

Peter Imbusch

1992

Die Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische
Migranten

Arbeitspapier Nr. 3
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften
FEG

Peter Imbusch

1992

Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und
außereuropäische Migranten

FEG Arbeitspapier Nr. 3

Impressum
FEG Arbeitspapier Nr. 3
Institut für Politikwissenschaft
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie
Philipps-Universität Marburg
Marburg 1991

Inhalt

I.	Einleitung	7
II.	Migration in die EG - Migration in der EG	10
III.	Zwei-Klassen-Recht für Wanderarbeitnehmer	14
IV.	Die 'Immigrationspolitik' der Hauptaufnahmeländer	15
V.	Asylpolitik in der EG	26
VI.	EG-Bestimmungen zur Migration	30
VII.	Die EG der inneren Sicherheit oder: Der Kampf gegen Ausländer	35
VIII.	Neuere Initiativen auf EG-Ebene	41
IX.	Europa nach 1992 - Ein Ausblick auf zukünftige Wanderungsbewegungen	45
X.	Anmerkungen	49
XI.	Anhang	52
XII.	Literatur	54

I. Einleitung

Mit dem Jahr 1992 und der Vollendung des EG-Binnenmarktes wird der "Handlungsbedarf" auf einem Politikfeld offensichtlich, das ansonsten innerhalb der gesamten EG nur eine marginale Rolle spielt: die Behandlung von Ausländern, insbesondere die Migration und die Asyl- und Flüchtlingspolitik. Bis zum obigen Datum muß eine einheitliche Position unter den Mitgliedstaaten entwickelt werden, die sicherstellt, daß EG-Ausländer in Spanien keine anderen Rechte und Zugangsvoraussetzungen haben als in der Bundesrepublik Deutschland oder England. In der hiesigen Öffentlichkeit schlägt nur ein Teilaspekt der Wanderungsbewegungen - die Asylpolitik - hohe Wellen, andere Aspekte werden dagegen kaum zur Kenntnis genommen.

Der politische Handlungsbedarf ergibt sich auch aus den vermeintlichen Wanderungsbewegungen nach Westeuropa im Gefolge des Zusammenbruchs der osteuropäischen Systeme, die zunehmend als "Bedrohung" empfunden werden. Und für nicht unbeträchtliche Aufregung sorgte jüngst der Film "Der Marsch", der den Formierungsprozeß ganzer Völkerscharen aus Afrika zeigt, die auf dem Weg nach Europa sind, um ihre Vorstellungen von Lebensqualität und Lebensbedürfnissen einzuklagen. Gegenüber Ausländer aus Drittstaaten - insbesondere aus der Dritten Welt - hat das Schlagwort "Festung Europa" eine weitaus größere Berechtigung als in bezug auf den Handel.

Diejenigen Personen, die aus Drittländern in die EG kommen, beschäftigen zwar seit mehreren Jahren in zunehmenden Maße die EG-Institutionen und obwohl diese eher dazu neigten, keine "EG-Politik" gegenüber EG-Ausländern explizit festzuschreiben. Insgesamt ist es überraschend, daß, obwohl die EG zu einem der wichtigsten politischen Akteure in der gegenwärtigen Welt geworden ist, obwohl sie eine eigene Dritte Welt-Politik (z.B. in Form der Lomé-Verträge) praktiziert und es präferentielle Handelsabkommen und andere Übereinkünfte mit Drittstaaten gibt, sie eine beträchtliche Gleichgültigkeit gegenüber Zuwanderern aus Drittstaaten in ihren offiziellen Verlautbarungen an den Tag legte. Dieses Thema spielte gegenüber anderen im Einigungsprozeß nur eine geringe Rolle.

