), eindeutige Ausländer und etwas später auch Arbeiter aus den überseeischen Kolonien (wie z.B. Algerier in Frankreich). Da es keine Tradition gab, Einwanderer zur Ansiedlung zuzulassen, war die Pufferfunktion der Arbeiter gewöhnlich sehr deutlich. Da diese Staaten ihre historische Entstehung unter den Bedingungen ökonomischer und militärischer Konkurrenz in einer Zeit des Bevölkerungsmangels erlebt hatten, stellten sie meistens die Einwanderung und den Aufenthalt von Fremden unter eine strenge polizeiliche Kontrolle. Im großen und ganzen wurde die Einwanderung nur für begrenzte Dauer erlaubt, auf die Arbeiter selbst beschränkt (ohne Familienangehörige), und hing im Allgemeinen von der Beschäftigung an einem bestimmten Arbeitsplatz ab. Der Vorläufer des »Gastarbeiter«-Systems wurde in Deutschland in den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts entwickelt, um polnische Landarbeiter für die Güter Ostpreußens anzuwerben. Um ihre Ansiedlung zu verhindern, mußten die Arbeiter das Land nach der Ernte verlassen und wurden von zukünftiger Beschäftigung ausgeschlossen, wenn sie nach diesem Zeitpunkt in Deutschland angetroffen wurden. Die Schweiz, die seit der Jahrhundertwende in großem Ausmaß auf italienische Arbeiter angewiesen war, entwickelte ein ausgeklügeltes System der Rotation. Eine wichtige Ausnahme war Frankreich, das wegen seines Bevölkerungsschwundes die Einwanderung förderte und die Neuankömmlinge ermutigte, Bürger zu werden.

Die Beschäftigung fremder Arbeitskräfte in den Vereinigten Staaten, die während der Depression unterbrochen worden war, weitete sich in den Boomjahren nach der Wiederaufbauphase der Nachkriegsjahre kräftig aus. Starke Unterstützung fand dies bei Vertretern des Marshall-Plans wie Charles Kindlberger, die sich darauf festgelegt hatten, die internationale Wirtschaft auf einer offeneren Grundlage neu zu gestalten. Dazu sollte durch Förderung der Migration von »Überschuß« zu »Mangel«-Ländern eine bessere Verteilung der Arbeitskräfte gehören². Diese po-

2 »Es bestand ein gewisses Maß an Übereinstimmung zwischen den ethischen und juristischen Prinzipien und den praktischen Interessen der internationalen Gemeinschaft, daß Arbeitskräftemangel,

litische Haltung gründete sich auf eine Theorie - die ihren Ursprung bei John Maynard Keynes und Alfred Sauvy hatte, aber von W. Arthur Lewis formalisiert wurde -, wonach Wachstum und Vollbeschäftigung in den industrialisierten Ländern von der Verfügbarkeit eines reichlichen Angebots an Arbeit abhinge, wie in den Vereinigten Staaten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die Probleme der ärmeren Länder könnten leichter überwunden werden, wenn sie die Möglichkeit hätten, den Druck ihrer überschüssigen Arbeiterschaft auf ihre Gesellschaft und Wirtschaft zu reduzieren - wie es aufgrund des »Bracero«-Programms für Mexiko gelten sollte³.

Die Gültigkeit des Lewis-Modells in seiner Anwendung auf Europa wurde in einer Untersuchung bestätigt, die Kindlberger 1964 angeregt hatte. In Bezug auf die Zukunft beobachtete er, daß sich die hohen Wachstumsraten der 50er Jahre mit der Erschöpfung des überschüssigen Arbeitsangebots in Europa Anfang der 60er Jahre verminderten. Obwohl einige Länder »versucht haben, die Kontrolle der Lohnraten oder die Einkommenspolitik durch eine Förderung des Wachstums mittels unbeschränkten Arbeitsangebots zu ersetzen«, sei ihr Erfolg unwahrscheinlich; daher wies Kindlberger darauf hin, daß die Wanderung auch für die Zukunft die wichtigste Lösung bleibe. Ende der 60er Jahre entwickelte sich dies zur offiziellen Doktrin der OECD, wobei die Arbeiter meistens aus der benachbarten Peripherie kamen, zu der die am wenigsten entwickelten Länder Südeuropas gehörten (Griechenland und Portugal) sowie Jugoslawien, die Türkei und der Maghreb. Es ist bemerkenswert, daß ähnliche Arbeitswanderungen auch in der sozialistischen Welt entstanden sind, insbesondere aus Vietnam in die Sowjetunion und aus Polen in die Deutsche Demokratische Republik.

Innerhalb dieses allgemeinen Musters ergaben sich Variationen, da jedes der Aufnahmeländer einigermmaßen unterschiedlich an das Problem heranging, wie der

der die Reparaturen am Produktionsapparat erschwerte, gelindert werden sollte durch die Erleichterung des Einsatzes menschlicher Ressourcen und ihres Transfers aus »Überschuß-« in »Mangel-Länder.« Die Förderung der internationalen Arbeitswanderung sollte ausdrücklich die anderen entstehenden internationalen Regelungen ergänzen: »Da die Organisation (OECD) an einem »Kodex« der Liberalisierung des Handels und der Zahlungen arbeitete, war es nur natürlich, das gleiche für Menschenbewegungen zu versuchen«; dementsprechend gingen die Vertragspartner ausdrücklich die Verpflichtung ein, »an der fortschreitenden Beseitigung der Hindernisse für die Freizügigkeit der Menschen zu kooperieren« (Organization for Economic and Cooperative Development, 1979, S. 7-8).

- 3 Kindlberger kam zu dem Ergebnis, der wichtigste Faktor für das bemerkenswerte ökonomische Wachstum im größten Teil Europas seit 1950 habe nicht in einer Veränderung der Nachfrage bestanden, sondern vielmehr in der Verfügbarkeit eines großen Arbeitskräftereservoirs, sei es durch eine hohe Geburtenrate (wie in den Niederlanden), Abwanderung aus der Landwirtschaft (Deutschland, Frankreich, Italien) oder Einwanderung - Flüchtlinge (Deutschland) und arbeitslose oder unterbeschäftigte Arbeiter aus den Mittelmeerländern in anderen Ländern (Frankreich, Deutschland und die Schweiz). Im Gegensatz dazu wiesen diejenigen Länder, die keine wesentliche Vergrößerung ihres Arbeitskräftereservoirs aufwiesen - Großbritannien, Belgien und die skandinavischen Länder - insgesamt ein geringeres Wachstum auf. Gleichzeitig zogen die weniger entwickelten Länder am Rande des Mittelmeers »in ihrem Wachstum Nutzen aus dem Verlust an Arbeitskräften (ein anderes, wenn auch in einiger Hinsicht komplementäres Modell).« (Kindlberger 1967, 9, n.I, 20-21)

Einsatz ausländischer Arbeiter mit dem Schutz für die einheimischen Arbeitskräfte verbunden werden sollte. Zu den entscheidenden Faktoren gehörten der Status der organisierten Arbeiterschaft im Gesamtapparat der Politik und das Ausmaß, in dem dieser Apparat allgemein für gesellschaftlichen Druck empfänglich war. Die Gesamtstrategie lautete, die ausländischen Arbeiter auf das untere Segment eines doppelten Arbeitsmarktes zu beschränken (Piore 1979; Gordon/Edwards/Reich 1970). In den Vereinigten Staaten zum Beispiel wurden illegale Ausländer aus dem am stärksten gewerkschaftlich organisierten Produktionssektor herausgehalten (z.B. Stahl und Automobile). In der Konsequenz entfiel die schädliche Auswirkung des zusätzlichen Arbeitsangebots vor allem auf das »sekundäre« Segment und trug damit wahrscheinlich zu einer weiteren Schwächung jener bei, die ohnehin schon am schlechtesten dastanden, d.h. einheimische Minderheiten und die früheren Einwandererwellen aus den gleichen ethnischen Gruppen und mit ähnlichen Fertigkeiten (Papademetriou 1989).

In Großbritannien scheiterten Versuche, ausländische Arbeiter für den Wiederaufbau nach dem Krieg insbesondere im Kohlebergbau einzusetzen, am Widerstand der Bergarbeiter (Kay/Miles 1988, S. 12-37); deshalb wurden die einwandernden Arbeitskräfte auf den traditionellen freien Zustrom der Iren beschränkt, deren ökonomische Bedeutung die der umstritteneren »Schwarzen« aus dem Commonwealth überstieg. Frankreich behielt seine traditionelle einwanderungsfreundliche Haltung im Namen des Bevölkerungswachstums und zur Ermöglichung des Wiederaufbaus bei, wobei die Arbeiter anfänglich hauptsächlich aus Italien und Spanien und später aus Algerien und Portugal kamen. Trotz der in der Wirtschaft allgemein geltenden Vorherrschaft des Staates blieb die Arbeitseinwanderung weitgehend unreguliert und wurde wie in den Vereinigten Staaten im wesentlichen durch die Arbeitgebernachfrage kontrolliert. Dies läßt sich wahrscheinlich darauf zurückführen, daß die organisierte Arbeiterschaft in Frankreich bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik nur eine marginale Rolle spielte⁴. Westdeutschland traf seine Vorkehrungen innerhalb des Rahmens der neokorporatistischen »Konzertierung« zwischen Gewerkschaften und Management unter der Führung des Staates, der die Anwerbung im Ausland scharf kontrollierte und die Mobilität der ausländischen Arbeiter auf dem deutschen Arbeitsmarkt einschränkte.

In den Ursprungsländern wurde der Weg des Arbeitskräfteexports teilweise deshalb ausgeweitet, weil er - aufgrund der Geldüberweisungen der Auswanderer - zu einer wichtigen Devisenquelle wurde. Dies wurde noch verschärft durch die Anforderungen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank hinsichtlich einer ausgeglichenen Bilanz als Vorbedingung für Kredite. Auch der Druck auf den Export von Landwirtschaftsprodukten trug zur Entwurzelung und Auswanderung der Bevölkerung bei. Der Austausch brachte zweifellos den Ursprungslän-

4 Die führende Gewerkschaft in der Nachkriegszeit war die CGT; obwohl sie durch ihre Verbindungen mit der Kommunistischen Partei politisch eine wichtige Rolle spielte, überließ sie durch ihre Weigerung, an der Planung und Politik teilzunehmen, weil dies »Klassenverrat« bedeute, das Feld durch Untätigkeit den Arbeitgebern.

dem ebenso Nutzen wie den Aufnahmeländern; es besteht jedoch wenig Zweifel, daß die Aufnahmeländer den größeren Nutzen hatten und daß außer in einigen Fällen in Europa selbst, in denen die Ursprungsländer bereits in Reichweite der privilegierten Gruppe waren, der Arbeitskräfteexport wenig mehr bewirkte, als Lücken zu stopfen; der Nutzen reichte nicht aus, um den Status der Unterentwicklung zu überwinden. Das Gleichgewicht hätte durch einen »Verhaltenskodex« verändert werden können - wie etwa durch Entschädigungszahlungen der Aufnahmeländer an die Ursprungsländer; aber obwohl die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) eine Reihe von Vorschlägen in dieser Richtung vorlegte, sah die privilegierte Gruppe keinen Grund zur Zustimmung, während den Armen die Macht fehlte, sie den Unwilligen aufzuzwingen.