Während für die Wanderarbeiter aus EG-Staaten und deren Freizügigkeit inzwischen extensive Gesetzespakete existieren, haben Arbeiter aus Drittländern lange Zeit nur wenig Aufmerksamkeit erfahren. Die Problemkomplexe, die Rummel bereits 1975 angesprochen hatte, bestehen auch heute noch fort: "Da drei Viertel der Wanderarbeitnehmer aus Ländern kommen, die nicht zur EG gehören, muß aus sozialer Sicht ... geklärt werden, ob es innerhalb der EG Unterschiede zwischen Gemeinschaftsangehörigen und Angehörigen aus Drittstaaten geben soll, welches Verhältnis Assoziierten und welches den übrigen Staaten gegenüber bestehen soll; de-facto-Grauzonen und starke nationale Differenzen könnten höchst schädlich sein. Die Lösung dieser Probleme rührt an die innere Identität der Gemeinschaft und an ihren äußeren Abgrenzungsprozeß. Ohne ein gemeinsames Bewußtsein sozialpolitischer Art und ohne eine Koordinierung mehrerer Gemeinschaftspolitiken (Regional-, Sozial-, Industrie-, Entwicklungshilfepolitik) wird der "Problemkomplex" Wanderarbeitnehmer nicht zu lösen sein. Die Mittelmeerglobalpolitik der EG und der euro-arabische Kooperationsdialog dürfen nicht unter Ausblendung dieser sozialen Komponenten geführt werden."¹

Der "Problemkomplex Wanderarbeitnehmer" muß aber noch stärker differenziert werden, da sich ganz unterschiedliche Kategorien von Personen dahinter verbergen. Zum

einen muß unterschieden werden zwischen Wanderarbeitnehmern aus EG-Staaten und Wanderarbeitnehmern aus sog. Drittländern, also aus Nicht-EG-Mitgliedsstaaten. Zum anderen können Asylbewerber und Aus- und Übersiedler (auch wenn letztere eine spezifisch deutsche Problematik darstellen) nicht vernachlässigt werden, wenn auch die Wandermotive von Migranten und Asylanten unterschiedlich sind. Arbeitsmigranten verlassen v.a. auf der Suche nach einer angemessenen Existenzsicherung ihre innerhalb oder außerhalb der EG liegende Herkunftsregion in der Hoffnung, in anderen Gegenden "Lohn und Brot" zu finden. Voraussetzung dieser Art der Migration sind also in der Ursprungsregion fehlende, oder doch zumindest stark defizitäre Mittel zur Existenzsicherung und damit einhergehend fehlende Lebens- und Zukunftsperspektiven.

Flüchtlinge und Asylanten dagegen emigrieren. Politische Verfolgung und anderweitige Bedrohungen des Lebens zwingen sie zur Flucht aus ihrer Heimat, und juristisch gesehen genießen sie grundsätzlich Asyl. Trotz allgemein bestehender struktureller Zusammenhänge der Hintergründe von Migration werden Flüchtlinge in der Regel nicht als Einwanderer betrachtet, da ein fundamentaler Unterschied zwischen Migranten und Flüchtlingen besteht. Idealtypisch ist Flucht immer eine erzwungene Migration, im Gegensatz zum Prozeß der Einwanderung, bei dem Menschen freiwillig von einem Staat in einen anderen übersiedeln, wobei der Grad der Freiwilligkeit natürlich unterschiedlich ist. Der Fall der Aus- und Übersiedler liegt quer zu den beiden vorhergenannten Gruppen. Teils handelt es sich um Flüchtlinge, teils um einfache Migranten. Besonderheit dieser Gruppe ist jedoch, daß sie als "Deutschstämmige" oder gar "Deutsche" eine präferentielle Behandlung seitens der Bundesregierung erfahren und ihnen fast immer ein Bleiberecht eingeräumt wird.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen v.a. die grenzüberschreitenden, "transnationalen" Migranten von außerhalb der EG, ohne daß allerdings andere Gruppen (Flüchtlinge, Asylbewerber, Aussiedler, Binnenwanderer) unbeachtet bleiben, da die Politik der EG gegenüber Drittausländern untersucht werden soll. Zwischen den Themen Asylpolitik, Migrationspolitik und Aussiedlerpolitik kann dabei nicht in jedem Fall scharf getrennt werden.