Die Energiekrise von 1973, die den Beginn langsameren Wachstums signalisierte und schwere Zeiten nach sich zog, löste in der OECD eine abrupte Kehrtwendung aus. Die Fähigkeit jedoch, diese Kehrtwende durchzusetzen, war von bereits bestehenden Vereinbarungen abhängig. Die Arbeiter selber wollten im allgemeinen in den entwickelten Ländern bleiben, weil die schwierigen Zeiten die Kluft zwischen den reichen und den armen Ländern noch vertieften. Im größten Teil Europas konnten die Zulassungen behördlich reguliert werden; dementsprechend verhängten sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch Frankreich einen unmittelbaren Stopp der Anwerbung von Gastarbeitern. Da Aufenthaltserlaubnisse nur für eine befristete Dauer galten und von der Fortdauer der Beschäftigung abhingen, hätten die überschüssigen ausländischen Arbeiter letztlich in ihre Heimatländer zurückkehren müssen. Viele von ihnen jedoch - insbesondere von außerhalb der Europäischen Gemeinschaft (Türkei und Nordafrika) - blieben im Lande, auch wenn sie arbeitslos waren. Im Widerspruch zur Puffer-Theorie trat dies ein, weil einige der Arbeiter bereits quasi dauerhafte Aufenthaltsrechte erlangt hatten und weil massive Ausweisungen unakzeptable politische Kosten mit sich gebracht hätten. Tatsächlich begannen die meisten ausländischen Arbeiter in Europa, sich in Einwanderer zu verwandeln, und in den folgenden Jahren erlangten sie das Recht, auch ihre Familien nachkommen zu lassen. Das paradoxe Ergebnis lautete, daß der Anteil der Bevölkerung, der im Ausland geboren war oder von Ausländern abstammte, im Jahrzehnt nach dem Anwerbungsstopp *anstieg*. Diese Entwicklung wirkte sich ihrerseits auf die Entschlossenheit der meisten Länder aus, den Einsatz nichteuropäischer zeitweiliger Arbeiter für die Zukunft auszuschließen.

In den Vereinigten Staaten führte der Ölschock auch zu öffentlichen Forderungen, das Angebot an ausländischen Arbeitskräften zu reduzieren, indem die »Illegalen« draußen gehalten wurden. Es zeigte sich jedoch schon früh, daß die bestehenden Grenzkontrollen weitgehend unwirksam waren, und daß die politischen Kosten einer entsprechenden Politik - zu der die Errichtung eines Systems innerer Kontrollen gehört hätte - nicht akzeptierbar waren. Die Alternative lautete, den Zugang zum Arbeitsmarkt selbst zu kontrollieren. Der nächstliegende Mechanismus bestand darin, Arbeitgebern zu verbieten, Ausländer ohne Papiere anzustellen, wie

es die organisierte Arbeiterschaft bereits seit mindestens 1950 empfohlen hatte. Obwohl das Repräsentantenhaus in den 70er Jahren wiederholt Sanktionen gegen Arbeitgeber verabschiedete, blieb die Gesetzgebung im Senat hängen - aufgrund des hartnäckigen Widerstands der am stärksten betroffenen Teile der Geschäftswelt. Inzwischen strömten trotz der steigenden Arbeitslosigkeit weiterhin Arbeitssuchende ein. Dies bewog den Kongreß 1979, die Select Commission on Immigration and Refugee Policy (SCIRP) einzusetzen. Zusätzlich stiegen die Befürchtungen vor hoher Einwanderung noch durch die Entscheidung der Vereinigten Staaten, große Zahlen indochinesischer Flüchtlinge aufzunehmen, und erreichten im folgenden Jahr mit der Ankunft neuer Wellen aus Kuba und Haiti einen kritischen Punkt. 1981 empfahl SCIRP die Verabschiedung eines Gesetzes über Sanktionen gegenüber Arbeitgebern, verbunden mit der Genehmigung, einige der Ausländer ohne Papiere, die *de facto* zu Einwanderern geworden waren, zu legalisieren. Aber die Sanktionen riefen auch weiterhin beträchtlichen Widerstand der Arbeitgeber hervor, wie auch unerwarteterweise von Bürgerrechtsorganisationen und Vertretern der spanischsprechenden Bevölkerung, die befürchteten, die Sanktionen würden die Diskriminierung fördern. Die Bedenken wurden schließlich in das Immigration Reform and Control-Act von 1986 aufgenommen (IRCA), das jedoch erst verabschiedet wurde, nachdem sich die landwirtschaftlichen Produzenten die Garantie verschafft hatten, daß ausländische Arbeitskräfte für einige Jahre auch weiterhin ins Land kämen (Zolberg 1989).

Das IRCA sich nicht für die normale Einwanderung, die zur Zeit fast eine halbe Million Menschen pro Jahr ausmacht. Dazu gehört eine festgelegte Zahl von 270.000 Immigranten nach dem Gesetz von 1965, meistens Verwandte von Bürgern und Daueraufenthaltsberechtigten; sowie unmittelbare Verwandte von Bürgern, die ohne zahlenmäßige Beschränkung zugelassen werden, annähernd 220.000 Personen. Die Vereinigten Staaten gestatten auch größeren Mengen Flüchtlingen die Einreise (wie weiter unten diskutiert wird); wenn sie Bürger werden, erlangen sie ebenfalls Ansprüche auf unquotierte Familienzusammenführung (in der Gesamtzahl von 220.000 eingeschlossen).

Auch hier tendiert der Gesamttrend zu größeren Beschränkungen. Im Kongreß sind Entwürfe eingebracht worden, den Umfang der Familienzusammenführung zu begrenzen, um dem »Ketten«prozeß Einhalt zu gebieten - wie es SCIRP bereits 1981 empfohlen hatte - und womöglich eine *Obergrenze* für die jährliche Einwanderung einzuführen.

Für die Einschätzung zukünftiger politischer Trends ist es wichtig festzuhalten, daß erste Zweifel und Besorgnisse hinsichtlich des Gleichgewichts von Kosten und Nutzen ausländischer Arbeitskräfte tatsächlich bereits *vor* dem Ölschock aufgetreten waren. Einige darunter waren ökonomisch begründet. In dem Maße, in dem ausländische Arbeiter die Einschränkungen ihrer Rechte überwinden und Bedingungen aushandeln konnten, die sich denen der Einheimischen annäherten, sank auch entsprechend die Profitabilität dieser Form der Arbeit für die Arbeitgeber. In den Vereinigten Staaten bedeutete ihr Status als illegale Ausländer, daß sie

selten angemessen versichert waren; obwohl sie sich im allgemeinen hüteten, öffentliche Dienste wie Krankenhäuser in Anspruch zu nehmen, fielen die daraus entstehenden Kosten fast vollständig den lokalen Gemeinden zur Last, die sich dementsprechend gegen sie aussprachen.

Dennoch entsprang ein Großteil der Zweifel nichtökonomischen Überlegungen. In Europa kam eine Gruppe unabhängiger Experten, die politische Trends untersuchte, zu dem Schluß, daß »das zweite Hauptziel der Verhängung von Beschränkungen ... dem Wunsch entsprang, die wachsenden sozialen Spannungen, die durch die Anwesenheit einer großen Zahl von Ausländern geschaffen wurden, zu minimieren« (OECD 1979, S. 22). Genau genommen wurden diese sozialen Spannungen ausgelöst durch die negativen Reaktionen einiger Schichten der einheimischen Bevölkerung auf die Einwanderer. Eine ähnliche Situation war in den Vereinigten Staaten wahrzunehmen.

Um diese Reaktionen zu verstehen, muß man erkennen, daß die internationale Wanderung das Zusammentreffen kulturell verschiedener Gruppen mit sich bringt, die bis dahin voneinander getrennt waren. Darüber hinaus sind die Arbeiter aus der Peripherie, die die Masse der neueren Ankömmlinge ausmachen, nicht einfach *irgendwelche* Fremde. Im Verlauf der Entstehung ihrer Vorrangstellung betonten die Europäer und ihre Abkömmlinge ihre Differenz zu den beherrschten Bevölkerungen, und interpretierten diese Unterschiede als Hinweise auf Überlegenheit und Unterlegenheit. »Unterlegene« sind als billige Arbeitskräfte einsetzbar, aber unerwünscht als Mitglieder der Aufnahmegesellschaft. Negative Erwartungen hinsichtlich der sozialen und kulturellen Auswirkungen der Neuankömmlinge auf das Aufnahmeland werden häufig durch ihr Verhalten im Gastgeberland bestätigt; es läßt sich auf die Bedingungen zurückführen, denen sie nach ihrer Ankunft unterworfen wurden. Wo die Erwartung besteht, die Arbeiter würden zur Ausreise gezwungen, sobald sie nicht mehr gebraucht werden, wird die Aussicht auf ständige Ansiedlung die einheimischen Reaktionen verschärfen, insbesondere unter Bedingungen einer höheren Geburtenrate unter den Einwanderern, die auf übertriebene Weise hochgerechnet wird, um nahezuzeigen, sie würden die Gastgebergesellschaft »übernehmen«.

Selbst unter den günstigsten Umständen stellt die Ankunft einer breiten Einwandererwelle mit einer anderen Sprache, einer anderen Religion oder auch nur ganz anderen Gewohnheiten *sehr wohl* den kulturellen Status Quo des Aufnahmelandes in Frage. Insbesondere müssen sich christliche Europäer mit dem Islam auseinandersetzen; englischsprechende Amerikaner müssen sich mit der Verbreitung des Spanischen abfinden. Die neue Heterogenität bezieht sich auf Vorstellungen der Identität, hat jedoch auch praktische Auswirkungen in Bezug auf die offiziellen Dienste, auf Arbeit, Schule, etc.. Offensichtlich läßt sich Koexistenz nur auf der Grundlage gegenseitiger Anpassung erreichen, aber die Einheimischen glauben im allgemeinen, es seien die Neuankömmlinge, die sich um Anpassung bemühen müßten, und kommen schnell zu dem Urteil, sie gäben sich nicht genug Mühe. Diese Gefühle lassen sich durch opportunistische politische Elemente ausbeuten,

und der Aufstieg von Bewegungen und Parteien, die sich auf der Grundlage des Fremdenhasses organisieren, behindern den Prozeß der gegenseitigen Anpassung noch mehr.

Insgesamt ergibt sich aus der Perspektive der Aufnahmeländer als Konsequenz der Einwanderungswelle der Boomjahrzehnte eine Erfahrung kollektiven Stresses. Dies hat zu einer drastischen Neueinschätzung von Kosten und Nutzen der ausländischen Arbeitskräfte beigetragen und führte zur Errichtung einer höheren Nachfrageschwelle, bevor die Tore wieder geöffnet werden. Hinsichtlich der Aussichten für die zukünftige Nachfrage herrscht Ungewißheit vor. Eine Reihe von Analytikern hat von einer »neuen internationalen Arbeitsteilung« gesprochen, in der das industrielle Kapital sich aus dem Kern der fortgeschrittenen Länder zur Peripherie bewegt, wo die Arbeitskräfte billiger sind, um Fabriken zur Herstellung von Exportgütern für den Weltmarkt zu errichten (Fröbel/Heinrichs/Kreye 1980). Die daraus folgenden strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt sowohl Europas als auch der Vereinigten Staaten haben die Nachfrage nach massenhafter industrieller Arbeitskraft der bisher von den Einwanderern gelieferten Art ständig reduziert (Piore 1986, S. 23-33). Demgegenüber wurde jedoch darauf hingewiesen, daß die neue internationale Arbeitsteilung noch immer den größten Teil der Industrieproduktion dort beläßt, wo sie war, und der Prozeß der Neuverteilung der Produktion seinen Gipfel durchaus bereits überschritten haben mag (Cohen 1987, S. 233-51; Gordon 1989, S. 109-148). Es wurde auch vorgetragen, »Weltstädte« wie New York City und Tokio mit ihren extrem polarisierten Beschäftigungsstrukturen würden weiterhin Nachfrage nach Einwanderern erzeugen (Sassen-Koob 1984, S. 1144-67). Aber eine zunehmende Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften in der Produktion oder auf dem Dienstleistungssektor ließe sich wahrscheinlich weitgehend auch aus internen Quellen befriedigen, einschließlich der Minoritäten in den Vereinigten Staaten und den Nachkommen der neuesten Einwanderungswelle in Europa.

Zusammengefaßt läßt keines der Szenarien der zukünftigen internationalen politischen Ökonomie erwarten, daß ungelerte oder gering qualifizierte ausländische Arbeitskräfte wieder in größerem Ausmaß durch die fortgeschrittenen Industrieländer angeworben werden. Dies bedeutet im Effekt, daß trotz des wachsenden Drucks in den weniger entwickelten Ländern die wohlhabende Welt eine sehr restriktive Einwanderungspolitik aufrechterhalten wird, so daß die zukünftige Süd-Nord-Arbeitswanderung sehr beschränkt bleiben wird. Im Großen und Ganzen werden sich diese Beschränkungen auch auf die Zulassung von Flüchtlingen aus den weniger entwickelten Ländern auswirken.

Davon abgesehen liegt einer der wichtigsten Trends der letzten Jahre in der Reorganisation der internationalen Ökonomie in Einheiten, die größer sind als der Nationalstaat. Der bemerkenswerteste Erfolg in dieser Hinsicht ist die Bildung der Europäischen Gemeinschaft, die sich heute - allen Prognosen ihres Zusammenbruchs zum Trotz - schnell zu weitergehender Integration bewegt. Ende 1992 wird die Europäische Gemeinschaft die inneren Grenzen insgesamt abschaffen und die

ungehinderte Freizügigkeit gestatten. Zur erweiterten EG gehören ärmere Länder wie Portugal, Griechenland und Irland, die die Erfordernisse eines »Konjunkturpuffers« erfüllen. Entsprechend wurde in den Vereinigten Staaten seit einiger Zeit darüber gesprochen, höhere nationale Quoten für Nachbarländer, insbesondere Kanada und Mexiko, einzuführen. Die Bestimmungen des IRCA für Landarbeiter bewirken für Mexiko und möglicherweise die Karibik ebendieses. Der Erfolg der EG hat bereits die Reaktion hervorgerufen, die Errichtung einer nordamerikanischen Freihandelszone zu diskutieren und Überlegungen über eine multinationale ökonomische Einheit in Ostasien anzustellen; auch diese könnten sich zu Regionen der Freizügigkeit entwickeln.

Die Verallgemeinerung dieser Entwicklungen wäre ein Schritt vorwärts zu einer epochalen Veränderung der grundlegenden politischen Einheiten, vergleichbar mit dem Übergang von der feudalen Einheit zum modernen Staat (Anderson 1972). Im Effekt würden, was bisher »internationale« Wanderungen waren, zu internen Bewegungen werden.

In den kommenden Jahrzehnten werden die größten Wanderungsbewegungen wahrscheinlich im »Süden« stattfinden. Flüchtlingsströme werden in einem späteren Abschnitt behandelt. In Bezug auf die Arbeitskräfte sind die vorstehenden Überlegungen allgemein anwendbar. In den 70er Jahren erzeugte der ungeheure Anstieg des Einkommens in den ölproduzierenden Ländern auf allen Ebenen eine beträchtliche Nachfrage nach ausländischen Arbeitern, von hochausgebildeten Technikern und Angestellten bis hin zu Haushaltspersonal. Dies galt nicht nur für die Wüstenländer mit geringer Bevölkerung, sondern selbst für ein Land mit einer großen und schnell wachsenden Bevölkerung wie Nigeria. Im Nahen Osten wurden die Arbeiter zunächst in den stärker bevölkerten arabischen Ländern ohne Öl angeworben, wie zum Beispiel Ägypten, aber das Anwerbungsgebiet wurde in der Folgezeit auf einen Großteil Asiens ausgedehnt (insbesondere Pakistan, Indien, die Philippinen und Korea). Unter den neuen Industriestaaten hat sich Singapur - ein Stadtstaat mit einer kleinen Bevölkerung - bereits des »Puffer«mechanismus bedient, und andere könnten folgen. Auch Israel verläßt sich auf arabische Wanderarbeiter aus den besetzten Gebieten. Erfolgreiche Landwirtschaftsexporture beziehen das Äquivalent von »Braceros« schon seit langem aus ärmeren Nachbarländern: zum Beispiel wirbt die Elfenbeinküste (Kaffee, Kakao) Arbeiter aus Burkina Faso an, die Dominikanische Republik (Zucker) Arbeiter aus Haiti. Vorliegende Berichte lassen vermuten, daß Arbeitswanderungen innerhalb der Entwicklungsländer aufgrund der beschränkten sozialen und politischen Rechte in vielen Ursprungs- und Zielländern eine extremere Ausbeutung mit sich bringen.

4. Die Liberalisierung der Ausreise aus der sozialistischen Welt

Das Ausreiseverbot, das in sozialistischen Staaten Europas und Asiens lange Zeit herrschte, hat sich auf das Gesamtbild der Weltwanderungen als negative Deter-

minante ausgewirkt. Diese restriktive Auswanderungspolitik unterliegt jedoch ersten Veränderungen, und wahrscheinlich wird sich dieser Trend in der nahen Zukunft noch verstärken. Um die Gründe dafür zu verstehen, müssen wir auch verstehen, warum diese Verbote überhaupt verhängt worden waren.

Der klassische Fall ist die Sowjetunion. Im Gefolge der Revolution verließ etwa eine Million Menschen die Grenzen des alten russischen Reiches, getrieben von einer unauflösbaren Mischung ökonomischer Verzweiflung und gewalttätiger Konflikte (Marrus 1985). Mitte der 20er Jahre ging die Sowjetunion jedoch zu einer Politik des Auswanderungsverbots über - die sie mit geringen Ausnahmen bis heute aufrechterhalten hat. Die Wurzeln dieser Haltung lassen sich bis in das vorrevolutionäre Rußland verfolgen, wo sich niemals - weder intern noch extern - eine Tradition der Freizügigkeit entwickelt hatte, weil dies mit der Aufrechterhaltung der Leibeigenschaft unvereinbar war. Obwohl vorrevolutionäre Marxisten für die Aufhebung dieser Beschränkungen eintraten, wurden Lenins Ansichten zur Grundlage für die zukünftigen Kontrollen - daß alle Bürger als »Angestellte« des Staates betrachtet wurden und zur Arbeit verpflichtet waren. Die bolschewistische Haltung wurde auch vom Bürgerkrieg und der ausländischen Intervention geprägt: »Man befürchtete, daß jene, die das Land verließen, sich den weißen Armeen und anderen Feinden im Ausland anschließen würden. Von dort war es nur noch ein kurzer Schritt dahin, den Auswanderungswunsch mit Opposition gegenüber dem sozialistischen Staat gleichzusetzen« (Dowty 1987, S. 209).

Diese Ansicht, die später von vielen anderen übernommen wurde, entwickelte sich zum gemeinsamen Kennzeichen einer unterschiedlichen Reihe moderner autoritärer Regimes, darunter nicht nur diejenigen marxistisch-leninistischer Überzeugung, sondern auch des faschistischen Italien und des nationalsozialistischen Deutschland wie auch Spanien und Portugal (bis in die 60er Jahre). Allgemeiner gesprochen ergibt sich das Verbot der Auswanderung als Begleiterscheinung der staatlich geleiteten ökonomischen Souveränität, insbesondere im Falle von Staaten, die versuchen »aufzuholen«, indem sie der lebenden Generation große Opfer auferlegen. Aber dieses Verbot dient auch rein politischen Zwecken; die Auswanderung läuft darauf hinaus, »mit den Füßen abzustimmen«, was eine Alternative zum Protest bildet - und autoritäre Regimes, die sich der demokratischen Zustimmung ihres Volkes rühmen, können sich einen solch konkreten Beweis tiefer Entfremdung nicht leisten (Hirschmann 1981, S. 246-265). Verschärft wird dies durch angespannte internationale Situationen wie den Kalten Krieg und auch durch begrenzt regionale Konflikte wie zum Beispiel den zwischen den Vereinigten Staaten und Kuba. Vor diesem Hintergrund kann die Auswanderung ausnahmsweise genutzt werden, um Spannungen zu entschärfen oder den Staat von einer unerwünschten ethnischen oder nationalen Minderheit zu befreien; die Auswanderungserlaubnis kann jedoch als Vertreibung getarnt oder mit demütigenden Maßnahmen verbunden werden, um den Anschein zu vermeiden, als werde einer Minderheit ein Privileg gewährt, das der Mehrheit der Staatsbürger verweigert wird.

Die Verhängung des Auswanderungsverbots ist jedoch eine zweiseitige Angelegenheit: sie stellt die Legitimität des Regimes in Frage. Zum Beispiel charakterisierte Chruschtschow am Ende seiner Memoiren diese Politik als ein »schändliches Erbe ... das wie eine Kette um das Bewußtsein des Sowjetstaates liegt« (Dowty 1987, S. 68). Daraus folgt, daß die politische Liberalisierung mit einiger Wahrscheinlichkeit von einer gewissen Erleichterung der Ausreisepolitik begleitet wird, und die Verminderung der internationalen Spannungen senkt die Kosten dieser Politik. Sie verringert auch den Druck der Dissidenten und erleichtert somit die Innenpolitik.

Zusätzlich müssen wir auch die Auswirkungen der ökonomischen Restrukturierung (*Perestroika*) in Betracht ziehen. Ein wichtiger Vorläufer ist hier Jugoslawien (Dowty 1987, S. 206). Mitte der 60er Jahre wandten sich die Jugoslawen einer dezentralisierten Form der sozialistischen Selbstverwaltung zu. Da der Staat die Vollbeschäftigung nicht mehr garantieren konnte, ermutigte er seine Bürger, als Gastarbeiter in die Bundesrepublik Deutschland zu gehen, und deren Überweisungen in harter Währung erleichterten auch Jugoslawiens Wiedereintritt in die kapitalistische Weltwirtschaft.⁵

Während des Kalten Krieges betrachteten die westlichen Länder die Auswanderung aus der Sowjetunion und ihren Satelliten als »Lossagung«, als Demonstration, daß es den kommunistischen Regimes an Unterstützung fehle. Die Verabschiedung einer Einwanderungspolitik, die Flüchtlinge begrüßte, kostete nicht viel, da die meisten Menschen nicht ausreisen konnten; abgesehen von Ungarn 1956 handelte es sich (vor dem Bau der Mauer) meistens um Deutsche, die von der Bundesrepublik aufgenommen wurden und zu ihrem spektakulären ökonomischen Wiederaufstieg beitrugen. Selbst auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges jedoch zeigte der Westen gegenüber *asiatischen* »Deserteuren« nicht die gleiche entgegenkommende Haltung. Die Volksrepublik China zeigte sich hinsichtlich der Ausreise weniger streng; abgesehen von der Flucht der Kuomintang-Eliten und ihrer Familienangehörigen nach Taiwan verließen viele Menschen in den 50er und 60er Jahren das Land und gingen nach Hongkong. Die ersten Wellen verschafften Hongkong eine starke Arbeitskräftereserve. Die britischen Behörden jedoch drängten die chinesischen, eine schärfere Kontrolle an ihren Grenzen auszuüben. In der Folge wurde die Bevölkerung der Volksrepublik China nicht nur durch die Politik der eigenen Regierung eingeschränkt, sondern auch durch Einwanderungsschranken anderer Länder.