Welche Folgen hat die Realisierung des EG-Binnenmarktes für europäische und außer-europäische Migranten und Flüchtlinge? Wie verhält sich die EG gegenüber Fremden, die an den Toren der EG Einlaß begehren? Wie hat die EG Art und Umfang der Arbeitsmigration verändert und welche neueren Initiativen und Vorschläge gibt es zum Umgang mit Drittausländern und zur Verbesserung ihrer sozialen Lage? Dies sind einige wichtige Fragen, die im folgenden beantwortet werden sollen.

Zur Behandlung des Themas muß auf systematisch ausgeblendete Aspekte der Diskussion um Migration zumindest hingewiesen werden. Arbeitsmigration ist kein neues Phänomen und sie vollzieht sich nicht nur in Europa. Seit dem Aufstieg des kapitalistischen Weltsystems im 16. Jahrhundert gehören Migrationsprozesse (im weitesten Sinne) zum Tagesgeschehen, und diese spielten sich zu einem weitaus größeren Teil in der Dritten Welt ab als in Europa. Der Blick über den Tellerrand ist hier also in besonderem Maße vonnöten. Systematisch ausgeblendet werden in Diskussionen um Migration und Binnenmarkt in der Regel auch alle Aspekte, die einen Zusammenhang zwischen der Politik der europäischen Staaten (bzw. auch der USA) und den Verursachungsfaktoren für Migrationsprozesse sehen. Dies gilt nicht nur für das koloniale Erbe und die Folgen kolonialistischer Politik vieler EG-Staaten, die in der Dritten Welt zu Verarmungsprozessen, Bürgerkriegen und Hunger geführt haben, sondern auch für deren Beitrag zur "nachholenden Modernisierung" der Staaten der Dritten Welt, die zur

Freisetzung von potentiellen und realen Wanderarbeitern beigetragen hat. Durch die zahlreichen Waffenexporte, die in der Dritten Welt zum Einsatz kommen, sind die westlichen Industrieländer an der Produktion von Flüchtlingsströmen zumindest indirekt beteiligt. Wenn diese Aspekte doch in den Blick geraten, reagieren offizielle Stellen mit der Forderung nach einer Verbesserung der unsozialen Bedingungen, die über die Entwicklungshilfeleistungen realisiert werden soll. Die strukturellen Ungleichgewichte innerhalb der Weltökonomie, als deren Folge diese Prozesse an der Peripherie entstehen, können jedoch über die völlig unzulänglichen Mittel der Entwicklungshilfe und deren Maßnahmen nicht beseitigt werden.

Die Entwicklungshilfe hat sogar zur Erzeugung von Migrationsursachen beigetragen. Die Forderung nach einer "Neuen Weltwirtschaftsordnung" wird aber in Diskussionen um die Migrationspolitik nicht erhoben. Vielmehr erfüllt das Bekenntnis zur Notwendigkeit der Entwicklungshilfe (oftmals) eine Alibifunktion für die Ausgrenzung von Drittausländern, seien es Migranten, Asylanten oder Flüchtlinge. Die Hauptaufnahmeländer von Migranten haben nach dem Zweiten Weltkrieg massiv um ausländische Arbeitskräfte geworben, um den Arbeitskräftebedarf ihrer Ökonomien zu decken. Damit sind insbesondere an der europäischen Peripherie Freisetzungsprozesse verbunden gewesen und Erwartungshaltungen geweckt worden, die später - in den 70er und 80er Jahren - auch nicht mehr nur annäherungsweise befriedigt wurden. Gleichzeitig ziehen Industrie und Wirtschaft in Europa aber nach wie vor den größten Nutzen aus den billigen Arbeitskräften. Menschliche Aspekte kommen dagegen fast immer zu kurz.