Aus dieser Perspektive ist zu erkennen, daß sich die US-Politik gegenüber den Kubanern von einer »europäischen« zu einer »asiatischen« Haltung entwickelte: Die erste Welle (1959-63) war willkommen, die zweite (Freiheitsflüge, 1965-73)

5 Vielleicht als Vorbote künftiger Zeiten unterzeichnete kürzlich ein jüngerer sowjetischer Fußballstar einen Zweijahres-Vertrag mit einem westlichen Verein (Toulouse). Über das Gehalt wurden zwar keine Angaben gemacht - der Direktor des Clubs meinte jedoch: »Wenn wir öfter Fußballer zu diesem Preis einkaufen könnten, bräuchten wir nicht bei den städtischen Behörden um Hilfe anzuklopfen.« (Le Monde, Juni 1988)

weckte einige Zweifel, und die dritte (1980) traf zunächst auf Widerstand. In den letzten Jahren hat sich die »asiatische« Politik durchgesetzt, wie sich an den Bemühungen zeigt, die Auswanderung aus Polen zur Zeit des Militärputsches von 1984 zu entmutigen.

Wir stehen somit vor einer paradoxen Situation: Die Verminderung der internationalen Spannungen macht die Ausreise aus den sozialistischen Ländern wahrscheinlicher, vermindert aber auch den Propagandawert der »Lossagung«. Dies führt dazu, ausreisewillige Menschen als ganz normale Einwanderer zu behandeln, die in den Ländern, in die sie ausreisen möchten, einer restriktiven Politik begegnen. Obwohl für bestimmte Gruppen besondere Vorkehrungen getroffen werden können, wie es in den Vereinigten Staaten vorgeschlagen wurde, ist es unwahrscheinlich, daß die Tore für alle Wanderungswilligen geöffnet werden. Die sich daraus ergebenden Wanderungsbewegungen werden daher einigermäßen beschränkt bleiben.

5. Die Flüchtlingskrise in der Dritten Welt⁶

Insgesamt »könnte es auf der Welt ebenso viele Flüchtlinge geben wie Menschen, die auf der Suche nach Arbeit auswanderten«, und die meisten werden zu Flüchtlingen in der Dritten Welt (Weiner 1987, S. 177). Mitte der 70er Jahre traten sowohl in Asien als auch in Afrika große neue Flüchtlingsströme in Erscheinung, die sich auf komplexe Konflikte in ganzen Regionen zurückführen lassen - die Länder, die das frühere Indochina bildeten, das Horn von Afrika und Südafrika. Zum ersten Mal traten auch in Lateinamerikas Südregion Flüchtlinge in großer Zahl auf. Hinzu kamen Anfang der 80er Jahre die Explosionen bereits seit langem schwelender ethnischer Konfrontationen in Sri Lanka und im Libanon, der erneute Ausbruch der Gewalt im Sudan, im Tschad und Uganda, wie auch das Aufblühen revolutionärer Konflikte in bisher ruhigen Regionen, in Zentralamerika und Westasien (Afghanistan).

Ein Maßstab der Krise liegt darin, daß Ende der 70er Jahre die Gesamtzahl der bedürftigen Flüchtlinge von einer bisherigen Bandbreite zwischen 5 und 10 Millionen zu einer höheren zwischen 10 und 15 Millionen answoll; Ende 1987 zählten sie etwa 15,4 Millionen (U.S. Committee for Refugees 1988). Darüber hinaus sind Flüchtlinge im Ausland nur ein Teil der Gesamtzahl der Menschen, die durch die Gewalt entwurzelt werden; die gleichen Umwälzungen vertrieben auch intern Millionen von Menschen.

Das Gefühl der Krise ergab sich nicht nur aus dem Zuwachs der Gesamtzahl der

6 Dieser Abschnitt gründet sich auf Material bei Aristide R. Zolberg, Astrid Suhrke und Sergio Aguayo, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World* (New York: Oxford University Press, 1989). Die Forschungsarbeit wurde ermöglicht durch Stipendien der Ford- und der Rockefeller-Stiftung.

als Flüchtlinge eingestuft Menschen in der ganzen Welt, sondern auch aus einer wahrnehmbaren Ausweitung der Belastung für die internationale Gemeinschaft. Teilweise läßt sich dies darauf zurückführen, daß das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) Anfang der 60er Jahre die Verantwortung für Bevölkerungen übernahm, die durch nationale Befreiungskriege enturzelt wurden, eine Entscheidung, die ihrerseits durch die Zulassung eines ständigen Stroms früherer Kolonien zur UN-Mitgliedschaft angeregt worden war. Außerdem schien ein wachsender Teil der neuen Flüchtlinge dazu verurteilt, auf unendlich lange Zeit Flüchtling zu bleiben, weil sie entweder nicht in ihre Ursprungsländer zurückkehren oder keine Daueraufenthaltssorte finden konnten. Zudem erfolgte das Anschwellen der Flüchtlingsbevölkerung in den 70er Jahren in einer Zeit, in der außer ölproduzierenden Ländern alle Welt ökonomisch in der Defensive war. Angesichts schnell steigender Arbeitslosenziffern verabschiedeten die wohlhabenden liberalen Länder schärfere Restriktionen für die allgemeine Einwanderung und zeigten sich auch bei weitem weniger bereit, Flüchtlingen ein Asyl auf Dauer zu bieten.

Deshalb wurden die meisten neuen Flüchtlinge in Behelfslagern in einigen der ärmsten Länder der Welt abgestellt. Ohne die Möglichkeit, für sich selbst zu sorgen, wurden die Flüchtlinge zu einer wachsenden Belastung für die UNHCR, die ihrerseits von ständigen Zahlungen einer beschränkten Zahl von Regierungen und Wohlfahrtsorganisationen abhing. In einigen Fällen konnte die UNHCR die ihr anvertrauten Menschen nicht beschützen.

Flüchtlinge in der Dritten Welt entstehen meistens als Nebenprodukt zweier wichtiger historischer Prozesse: Die *Herausbildung neuer Staaten* und *Auseinandersetzungen um die soziale Ordnung* sowohl in alten als auch in neuen Staaten. Diese lassen sich analytisch auseinanderhalten, sind in der Realität jedoch häufig vereint und erzeugen komplexe und überaus gewalttätige Konflikte. Obwohl die Prozesse jenen ähneln, die frühere Krisen in Europa hervorriefen, entwickeln sie sich nun in sehr verschiedener Umgebung und unter ganz anderen historischen Bedingungen; so daß auch das Ergebnis wahrscheinlich ganz anders aussieht. Gewalttätige Konflikte sind mit einiger Wahrscheinlichkeit heute zerstörerischer als in der Vergangenheit, weil sowohl die Regierungen als auch ihre Opponenten Zugang zu Feuerkraft in all ihren Formen besitzen. Darüber hinaus ist die Auswirkung der Gewalt auf arme und dicht bevölkerte Länder besonders katastrophal, weil sie häufig die Landwirtschaft unter das Subsistenzniveau treibt. Angesichts der Verbreitung von Straßen, Fahrrädern und Lastwagen können selbst sehr arme Bauern heute weitaus besser vor der Gewalt fliehen als ihre Vorfahren. Wie viele von ihnen zu Flüchtlingen werden, hängt weitgehend davon ab, wie weit der Weg zur Grenze ist, von bestehenden Wanderungsrouten und der Haltung der relevanten Nachbarn.

Im Gegensatz zu den Ereignissen, die früher in diesem Jahrhundert in Europa auftraten, wurden relativ wenige Menschen in der Dritten Welt durch normale Kriege zwischen souveränen Staaten enturzelt. Dies soll nicht heißen, daß die

Wurzeln der Krise deshalb eher als »einheimisch« denn als »international« gekennzeichnet werden könnten. Tatsächlich zeichnet sich die heutige Epoche dadurch aus, daß sie eine Welt herausbildet, in der nationale Gesellschaften zwar weiter bestehen, aber in viel größerem Ausmaß als je zuvor internationalisiert sind. Deshalb entstehen die Konflikte, mit denen wir es zu tun haben, als ein Produkt sowohl interner als auch externer Kräfte, unauflöslich verbunden, um ausgeprägte transnationale Muster zu formen. Dies zeigt sich am dramatischsten in der prominenten Rolle der externen Intervention in den Konflikten, aus denen die größten Flüchtlingskonzentrationen hervorgingen (Zolberg/Suhrke/Agnayo 1986, S. 151-169).

Die wichtigsten Kategorien lassen sich auseinanderhalten; ihr voraussichtliches Auftreten in der Zukunft kann untersucht werden.

Bildung neuer Staaten in Asien und Afrika

Flüchtlingsströme entstanden in den letzten Jahrzehnten häufig aus nationalen Befreiungskriegen; aber alle möglichen Fälle sind bereits aufgetreten und definitiv entschieden, außer im südlichen Afrika. Nach der Machtübernahme der Nationalisten kehrten die Flüchtlinge schnell in ihre Heimatländer zurück; in den früheren portugiesischen Kolonien des südlichen Afrika - Angola und Mozambique - war dies jedoch wegen der Internationalisierung des Konflikts unmöglich, die in der Folge neue Flüchtlingsströme hervorrief. Namibia wurde unter schwarzer Herrschaft unabhängig werden, aber der anhaltende Konflikt in der Republik Südafrika selbst wird sich weiter entwickeln und wahrscheinlich größere Flüchtlingsströme in Nachbarländer erzeugen. Die Übergabe der Macht löste ihrerseits die massive Flucht oder Vertreibung von Europäern als auch ihrer einheimischen Hilfskräfte und Verbündeten aus, zu denen häufig eine Schicht gemischtrassischer Abstammung gehörte, die nun als fast Exilierte in den früheren imperialistischen Ländern leben (z.B. algerische Harkis in Frankreich).

»Ethnische Vielfalt« gilt im Allgemeinen als wichtige Ursache neuer Flüchtlingsströme in Asien und Afrika; offensichtlich haben jedoch nur einige der zahlreichen Unterschiede in Sprache, Religion und sozialer Organisation in diesen Gesellschaften Konflikte verursacht, und wiederum nur einige dieser Konflikte riefen größere Flüchtlingsströme hervor.

Die Ethnizität ist nicht nur eine Projektion oder Wiederbelebung traditioneller Bindungen, sondern ein neues soziales Konstrukt, das als organisatorische Ressource in Kämpfen um die Zuweisung von Mitteln und Macht eingesetzt wird (Horowitz 1985). Obwohl die neuen Staaten Asiens und Afrikas im allgemeinen ethnisch und kulturell eine weit größere Heterogenität aufweisen als die europäischen »Nachfolge«staaten der Zwischenkriegsperiode, kommt es recht selten vor, daß der Staat klassische Minderheiten mit der Begründung verfolgt, sie stünden der erfolgreichen Herausbildung einer Nation im Wege, weil im Gegensatz zu vielen ihrer europäischen Vorläufer die meisten der neuen Staaten von Anfang an

die Realität einer multinationalen oder multiethnischen politischen Gemeinschaft akzeptierten. Einigermaßen paradox erzeugt eine extreme ethnische Verschiedenheit normalerweise Beschränkungen für politische Eliten und liefert Anreize, multiethnische Regierungskoalitionen zu bilden, selbst wenn offene politische Konkurrenz fehlt. Auf lange Sicht können die verschiedenen Elemente jedoch nur solange zusammenarbeiten, als sie aus ihrer gemeinsamen Regierung einen beträchtlichen Nutzen ziehen, wie es während der expandierenden »Entwicklungs«-epoche bis in die frühen 70er Jahre im allgemeinen der Fall war. Unter den Bedingungen der weltweiten ökonomischen Krise wurden jedoch die Anreize zur Kooperation erheblich geschwächt und lösten einen Kampf um die Macht aus.

Eine besonders explosive Form der Staatenbildung ist die »ethnische Hierarchie«, in der soziale Klassenzugehörigkeit mit ethnischer Zugehörigkeit zusammenfällt. Da die engen Beziehungen zwischen den herrschenden und unterworfenen Gruppen im Mittelpunkt stehen, nimmt der Konflikt einen explosiven Charakter an, der dem einer sozialen Revolution ähnelt. Die meisten ethnischen Hierarchien, die ganze nationale Gesellschaften umfaßten, explodierten früh, schon bald nach der Einführung des Mehrheitsprinzips, wie in Ruanda und Burundi. Im ersten Fall führte eine erfolgreiche Revolution zum Massaker oder der Flucht des größten Teils der herrschenden Schicht; im zweiten Fall war die Revolution erfolglos und führte zu gewalttätiger Vergeltung durch die herrschende Gruppe gegen die Mehrheit. Viele wurden getötet oder flohen, aber die meisten blieben zurück und lieferten das Potential für wiederaufflammende Konfrontationen und neue Flüchtlingswellen, wie sie dann Mitte 1988 erneut auftraten.

Minderheitsgruppen, die sich auf Verwandtschaftsbeziehungen und ethnische Solidarität stützen und ausgedehnte Systeme entwickeln, um sich im interkulturellen Handel festzusetzen, waren in den alten Gesellschaften ebenso üblich wie in Europa und sind auch weiterhin in ganz Asien und Afrika anzutreffen (Curtin 1984). Diese Diasporen agierten traditionell unter dem Schutz einer herrschenden Schicht, die sich in Form von Tributen, Steuern oder Bestechung einen Teil der Profite sicherte. Aus der Perspektive der neuen herrschenden Eliten gelten diese Minderheitsgruppen jedoch als hemmungslose Ausbeuter, deren Positionen durch Einheimische besetzt werden könnten, oder die überhaupt keine wertvolle ökonomische Funktion ausüben. Größere Auswanderungswellen können ausgelöst werden durch offene Austreibung, durch Pogrome oder ihr Äquivalent - insbesondere durch Bestimmungen, die der Minderheit die Möglichkeit nehmen, ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Die Minderheit kann derartige Maßnahmen auch antizipieren und das Land verlassen, wenn sie die Möglichkeit hat, in ein Heimatland zurückzukehren oder in ein anderes Land auszuwandern, das sie als Einwanderer aufnimmt. Viele dieser Situationen sind bereits explodiert, und das Schicksal der verbleibenden Handelsminderheiten in der Dritten Welt könnte gefährdet sein.

Auch die Existenz regional konzentrierter Gruppen kann Konflikte über die Verteilung von Macht und Ressourcen zwischen Zentrum und Peripherie verschärfen. Der Separatismus entsteht in Ländern mit einer kleinen Zahl großer Gruppen, in

denen Reformen aufgrund des autoritären Charakters des Staates unmöglich sind, oder in denen die allgemeine Lage territoriale Minderheiten auf Dauer zur Ohnmacht verurteilt. Regionen, die in Folge der ungleichen Auswirkung sozialer Veränderungen während der Kolonialzeit »rückschrittlich« wurden, werden mit besonderer Wahrscheinlichkeit sezessionistische Bewegungen entwickeln. Eine wichtige Ausnahme bildet Eritrea; das läßt sich zurückführen auf die prägende Erfahrung der Region, die als eigenständige Kolonie und späteres Mandatsgebiet die Aussicht hatte, in voraussehbarer Zukunft die Unabhängigkeit zu erlangen, deren Fortschritt auf diesem Weg jedoch abrupt gestoppt wurde, als sie von den Vereinten Nationen an Äthiopien ausgeliefert wurde.

Es ist bemerkenswert, daß bisher nur *eine* der zahlreichen separatistischen Bewegungen in den neuen Staaten - Bangladesh - tatsächlich zu einer dauerhaften tatsächlichen Trennung des Heimatlandes der ethnischen Gruppe von der bestehenden politischen Gemeinschaft geführt hat. In einigen Fällen konnten separatistische Bewegungen einige ihrer Ziele erreichen, so daß nicht immer die Sezession eintrat. Wo der Konflikt bis zum bewaffneten Kampf eskalierte, wie in Nigeria, ist das Fehlen der Sezession jedoch meistens auf die Fähigkeit des Staates zurückzuführen, seine Integrität zu verteidigen und die Herausforderer zu besiegen. In dieser Hinsicht sind internationale Faktoren offensichtlich entscheidend. Kraft der Legitimität etablierter Staaten im internationalen politischen System besitzt die Regierungsseite inhärente Vorteile, darunter auch äußere Unterstützung in Form diplomatischer Anerkennung, finanzielle und rechtliche Möglichkeiten zum Erwerb von Waffen und ähnliches. Der Erfolg separatistischer Bewegungen hängt seinerseits davon ab, sich ein Niveau externer Unterstützung zu verschaffen, das in der Realität nur selten erreichbar ist. Die wahrscheinlichsten Quellen der Unterstützung finden sich bei »irredentistischen« Nachbarn; die einzigen bisher offensichtlichen Fälle sind jedoch Somalia in Beziehung zum Ogaden und Libyen in Beziehung zum Nord-Tschad. In dieser Hinsicht wirkt der multiethnische Charakter der neuen Staaten wiederum als Behinderung: mit einiger Wahrscheinlichkeit greifen nur einigermaßen homogene Staaten zu irredentistischen Initiativen, so Horowitz, weil die interventionistische Politik sonst die Gefahr der Spaltung nach sich ziehen könnte. Der erfolgreiche Separatismus löst eine vorübergehende Flucht vor der Gewalt aus und in der Folge die Ansiedlung im neuen Heimatland; aber die zahlreicheren erfolglosen Versuche tendieren dazu, Flüchtlinge einer problematischeren Art hervorzubringen. Falls und wenn der Kampf militärisches Niveau erreicht, rufen die Aktionen der Antagonisten viel größere Flüchtlingswellen hervor: Die Separatisten ermutigen wehrfähige Männer, das Land zu verlassen, um sich dem Kampf anzuschließen, während Staaten, die es mit separatistischen Guerillas zu tun haben, im Regelfall Gewalt gegen die gesamte Ursprungsgruppe ausüben, deren sämtliche Mitglieder als Unterstützer des Aufstands gelten. Da die separatistische Gruppe gewöhnlich an den internationalen Grenzen eines Staates angesiedelt ist, gelingt gewöhnlich vielen Mitgliedern der Zielgruppe die Ausreise; ganze Bevölkerungen können die Kampfzone und das Gebiet systematischer

Unterdrückung verlassen, wie in Eritrea und dem Ogaden. Internationale Hilfe für die feindlichen Lager hatte die Wirkung, ihre jeweiligen Kapazitäten zu verstärken; sie weitet daher die Kampfzone aus und verlängert den Konflikt.

Auseinandersetzungen um die soziale Ordnung

Gegründet in Ungleichheit und Unterdrückung, führen Auseinandersetzungen um die soziale Ordnung zum Kampf zwischen herrschenden und unterworfenen Klassen. Die dramatischsten Beispiele sind echte soziale Revolutionen (Skocpol 1979, S. 4). Sämtliche erfolgreichen Revolutionen in Asien, Afrika und Lateinamerika seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatten, wie auch die meisten Revolutionsversuche, größere internationale Bevölkerungsbewegungen zur Folge. Umgekehrt lassen sich von den acht heute existierenden größeren Flüchtlingskonzentrationen fünf ganz oder teilweise auf revolutionäre Konflikte zurückführen. Darüberhinaus zieht die Revolution die Konterrevolution nach sich, und die Furcht vor der Revolution bringt autoritäre Regimes hervor, die ebenfalls Flüchtlingsströme auslösen können.

Flüchtlingsströme entstehen in erster Linie aus der um sich greifenden Gewalt und Entwurzelung, die den revolutionären Umwälzungsprozeß selbst im Regelfall begleiten, ungeachtet seines Ergebnisses. Die Aussicht auf eine erfolgreiche Revolution löst häufig den Exodus der alten herrschenden Klasse und ihrer Verbündeten aus, die von der Vergeltung bedroht werden oder sie fürchten; dies fällt in eine besondere Kategorie unter der Bezeichnung »antizipatorische Flüchtlingsbewegung« (Kunz 1973, S. 131). Die Ausreisewelle der Elite ist wahrscheinlich zahlenmäßig klein und unumkehrbar. Ihr folgt häufig eine zweite Welle, größer als die erste, die sich nach unten verbreitert und eine Vielzahl von Gruppen und Schichten umfaßt, auf die sich die Anforderungen des revolutionären Neuaufbaus negativ auswirken. Die Politik neuer revolutionärer Regierungen erfolgt im allgemeinen in einer feindlichen internationalen wirtschaftlichen Umgebung. Unzufriedenheit führt mit größerer Wahrscheinlichkeit zu Flüchtlingsströmen, weil Staaten, die der Revolution feindlich gegenüberstehen, eher die notwendigen Zufluchtsorte zur Verfügung stellen; wie bereits jedoch früher festgestellt, haben die meisten revolutionären Staaten antizipierend oder reagierend der Ausreise große Hindernisse in den Weg gelegt. Eine Variation des Szenarios tritt auf, wenn die Probleme des revolutionären Wiederaufbaus durch die militärischen Operationen konterrevolutionärer Kräfte verstärkt werden. Die resultierende Unsicherheit und zunehmender Zwang des revolutionären Regimes, insbesondere die militärische Mobilisierung, veranlassen weitere Menschen, das Land zu verlassen.

Im Gegensatz zu den Hoffnungen und Ängsten der 60er Jahre ist die soziale Revolution ein seltenes historisches Phänomen; es ist besonders sehr zentralisierten Agrarstaaten wie dem traditionellen China und dem zaristischen Rußland eigentümlich, insbesondere im Übergang zum Kapitalismus (Goldstone 1980; s: 425-453; Skocpol 1982, S. 351-375). Sie mag auch in »neopatrimonialen« personali-

stischen Patronagestaaten auftreten, die für ökonomische Krisen oder militärischen Druck sehr anfällig sind. Dies ist besonders wahrscheinlich, wenn die Diktatur sich auf das Landeigentum stützt, das heißt, auf eine Oberklasse, die im wesentlichen von der direkten Kontrolle über das Grundeigentum abhängig ist und keinen größeren Anteil des Produkts abgeben kann, ohne ihren eigenen Anteil zu beschneiden (Paige 1975; Eisenstadt 1978). Ob das revolutionäre Potential in der Bauernschaft politisch wirksam wird, hängt von der Möglichkeit ab, ein Bündnis mit anderen einzugehen, die eigene Interessen haben, und einer Avantgarde-Organisation, die die Wut der Bauern kanalisieren kann (Barrington Moore 1966, S. 480; Jenkins 1983, S. 512; Scott 1987, S. 417-452; Popkin 1979). Auch die geopolitische Gesamtlage kann die Antagonisten behindern oder begünstigen, wie es verschiedene neuere Umwälzungen in Zentralamerika illustrieren. Der revolutionäre Konflikt zieht fast immer beträchtliche ausländische Einmischung an, aufgrund der weltweiten Verbindungen zwischen der Orientierung eines Regimes und den internationalen strategischen Konstellationen.