An dieser Stelle muß bereits auf die unterschiedlichen Definitionen von Ausländern, auf die Herausbildung sog. "Problemgruppen", deren unterschiedlichen sozialen Status in der offiziellen Politik und damit einhergehend ihre unterschiedlichen Rechte verwiesen werden. Die Gruppe der Ausländer in der EG und von außerhalb der EG zerfällt in verschiedene Segmente, die sich je nach den Bedingungen im Aufnahmeland, dessen kolonialen Traditionen und Haltungen gegenüber Ausländern differenzieren läßt. Schließlich darf nicht unerwähnt bleiben muß, daß trotz aller EG-Supranationalität, wie sie sich in verschiedenen Bereichen herausgebildet hat, in bezug auf die Ausländermigration der Nationalstaat, und d.h. das jeweilige Mitgliedsland, nach wie vor der entscheidende Bezugspunkt ist, zumindest was die Drittländermigration angeht. Die offizielle EG-Politik hat hier den einzelnen Nationalstaaten ihre diesbezüglichen Rechte weitgehend erhalten, auch wenn es seit Anfang der 70er Jahre eine tendenziell ähnliche Politik und eine langsame Annäherung der Vorschriften und Normen der Mitgliedstaaten gegeben hat.

II. Migration in die EG - Migranten in der EG

Zwischen 1945 und 1973 wanderten in die Länder der Europäischen Gemeinschaft, aber auch nach Skandinavien, Österreich und die Schweiz verschiedene Gruppen von Ausländern als Arbeitskräfte ein. Unterschiede ergeben sich lediglich hinsichtlich des Beginns der Migrationsströme. In der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz, Großbritannien und Frankreich begann die Einwanderung unmittelbar nach dem Krieg; in den übrigen Staaten erst mit dem Wirtschaftsaufschwung seit den 50er Jahren. Folgende Gruppen von Ausländern lassen sich systematisch unterscheiden:

- a) Angeworbene Arbeitskräfte (und deren Familien) aus südeuropäischen Ländern der EG (Italien, Griechenland, Spanien, Portugal), die in die nördlichen Länder (Bundesrepublik Deutschland, Benelux, Frankreich, Schweiz, Skandinavien) migriert sind, und die im EG-Raum Freizügigkeit besitzen.
- b) Aus mediterranen Nicht-Mitgliedsländern angeworbene Arbeitskräfte (und deren Familien), insbesondere aus der Türkei, Jugoslawien und Nordafrika, die in diesen Staaten gewandert sind.

Beide Gruppen gelten in den Aufnahmeländern als Ausländer.

- c) Die Einwanderer aus ehemaligen britischen, französischen und niederländischen Kolonien, die von Großbritannien überwiegend angeworben wurden, in die Niederlande überwiegend aus politischen und wirtschaftlichen Gründen zum Teil als Flüchtlinge kamen (hauptsächlich vor der Unabhängigkeit Surinams).

Diese Gruppe besitzt in Großbritannien und den Niederlanden ganz überwiegend die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes und taucht in den EG-Statistiken größtenteils nicht auf.

- d) Die illegalen Einwanderer, die sich in allen Ländern finden. In Frankreich (aus Nordafrika) machten sie einen Großteil der eingewanderten Arbeitskräfte aus. In Italien (aus Tunesien, Eritrea u.a. Staaten), in Spanien (aus Marokko und Portugal) und in Griechenland (aus Ägypten) stellten sie den Hauptteil der Einwanderung von Arbeitskräften dar.

Diese Gruppe von Ausländern taucht wegen ihrer Illegalität in den EG-Statistiken ebenfalls kaum auf.

- e) Die politischen Flüchtlinge und Asylanten, deren Zahl in der zweiten Hälfte der 70er Jahre stark zugenommen hat, was in deutlichem Zusammenhang mit regionalen Konflikten und Bürgerkriegen steht.
- f) Die EG-Bürger in anderen EG-Staaten weisen keine besonderen sozialen Charakteristika auf und sind somit keine "Gastarbeiter". Diese Gruppe nimmt zwar zahlenmäßig zu, tritt aber als erkennbare Gruppe weniger stark in Erscheinung. Sie unterliegt keinen Diskriminierungsmechanismen.²

Die historische Entwicklung der Wanderungspolitik der Gemeinschaft gegenüber Drittländern läßt sich in zwei klar abgrenzbare Phasen einteilen. Erstens, die Phase des verstärkten Anwerbens von ausländischen Arbeitskräften, die länderspezifisch unterschiedlich bereits kurz nach dem 2. Weltkrieg begann und bis Anfang der 70er Jahre reichte. Zweitens, mit Beginn der Wirtschaftskrise 1973 wurde die Zuwanderung aus Drittländern erheblich eingeschränkt und die liberalen und zumindest partiell fortschrittlichen Vorstellungen gesellschaftlicher Eingliederung politisch zusehends in Frage gestellt. Dagegen wurde die vollständige Freizügigkeit für Bürger aus EG-Staaten schrittweise verwirklicht.