Die meisten für die Revolution geeigneten agrarisch-bürokratischen Staaten hatten ihre Revolution entweder schon vor langer Zeit oder erlebten tiefgehende Veränderungen, die sie aus dieser Kategorie herausnahmen, gewöhnlich in der Form einer »Revolution von oben«. Ostasien - mit den geeignetsten Bedingungen für eine Revolution außerhalb Europas - ließ tatsächlich eine Reihe von Revolutionen entstehen - aber ihr Potential zur Erzeugung von Flüchtlingsströmen ist nun weitgehend verbraucht. Wenn wir die öltreichen Königreiche und Fürstentümer des Nahen Ostens außer acht lassen, gab es 1960 nur noch eine Handvoll alter agrarischer Staaten, die aus dem einen oder anderen Grunde nicht einer vollständigen kolonialen Umwandlung unterworfen waren und mehr oder weniger intakt überlebten. Folgerichtig erlebten Äthiopien und Afghanistan Revolutionen. Obwohl beide ein schwaches Zentrum hatten, mit der Tendenz, ohne Explosion auseinanderzufallen, stützte in beiden Fällen die sowjetische Intervention zum rechten Zeitpunkt während der kritischen Phase das Zentrum. In beiden Fällen produzierte auch die radikale Vorgehensweise des revolutionären Regimes Bauernaufstände unter der Führung lokaler Notabeln; während sie in Äthiopien ihren eigenen Möglichkeiten überlassen blieben, verwandelte in Afghanistan die massive Unterstützung der Vereinigten Staaten und die Hilfe Pakistans die rebellierenden Bauern in die größte und effektivste Flüchtlingskriegergemeinschaft der Welt.⁷

Auf das Grundeigentum gestützte Diktaturen scheinen heute als die wahrscheinlichsten Kandidaten für größere soziale Umwälzungen übrig zu bleiben. Diese Kombination fand sich in den Philippinen unter Marcos (insbesondere Zentral Luzon), in Nicaragua unter den Somozas, und sie herrscht auch noch in Pakistan wie auch in den lateinamerikanischen Ländern, in denen es keine größeren Landreformen gegeben hat (El Salvador, Guatemala und möglicherweise Kolumbien und

7 Die meisten äthiopischen Flüchtlinge gingen aus den separatistischen Konflikten im Ogaden und Eritrea hervor und nicht aus gegenrevolutionären Aufständen.

Paraguay).⁸

Da die Bedingungen für eine erfolgreiche Bauernrevolution selten in der richtigen Kombination vorliegen, können Regimes mit einer geringen Legitimation dieser Art sich häufig in einer beträchtlichen Instabilität behaupten, bei gelegentlichen Putschen innerhalb der Eliten und immer wieder neuen Volksaufständen. Sie können längere Bürgerkriege überstehen, häufig mit Hilfe der Vereinigten Staaten oder eines anderen Gönners im westlichen Lager, können die Rebellion jedoch nicht zum Erlöschen bringen. Dies findet weitgehend ein Spiegelbild in der Situation schwächerer revolutionärer Regimes, die nur mit Unterstützung der Sowjetunion oder anderer sozialistischer Mächte überleben, und in denen ebenfalls endemische Gewalt die Folge ist. Ein wichtiges Kennzeichen der zugrundeliegenden sozioökonomischen Bedingungen besteht darin, daß der Exodus sowohl durch akute ökonomische Nöte als durch manifeste Gewalt geprägt wird, sodaß potentielle Aufnahmeländer in Frage stellen können, ob die Opfer »echte« Flüchtlinge sind, oder nicht.

Unter normalen Bedingungen erzeugen die »bürokratisch-autoritären« Regimes, die in den Ländern der mittleren Einkommensgruppe der Welt entstehen, insbesondere die neuen industrialisierten Länder, keine massiven Flüchtlingsströme, sondern eher ein mehr oder weniger starkes Tröpfeln aktivistischer Exilanten (Linz 1975, S. 175-411; Collier 1979; Feith 1980, S. 9-55). Die Regimes jedoch, die im südlichen Teil Lateinamerikas und in Brasilien in den 70er Jahren an die Macht kamen, bildeten besonders brutale »Staaten der nationalen Sicherheit« und übten Terror nicht nur gegen Aktivisten aus, sondern auch gegen viele Gruppen und Schichten, aus denen Aktivisten hätten hervorgehen können - in einer Art, die

8 In einer Untersuchung über Lateinamerika und Asien (ohne den Nahen Osten) hat Roy L. Prosterman (1976) vorgeschlagen, den Anteil der Landlosen als Index für die Voraussage ländlicher Instabilität zu benutzen, wobei 30 Prozent als Schwelle »beträchtlicher Gefahr« und 40 als »kritische« Größe zu bezeichnen seien. Mitte der siebziger Jahre gehörten zu der »kritischen« Gruppe die Philippinen, Indonesien, Ost- und Südindien, Nordostbrasilien, Nepal und Nicaragua, die erste Gruppe umfaßte Bangladesh, Pakistan, Honduras und Guatemala. Indonesien und die Philippinen wurden in einer Übersicht des *The Economist* über »Länder in Schwierigkeiten« als »großes Risiko« eingestuft (20. Dezember 1986, S. 70). Die lateinamerikanischen oder karibischen Länder, deren Bruttosozialprodukt pro Kopf 1985 unter dem Niveau des »oberen mittleren Einkommens« lag (d.h. unter 1.640 Dollar), und in denen die Industrie zum GDP nicht mehr als ein Drittel beitrug, sind in aufsteigender Reihenfolge ihres Einkommens: Haiti, Bolivien, Honduras, Nicaragua, Dominikanische Republik, El Salvador, Paraguay, Costa Rica, Kolumbien und Chile (Weltbank, 1987: Tabellen 1 und 3, 202-207). Eine gute neuere Übersicht über Zentralamerika findet sich in einer Artikelserie in der *The New York Times*, 6.-8. September 1987. Costa Rica und Honduras verabschiedeten bereits 1962 Landreformen; Nicaragua 1979, als Teil des sandinistischen Programms; El Salvador 1980; Guatemala hat sich noch nicht dazu durchgerungen. Der Landhunger ist wegen der Bevölkerungsdichte am stärksten in El Salvador: über 670 Menschen pro Quadratmeile, weit mehr als im übrigen Lateinamerika. Alle Länder der Region hatten für die Jahre 1985 bis 2000 ein jährliches Bevölkerungswachstum von über 2,5 Prozent einkalkuliert, mit Ausnahme El Salvadors (2,0 Prozent). Für Lateinamerika insgesamt ging der Überschuß in ein städtisches »informelles Proletariat« (d.h. Gelegenheitsarbeiter und ähnliche, die nicht einmal einen minimalen Beschäftigungsschutz genießen), während die Zahl der Landarbeiter während des Zeitraums von 1950-80 abnahm; entsprechend stieg auch der Anteil der Arbeiter vom Lande an dem informellen Proletariat (Portes 1985, S. 7-39).

auffallend an den europäischen Faschismus und die stalinistische Phase in der Sowjetunion erinnert (Dassin 1986, S. 7-12; Fagen). In neuerer Zeit besteht ein Trend zur Demokratisierung, sowohl in Lateinamerika als auch in Asien, aber er wird wahrscheinlich nicht sehr weit gehen und umkehrbar bleiben.

Mit nur geringer Wahrscheinlichkeit erfolgen Revolutionen in nachkolonialen Staaten, die neuere Amalgame unzusammenhängender kleiner Gesellschaften sind und sich zum größten Teil aus kleinen Landeigentümern zusammensetzen, wie im größten Teil Schwarzafrikas. Die Konkurrenz zwischen den Eliten führt im Zentrum zu struktureller Instabilität, die sich in häufigen Putschen und Gegenputschen niederschlägt, während der Volksprotest sehr lokalisiert bleibt. In der Bedrängnis jedoch, angesichts der Erschöpfung der politischen Profite, einer schlechter werdenden internationalen Konjunktur und eines beständigen hohen Bevölkerungswachstums, zeigten autoritäre Herrscher mit einer relativ breiten Basis die Tendenz, zu eine brutaleren »Gangsterregierung« oder »Kleptokratie« zu degenerieren (zum Beispiel Haiti unter den Duvaliers). Die afrikanische Version ist ethnische Tyrannei, wie sie in Uganda auftrat (Amin und Obote), im Tschad, der zentralafrikanischen Republik und Äquatorial Guinea.

Wenn es die internationale Lage erlaubt, stimmen unterdrückte städtische und ländliche Massen in sehr schwachen Staaten buchstäblich mit ihren Füßen ab (Hirschmann 1981, S. 246-265). Dies führt zu einem großen Exodus, wie zum Beispiel im ehemals französischen und im ehemals spanischen Guinea in den 60er Jahren - ein Viertel der Bevölkerung im einen Fall, ein Drittel im anderen. Auf ähnliche Weise flohen viele Menschen aus Haiti in benachbarte karibische Staaten oder die Vereinigten Staaten, bis die Aufnahmeländer zu strengen Maßnahmen griffen, um den Zustrom aufzuhalten. Eine Alternative liegt in der internen Verweigerung, indem Bauern sich nur auf ihre Subsistenzproduktion konzentrieren, während sie dem Staat vorenthalten, was er als seinen Anteil beansprucht. Obwohl das als eine politische Haltung erscheint, bildet die »Verweigerung« eine der stärksten Waffen der Schwachen gegen einen Ausbeuterstaat (Scott 1987). Weil die Erpressung ihre wichtigste Einnahmequelle ist, können es sich die Herrschenden nicht erlauben nachzugeben, darin Großgrundbesitzern sehr ähnlich. Obwohl sie normalerweise vorziehen auszuweichen, können sich Bauern auf diese Weise in einer Konfrontation mit dem Staat wiederfinden und haben keine andere Wahl, als zur Selbstverteidigung Gewalt einzusetzen.

Auf diese Weise kann die »interne Verweigerungswanderung« eine gewalttätige Implosion auslösen, ein Auseinanderfallen von Herrschern und Beherrschten in primäre Solidaritätsgruppen, die miteinander in einer verzweifelten Suche nach Sicherheit und Subsistenz konkurrieren. Wenn die Gewalt zu einem wichtigen Mittel des Überlebens wird, zeigt sie die Tendenz, sich aus sich selbst zu nähren. Dieser Prozeß kann die Ausbreitung bewaffneter Fraktionen begünstigen und zur Herausbildung eines Kriegsherrensystems führen, wie es im Deutschland des 17. Jahrhunderts erfolgte, in China zu Beginn des 20. Jahrhunderts und in neuerer Zeit im Tschad und in Uganda. Die durch diesen Prozeß freigesetzte Gewalt wird mit

größerer Wahrscheinlichkeit zu zahlreichen Todesopfern führen, aber sie kann auch Flüchtlingsströme hervorbringen, wenn die fraglichen Bevölkerungen an internationalen Grenzen leben.

Wenn die Supermächte auf dem Weg der Entspannung fortschreiten, werden einige der größeren Konflikte, die zur Krise der 70er und frühen 80er Jahre beitrugen, beigelegt werden, und viele Flüchtlinge werden heimkehren können. Die strukturellen Bedingungen jedoch, die die Spannungen der Staatenbildung in Asien und Afrika verschärfen - und die stetig wiederkehrende Kleinkriege ebenso hervorbringen wie gelegentliche soziale Explosionen innerhalb der Dritten Welt als ganzer - werden sich in der voraussehbaren Zukunft wohl kaum sehr grundlegend ändern. Wir können daher erwarten, daß einige der alten, Flüchtlingsströme erzeugenden Konflikte wiederaufflammen und gelegentlich auch neue auftreten.

Die meisten Flüchtlinge aus der Dritten Welt hoffen wahrscheinlich auf Heimkehr, aber viele können nicht heimkehren, weil die Bedingungen, die zu ihrer Flucht führten, weiterhin fortbestehen. Denn die Erfahrung der Entwurzelung erzeugt auch ein größeres Bewußtsein von den Alternativen. Nicht überraschend entwickeln unter jenen, die nicht heimkehren können, einige die Hoffnung, sich in einem sichereren Land niederzulassen, das auch bessere ökonomische Möglichkeiten bietet; aus den gleichen Gründen entstehen diese Hoffnungen auch unter einigen von denen, die zurückblieben. Aber diese Prozesse tragen ihrerseits zur Herausbildung der Zweideutigkeit bei: Sind dies »echte« Flüchtlinge oder bloße ökonomische Wanderer? Die Zweideutigkeit ist nicht das Ergebnis der falschen Darstellung, sondern in der Situation selbst angelegt.

7. Zusammenfassung

Die Dynamik, aus der heraus die Einwanderung in den Vereinigten Staaten und anderen kapitalistischen Demokratien in den letzten Jahrzehnten in den Vordergrund humanitärer und politischer Diskussion gelangte, wird in der voraussehbaren Zukunft wirksam bleiben. Angesichts fortbestehender großer Unterschiede zwischen reichen und armen Ländern wird das Reservoir an Menschen, die sich an Orten ansiedeln wollen, wo ihre Arbeit bessere Früchte trägt, weiterhin anwachsen. Die Dritte Welt wird auch weiterhin Opfer der Gewalt hervorbringen, die des Asyls bedürfen. Auch die politische Liberalisierung in den sozialistischen Ländern wird den kapitalistischen Demokratien ein neues Dilemma aufzwingen. Dementsprechend läßt sich erwarten, daß die ökonomischen und politischen Überlegungen, aus denen heraus die wohlhabenden Länder einen Schutzwall gegen ihre weniger glücklichen Mitmenschen errichteten, weiter Geltung behalten. Während auch weiterhin politische Vorschläge vorgetragen werden, muß die öffentliche Diskussion von den angemessenen ethischen Prinzipien geprägt werden. Zusammenfassend werden wir kurz einige der darin angesprochenen Fragen be-

handeln.

Die ethische Analyse wird sehr durch das Problem erschwert, Kosten und Nutzen der Aus- und Einwanderung in die verschiedenen Länder und Gruppen zu berechnen, durch den Zusammenstoß verschiedener Arten von Rechten und durch die Tatsache, daß Aufnahmeländer wie die Vereinigten Staaten auch die Bedingungen im Ausland beeinflussen, die zur Herausbildung von Wanderungsdruck beitragen, einschließlich der Gewalt, die Flüchtlingsströme erzeugt. Die umstrittenste Frage lautet, ob sich moralische Berechnungen nur auf die *nationale Gemeinschaft* gründen oder die *gesamte Welt* umfassen sollten (Gibney 1986; Teitelbaum 1980, S. 21-59).⁹

Aus der Perspektive eines Landes wie den Vereinigten Staaten läßt sich die Einführung von Prioritäten für die Zulassung - sowohl für normale Einwanderer wie für Flüchtlinge - als die Anwendung der *Triage* interpretieren; es entstehen einige der gleichen moralischen Probleme wie in Katastrophenfällen. Aber moralische Überlegungen sind schon lange vor dem Zeitpunkt angebracht, zu dem bedürftige Fremde vor den Toren stehen. Insbesondere sind wir verpflichtet, im Ausland nicht willkürlich Katastrophen zu verursachen und besonders behutsam vorzugehen, wenn wir eine Politik verfolgen, die mit Wahrscheinlichkeit zu solchen Katastrophen führt. Dies gilt insbesondere für externe Intervention in Konflikten, die Flüchtlingsströme hervorbringen. Darüber hinaus sind alle Nationen verpflichtet, dazu beizutragen, die grundlegenden Rechte von Individuen in anderen Gesellschaften zu befriedigen. Eines dieser Rechte, auf denen die Vereinigten Staaten seit Jahren bestehen, ist die Expatriation - die Möglichkeit, ein Land nicht nur physisch zu verlassen, sondern jede Verbindung mit dem Staat zu lösen. Dies bedeutet jedoch andererseits, daß die liberalen Nationen kollektiv ausreichend Einreisemöglichkeiten zur Verfügung stellen müssen, um den Menschen an anderen Orten die Möglichkeit zu geben, das Recht zur Ausreise auszuüben.

Die wohlhabenden Nationen sind auch verpflichtet, den weniger Glücklichen im Ausland materielle Hilfe zu leisten (Shue 1980). Wiederum lautet das Grundprinzip, die Situation nicht schlimmer zu machen, als sie ohnehin ist - zum Beispiel auf die Beteiligung an der Verpestung der Umwelt und dem Niedergang der Subsistenzlandwirtschaft zu verzichten, die beide zum Auswanderungsdruck beitra-

9 Zur Frage der Auswirkungen argumentiert die herrschende ökonomische Literatur, die Ausreise erhöhe die Durchschnittseinkommen in den Ursprungsländern und senke dort nicht die Einkommen der Ärmsten, sondern könne sie sogar anheben, so daß sich annehmen läßt, daß aus ihrer Perspektive die Emigration im Grunde eine gute Sache ist (z.B. King 1983, S. 525-536). Demgegenüber sucht ein großer Teil der kritischen Literatur zu demonstrieren, daß der Nutzen der Arbeitswanderung ungleich verteilt sei, zum Vorteil der bereits ohnehin besser gestellten Aufnahmeländer; es wurde daher vorgeschlagen, die Ursprungsländer sollten von den Aufnahmeländern entschädigt werden (z.B. Bohning 1982). Einige behaupteten sogar, das Gleichgewicht für die bereits schlechter gestellten Ursprungsländer sei durchweg negativ. Wenn dies so wäre, könnte der gegenwärtige Trend in den wohlhabenden Ländern, die Einwanderung weiter zu beschränken, tatsächlich als Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit auf der Welt interpretiert werden! Ähnliche Auseinandersetzungen finden sich hinsichtlich der Auswirkungen auf die Aufnahmeländer, insbesondere in der Frage, ob sich diese Auswirkung nach Klassen oder Schichten unterscheidet.

gen. Positiv gesehen, bei der Hilfeleistung, sollte die Priorität arbeitsintensiveren Entwicklungsprojekten gelten, die eine gewisse Aussicht bieten, größeren Gruppen Arbeit zu geben. In gleicher Weise müssen Ursprungsländer ermutigt und unterstützt werden, ihr Bevölkerungswachstum zu beschränken.

Wir kommen nun zu der Frage, welches Niveau der Einreisebewilligungen moralisch akzeptabel ist. Der »nationale« Ansatz liefert Gründe für eine einschränkende Einwanderungspolitik, die dem Schutz der bestehenden Gemeinschaft dienen soll - eine verbreitete Version lautet, die Tore könnten an dem Punkt geschlossen werden, an dem zusätzliche Einwanderer die Stabilität der Nation bedrohen würden (Walzer 1981). Demgegenüber würde der »kosmopolitische« Ansatz keinerlei Restriktionen gestatten, solange nicht der Nachweis geführt wird, daß sie für die Aufrechterhaltung des Gesamtsystems gleicher Grundfreiheiten erforderlich sind; wenn ein liberaler Staat auch weiterhin das Recht hätte, sich gegen die Zerstörung zu schützen, so läge die Beweislast doch beim Aufnahmeland (Zolberg 1987). Während theoretisch die Annahme des kosmopolitischen Prinzips zu einer Ausweitung der Einwanderung führen würde, hätten in der tatsächlichen Praxis beide einen größeren Zustrom zur Folge, als die meisten liberalen Staaten zur Zeit zulassen. Da die Spezialisten zunehmend darin übereinzustimmen scheinen, die Kosten der Einwanderung aus der Entwicklungswelt fielen am stärksten jenen zur Last, die im Aufnahmeland bereits am schlechtesten gestellt sind, müßte jedes Argument für eine relativ offene Einwanderung mit Vorschlägen verbunden werden, wie diejenigen entschädigt werden sollen, denen es am schlechtesten geht.

Die Anwendung verschiedener moralischer Prinzipien führt zu wichtigen Unterschieden bei der Zuteilung von Einreisezulassungen auf einem gegebenen Gesamtniveau. Die »kommunitäre« Version des Liberalismus befürwortet die Zuteilung auf der Grundlage 1. der Familienzusammenführung, weil wir besondere Verpflichtungen gegenüber unseren Familienangehörigen haben; und 2. des Asyls für Flüchtlinge, die als Menschen identifiziert werden, deren Leid so groß ist, daß ihnen in ihrem eigenen Land nicht geholfen werden kann. Entsprechend müssen Personen, die als Zeitarbeiter ausgebeutet wurden, das Recht erhalten, auf Dauer zu bleiben und Staatsbürger zu werden. Tatsächlich legitimiert diese Position neuere Prioritäten in der US-Einwanderungspolitik, vorausgesetzt, daß das Flüchtlingsgesetz von 1980 gleichmäßiger und die »Amnestie«bestimmungen des Einwanderungsreform- und kontrollgesetzes von 1986 großzügiger angewandt werden. Mit dem kommunitären Ansatz läßt sich auch die Priorität für Menschen rechtfertigen, die die kulturellen Kennzeichen der bestehenden Bevölkerung teilen - zum Beispiel für jene, die Englisch sprechen, wie in einigen neueren Vorschlägen. Es muß jedoch festgehalten werden, daß dies eine nachträgliche Rechtfertigung für jenes Quotensystem nach nationaler Herkunft wäre, das in den 20er Jahren eingeführt und 1965 als schlecht abgeschafft wurde. Die Berufung auf das »kommunitäre« Prinzip bedarf daher sorgfältiger Prüfung.

Alternativ können auch liberale Prinzipien die Begründung für eine radikale Neu-

formulierung der bestehenden Prioritäten in der US-Einwanderungspolitik liefern. Zum Beispiel empfiehlt Marc Gibney Prioritäten, die sich gründen auf eine Kombination 1. des »Schadensprinzips«, demzufolge jene, die Schaden angerichtet haben, eine besondere Pflicht zur Wiedergutmachung haben; und 2. des »Prinzips der Grundrechte«, das die Nationen verpflichtet, zur Befriedigung der Grundrechte in anderen Gesellschaften beizutragen, auch wenn sie ihre Verletzung nicht verursacht haben (Gibney 1986). Aus dieser Perspektive muß die höchste Priorität Menschen eingeräumt werden, die von den Vereinigten Staaten geschädigt wurden - nicht nur vietnamesische Flüchtlinge, sondern auch Chilenen nach dem Militärputsch Pinochets -, und die zweite Priorität jenen, deren Zulassung einer »angemessenen« Verpflichtung gegenüber den Bedürftigsten im Ausland gerecht wird - das heißt Flüchtlingen im Allgemeinen. Verwandte kämen erst nach diesen Kategorien. Angesichts des großen Reservoirs bedürftiger Menschen wäre daher wenig Raum für Verwandte, solange wir nicht bereit sind, die Zulassung sehr stark auszuweiten.