Wanderungsbewegungen von Arbeitern über europäische Grenzen hinweg sind kein neues Phänomen, doch beschränkten sie sich vor dem 2. Weltkrieg v.a. auf bestimmte Industriezweige (insbesondere den Kohlenbergbau). In den 50er und 60er Jahren kam es dann zu weitaus stärkeren Migrationsbewegungen in die industrialisierten Regionen der EG, und die Aktivitäten von Wanderarbeitern waren nun breiter diversifiziert. Aufgrund des Arbeitskräftemangels strömten bis zum Herbst 1973 6,6 Mio. Wanderarbeitnehmer aus Drittländern in die EG. Unter Hinzurechnung ihrer Familienmitglieder belief sich die Gesamtzahl der Zuwanderer auf ca. 12 Mio. In diesen Jahren veränderte sich auch die Zusammensetzung der Wanderarbeiter. 1959 kamen noch etwa drei Viertel aus der damaligen Sechser-Gemeinschaft (v.a. aus Italien). 1973 stammten dagegen aus der vergrößerten Gemeinschaft der Neun bereits 73 Prozent aus Drittländern (v.a. aus dem Mittelmeerraum und im Falle Großbritanniens aus dem ehemaligen Commonwealth). Türken, Jugoslawen, Portugiesen, Algerier und Spanier bildeten die Hauptgruppen der Zuwanderer. Sie stellten jeweils rd. eine halbe Million Arbeitskräfte. Die Zahl der in Großbritannien ansässigen Commonwealth-Bürger belief sich auf über eine halbe Million. Die Zahl der Wanderarbeitnehmer aus Gemeinschaftsländern betrug 1,8 Mio. (v.a. Italiener [860000] und Iren [454000]).

Mit dem Ende der Wachstumskonjunktur der Nachkriegszeit und dem Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität verringerte sich auch die Nachfrage nach Arbeitskräften rasch. Das Wachstum stagnierte zunächst und Arbeitslosigkeit und Inflation stiegen an. Mit dem Beginn der Krise stoppten die wichtigsten Aufnahmeländer die massenhafte Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer. Nach einer Anfangsphase äußerst restriktiver Zuwanderungsbeschränkungen sowie starker Rückwanderung (1974-1976), pendelte sich die Zahl der Wanderarbeiter etwa auf dem Stand von 1973 ein. Die Zahl der beschäftigten Wanderarbeiter war bis 1977 um ca. 800000 zurückgegangen (12 Prozent des Höchststandes vom September 1973). Etwa 257000 Wanderarbeiter waren arbeitslos; die übrigen 543000 hatten die Gemeinschaft in dieser Zeit verlassen. Die Stabilisierung der Ausländerzahlen muß in Zusammenhang mit der Gründung und Zusammenführung von Familien gesehen werden. Seit Ende der 70er Jahre betrug die Zahl der in der Gemeinschaft lebenden "Gastarbeiter" ca. 6 Mio.; bezieht man die Familienangehörigen mit ein, so steigt die Zahl der Zuwanderer auf ca. 14 Mio. Menschen. Entsprechend belief sich der Anteil der Wanderarbeitnehmer aus der Gemeinschaft auf knapp 27 Prozent (EG der Neun). Der Anteil der Wanderarbeiter an der Zahl der Erwerbstätigen schwankte jedoch von Land zu Land: in Belgien betrug er 8,3 Prozent; in der Bundesrepublik Deutschland 9,5 Prozent; in Dänemark 2,2 Prozent; in Frankreich 11,1 Prozent; in Luxemburg 36,6 Prozent; in den Niederlanden 4,5 Prozent und in Großbritannien 7,4 Prozent. Im Durchschnitt aller EG-Staaten betrug er ca. 4 Prozent.

Nachdem seit 1973 die Zuwanderung praktisch gestoppt wurde und nur noch der Nachzug von Familienangehörigen zunehmend restriktiver erlaubt wurde, kam es seit Ende der 70er Jahre hauptsächlich über die illegale Einwanderung sowie durch die zunehmende Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen (ca. 450000) zu einem Anstieg der "Ausländerzahlen" innerhalb der EG.

Das Ausmaß der Wanderungsbewegungen zu verschiedenen Zeiten geben die Tabellen im Anhang (S. 52 f) wieder. Aus Tabelle 1 geht hervor, daß 1977 1,6 Mio. Arbeitnehmer aus EG-Staaten in anderen EG-Staaten gearbeitet haben. Davon entfiel das Gros auf Großbritannien (v.a. Iren), die Bundesrepublik Deutschland (v.a. Italiener) und Frankreich (v.a. Italiener). Ebenfalls bedeutsam war die Wanderungsbewegung nach Belgien.

Aus Drittländern lebten damals 4,4 Mio. Arbeitnehmer in der EG, davon das Gros wiederum in den obengenannten Ländern. Über 90 Prozent der 1 Million EG-Ausländer in Großbritannien kam aus dem ehemaligen Commonwealth. Von den 1,6 Mio. in Frankreich lebenden Arbeitnehmern kam die Mehrzahl aus Portugal und Algerien, bedeutende Einwanderungsströme zudem aus Spanien und Marokko. Die 1,4 Mio. ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland kamen mehrheitlich aus der Türkei und Jugoslawien. In beinahe allen damaligen EG-Staaten kam die Mehrheit der Ausländer aus Nicht-EG-Staaten (Ausnahmen: Belgien und Luxemburg, wo der Anteil der EG-Ausländer den der Nicht-EG-Ausländer überstieg). Bildet man ein Verhältnis EG-Ausländer zu Nicht-EG-Ausländern, so ergeben sich für den damaligen Zeitpunkt folgende Relationen: Belgien ca. 1:1, Dänemark 1:2, Bundesrepublik Deutschland 1:3,5, Frankreich 1:4, Irland 1:2, Italien 1:1,5, Niederlande 1:2,5 und Großbritannien ca. 1:2. Die Arbeitnehmer aus Drittländern kamen damals aus der Türkei, aus Portugal, aus Spanien, aus Jugoslawien und aus Algerien (in dieser Reihenfolge).

Zieht man vergleichend die Tabelle 2 hinzu, so gab es bis 1985 folgende Verschiebungen in den Relationen: Dänemark ca. 1:2, Bundesrepublik Deutschland 1:2, Griechenland 1:3, Frankreich 1:1, Irland 4,5:1, Luxemburg ca. 25:1, Niederlande ca. 1:1 und Großbritannien ca. 1:1. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß es sich jetzt um die EG der Zwölf handelte, und ehemalige Drittländerangehörige 1985 der EG angehörten. Betrachtet man unter Berücksichtigung der EG-Erweiterung die absoluten Zahlen an Drittausländern in der EG, so läßt sich zwar für Dänemark und Luxemburg eine Reduktion der Drittausländerzahlen feststellen, diese ist aber nur durch die neue EG-Zurechnung entstanden. Die Zahl der Drittausländer reduziert sich durch die unterschiedliche Zurechnungsweise in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, in den Niederlanden und in Großbritannien, aber zusätzlich ist es hier in bedeutendem Umfang zu einer absoluten Reduktion der ausländischen Arbeitnehmer aus Drittstaaten gekommen. Lediglich Irland weist einen Anstieg an ausländischen Arbeitskräften aus Drittländern aus.