Hinsichtlich der Menschen, die bereits unter uns leben, stellt sich die Grundfrage nach den Voraussetzungen der Staatsbürgerschaft. Allgemein gesehen widersprechen liberale politische Prinzipien der Herausbildung einer Bevölkerungskategorie, die keinen Zugang zur Staatsbürgerschaft hat. In den Vereinigten Staaten ist dies ein geringeres Problem als in den meisten Ländern des europäischen Kontinents, die weiterhin komplizierte und kostspielige Einbürgerungsverfahren aufrecht erhalten und im Lande geborenen Kindern von Ausländern nicht automatisch die Staatsbürgerschaft zugestehen, oder als in Japan, wo der Ausländerstatus von Generation zu Generation weitergegeben wird. Darüber hinaus ist in allen wohlhabenden Demokratien eine größere Diskussion über das Thema der beiderseitigen Anpassung entbrannt. Bis zu welchem Ausmaß soll die Aufnahmegesellschaft ihre kulturellen Institutionen ändern, um den Bedürfnissen der verschiedenen Neuankömmlinge gerecht zu werden, und bis zu welchem Ausmaß sollen die Neuankömmlinge ihre Kultur aufgeben oder zumindest dem bestehenden Muster anpassen? Diese Frage ändert sich in ihrem Kern nach den betroffenen verschiedenen Gruppen: Während sie sich in einem großen Teil Europas heute auf die Religion bezieht - inwieweit der Islam in einem gewissen Ausmaß neben den verschiedenen christlichen Religionen und dem Judentum als offizieller oder inoffizieller nationaler Glaube anerkannt wird -, steht in den Vereinigten Staaten die Sprache im Vordergrund - ob die Tendenz zu englisch-spanischer Zweisprachigkeit gestattet oder sogar gefördert oder die Ausschließlichkeit des Englischen bewahrt werden soll.

Es gibt auf diese Fragen keine einfachen Antworten, und es ist wichtig, keine einseitigen Formeln zu verabschieden, die eine Hypothek für die Zukunft darstellen würden. Wie auch bei anderen Problemen müssen in den Demokratien Lösungen möglich bleiben, die mittels eingeführter Mechanismen der öffentlichen Diskussion erörtert werden. Im Verlauf des Prozesses, in dem sie aus Fremden zu Bürgern werden, erlangen die Neuankömmlinge volle politische und soziale Rechte

und können daher an diesen Entscheidungen teilhaben - ein Prozeß, der dem Ergebnis eine viel größere Legitimität verleihen wird. Die »Fremdheit« der Neuankömmlinge ergibt sich zum größten Teil aus den negativen Bedingungen, die wir selbst für ihre Sozialisation geschaffen haben. Um die Kluft zu verringern, reicht es nicht aus, den Rassismus zu überwinden; es müssen auch die Bedingungen geändert werden, die Fremdheit immer aufs Neue nähren. Toleranz ist nicht genug; sie muß verbunden werden mit politischen und sozialen Rechten.

Übersetzung: Meino Büning

Literatur

- Anderson, Perry (1974): *Lineages of the Absolutist State*. London (New Left Books)
- Bhagwati, Jagdish N. (1984): Incentives and Disincentives: International Migration, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Nr. 120
- Bohning, Roger W. (1982): Toward a System of Recompense for International Labor Migration, *International Migration for Employment Working Paper*. Genf (ILO)
- Bonacich, Edna (1972): A Theory of Ethnic Antagonism: the Split Labor Market, in: *American Sociological Review*, Nr. 37
- Burawoy, Michael (1976): The Functions and Reproduction of Migrant Labor: Comparative Material from Southern Africa and the United States, in: *American Journal of Sociology*, Nr. 81
- Carruthers, N. und Vining, A. R. (1982): International Migration: an Application of the Urban Location Choice Model, in: *World Politics*, Nr. 35
- Castles, Stephen und Kossack, Gudula (1984): *Immigration Workers and the Class Structure in Western Europe*, 2. ed., London (Oxford University Press)
- Cohen, Robin (1987): *The New Helots: Migrants in the International Division*. Aldershot (Avebury/Gower)
- Collier, David (Hrsg.) (1979): *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton (University Press)
- Craig, Robert B. (1971): *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*. Austin. (University of Texas Press)
- Curtin, Philip D. (1984): *Cross Cultural Trade in World History*. Cambridge (University Press)
- Dassin, Joan (1986): The Culture of Feat, in: *Items*, Nr. 40
- Davis, Kingsley (1974): The Migrations of Human Population, in: *Scientific American*, Nr. 231
- Dowly, Alan (1987): *Closed Borders: The Contemporary Assault on Freedom of Movement*. New Haven (Yale University Press)
- Eisenstadt, S. M. (1978): *Revolution and the Transformation of Societies: a Comparative Study of Civilizations*. New York (Free Press)
- Emmanuel, Arghiri (1972): *Unequal Exchange: a Study of the Imperialism of Trade*. New York (Monthly Review Press)
- Fagen, Patricia: Repression and State Security, in: Juan Corradi, (Hrsg.), *Fear and Society* (erscheint in Kürze)
- Feith, Herbert (1980): Repressive-Developmentalist Regimes in Asia: Old Strengths, New Vulnerabilities, in: *Prisma*, Nr. 19
- Freeman, Gary P. *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrialized Societies: the French and British Experience, 1945-1975*. Princeton (University Press)
- Fröbel, Folker, Heinrichs, Jürgen und Kreye, Otto (1980): *The New International Division of Labor*. Cambridge (University Press)

- Garcia y Griego, Manuel (1983): The Importation of Mexican Contract Laborers to the U.S., 1942-1964: Antecedents, Operations, and Legacy, in: *The Border that Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility*, P. G. Brown und Henry Shue (Hrsg.). Totowa, New Jersey (Rowen and Littlefield)
- Gibney, Mark (1986): *Strangers or Friends: Principles for a New Alien Admission Policy*. (Greenwood Press)
- Goldstone, Jack A. (1980): Theories of Revolution: The Third Generation, in: *World Politics*
- Gordon, David M. (1989): Die Weltwirtschaft: Neues Bauwerk auf bröckelnden Fundamenten, in: *PROKLA*, Nr. 77
- Gordon, David M.; Edwards, Richard, und Reich, Michael (1970): *Segmented Work, Divided Workers: the Historical Transformation of Labor in the United States*. Cambridge (University Press)
- Hamilton, Bob und Whalley, John (1984): Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labour Mobility: Calculations and Policy Implications, in: *Journal of Development Economics*, Nr. 14
- Higham, John (1970): *Strangers in the Land*. New York (Atheneum)
- Hirschmann, Albert G. (1981): Exit, Voice, and the State, in: *Essays in Trespassing Economics to Politics and Beyond*. Cambridge (University Press)
- Hirschmann, Albert G. (1981): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge (Harvard University Press)
- Horowitz, Donald L. (1985): *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley (University of California Press)
- Jenkins, Craig J. (1983): Why Do Peasants Rebel? Structural and Historical Theories of Modern Peasant Rebellions, in: *American Journal of Sociology*, Nr. 88
- Kay, Diana und Miles, Robert (1988): Refugees or Migrant Workers? The Case of the European Volunteer Workers in Britain (1946-1951), in: *Journal of Refugee Studies*, Nr. 1
- Kindleberger, Charles P. (1967): *Europes Postwar Growth: the Role of Labor Supply*. Cambridge (Harvard University Press)
- King, Timothy (1983): Immigration from Developing Countries: Some Philosophical Issues, in: *Ethics*, Nr. 93
- Kunz, Egon F. (1973): The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement, in: *International Migration Review*, Nr. 7
- Linz, Juan J. (1975): Totalitarian and Authoritarian Regimes, in: *Handbook of Political Science*, Fred Greenstein und Nelson Polsby, Hrsg. New York (Addison-Wesley)
- Marrus, Michael (1985): *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*. New York (Oxford University Press)
- Moore, Barrington (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston (Beacon)
- Nett, Roger (1971): The Civil Right We Are Not Ready For: The Right of Free Movement of People on the Face of the Earth, in: *Ethics*, Nr. 81
- Organization for Economic Cooperation and Development (1979): *Migrations, Growth, and Development*. Paris
- Paige, Jeffrey (1975): *Agrarian Revolution*. New York (Free Press)
- Papademetriou, Demetrios u.a. (1989): *The Effects of Immigration on the U.S. Economy and Labor Market*. Washington, D.C. (Division of Immigration Policy and Research, Bureau of International Affairs, U.S. Department of Labor)
- Petras, Elizabeth (1980): The Role of National Boundaries in a Cross-National Labour Market, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Nr. 4
- Piore, Michael J. (1979): *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge (University Press)
- Piore, Michael J. (1986): The Shifting Grounds for Immigration, in: *Annals of the American Academy of Political Science*, Nr. 485
- Popkin, Samuel L. (1970): *The Rational Peasant: the Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley (University of California)
- Portes, Alejandro (1978): Migration and Underdevelopment, in: *Politics and Society*, Nr. 8

- Portes, Alejandro (1985): Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Last Decades, in: *Latin American Research Review*, Nr. 20
- Portes, Alejandro und Walton, James (1981): *Labor Class, and the International System*. New York (Academic Press)
- Sassen-Koob, Saskia (1984): Notes on the Incorporation of Third World Women into Wage Labor through Immigration and Off-shore Production, in: *International Migration Review*, Nr. 18
- Scott, James C. (1987): Resistance Without Protest and Without Organization, in: *Comparative Studies in Society and History*, Nr. 29
- Shue, Henri (1980): *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*. Princeton (University Press)
- Skocpol, Theda (1979): *States and Social Revolution: a Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge (University Press)
- Skocpol, Theda (1982): What Makes Peasants Revolutionary?, in: *Comparative Politics*
- Teitelbaum, Michael (1980): Right Versus Right: Immigration and Refugee Policy in the United States, in: *Foreign Affairs*, Nr. 59
- United Nations (Department of International Economic and Social Affairs) (1989): World Population Trends and Policies: *1987 Monitoring Report*. New York
- United States Committee for Refugees, World Refugee Survey (1988): *1987 in Review*. Washington, D.C. (American Council on Nationalities Service)
- Walzer, Michael (1981): The Distribution of Membership, in: Roger G. Brown und Henry Shue (Hrsg.), *Boundaries: National Autonomy and Its Limits*. Totowa (Rowan and Littlefield)
- Weiner, Myron (1987): International Emigration and the Third World, in: William Alonso (Hrsg.), *Population in an Interacting World*. Cambridge (Harvard University Press)
- Zolberg, Aristide R. (1981): International Migration in Political Perspective, in: M. Kritz, C. Keely und S. Tomasi (Hrsg.), *Global Trends in Migration*. New York (Center for Migration Studies)
- Zolberg, Aristide R. (1987): Keeping Them Out: Ethical Dilemmas of Immigration Policy, in: Robert J. Meyers (Hrsg.), *International Ethics in the Nuclear Age*. Benham, Maryland (University Press of America)
- Zolberg, Aristide R. (1989): *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. New York (Oxford University Press)
- Zolberg, Aristide R.; Suhrke, Astrid und Aguayo, Sergio (1986): International Factors in the Formation of Refugee Movements, in: *International Migration Review*, Nr. 20
- Zolberg, Aristide R.; Suhrke, Astrid und Aguayo, Sergio (1989): *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. New York (Oxford University Press)