Aus Tabelle 3 geht schließlich die Zahl ausländischer Einwohner in EG-Staaten 1985 aufgeschlüsselt nach Mitgliedsstaaten und Drittländern hervor, sowie die der ausländischen Arbeitnehmer, die ebenso aufgeschlüsselt sind. Aus den beiden ersten Reihen der Tabelle 3 geht die Zahl aller ausländischen Einwohner in EG-Staaten hervor. Subtrahiert man die ausländische Einwohnerzahl aus EG-Staaten von der ausländischen Einwohnerzahl insgesamt, so ergibt sich die höchste Zahl von Drittausländern für 1985 mit ca. 3 Mio. in der Bundesrepublik Deutschland, gefolgt von jeweils ca. 1 Mio. in Frankreich und Großbritannien, 400000 in den Niederlanden und 300000 in Belgien. Zieht man in den beiden letzten Reihen der Tabelle 3 die Arbeitnehmer aus Mitgliedsländern von der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer insgesamt ab, so ergeben sich weitere interessante Aspekte. Es zeigt sich nämlich für viele EG-Länder ein höherer Anteil von Arbeitnehmern aus Mitgliedsländern als aus Drittländern (Belgien, Irland, Luxemburg, ungefähr gleiche Anteile Frankreich und Großbritannien). In der Bundesrepublik Deutschland und Dänemark liegt der Anteil der Drittausländerbeschäftigung nach den dortigen Angaben etwa doppelt so hoch wie derjenige von EG-Ausländern. Interessant ist, daß für die südeuropäischen Mitgliedsländer der Anteil der Drittausländer gegenüber EG-Arbeitnehmern noch höher liegt als in den letztgenannten Fällen: in Griechenland kommen auf einen EG-Ausländer drei Nicht-EG-Ausländer, in Italien mehr als zwei im Durchschnitt (für Portugal und Spanien liegen keine Zahlen vor).³

Einen weiteren Untergliederungspunkt bietet die Gruppe der grenzüberschreitenden Arbeitnehmer. Als grenzüberschreitende Arbeitnehmer gelten in der EG diejenigen Personen, die in einem Mitgliedsland leben, aber in einem anderen Mitgliedsland arbeiten und normalerweise täglich (oder wöchentlich) zurückkehren. Statistiken über diese Personengruppe sind - wenn überhaupt - nur schwer verfügbar und liegen in der Regel nur in nichtstandardisierter Form vor. Dies schuldet sich teilweise der Begrifflichkeit, mit der diese Gruppierung erfaßt wird: Es hängt von der Häufigkeit der Heimkehr ab, ob eine Person als Wanderarbeitnehmer oder lediglich als grenzüberschreitender Arbeitnehmer geführt wird. Der grenzüberschreitende Verkehr zwischen Großbritannien und der Republik Irland fehlt gänzlich in den Statistiken, obwohl viele in Großbritannien arbeitende Personen häufig nach Hause zurückkehren, wenn auch nicht wöchentlich. Über den Grenzverkehr zwischen Spanien und Portugal gibt es ebenfalls keine verlässlichen Zahlen, da ein Großteil illegal die Grenze überschreitet. Den regesten Grenzverkehr in der Gemeinschaft gibt es zwischen der Bundesrepublik Deutschland und ihren Nachbarstaaten. Hier findet die stärkste grenzüberschreitende Bewegung mit 35000 Personen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich statt. Die nächstgrößeren Bewegungen finden sich von Frankreich, Belgien, der Bundesrepublik Deutschland nach Luxemburg (20000-25000), zwischen Belgien und den Niederlanden (20000), zwischen Belgien und Frankreich (beinahe 15000) und von den Niederlanden in die Bundesrepublik Deutschland (über 10000). Die wichtigste Gruppe grenzüberschreitender Arbeitnehmer in der Gemeinschaft besteht jedoch aus Deutschen, Italienern und Franzosen, die im Nicht-EG-Land Schweiz arbeiten. Von den etwa 25000 Personen aus der Bundesrepublik Deutschland, den 40000 aus Italien und ca. 60000 aus Frankreich sind 70 Prozent Männer. Obwohl es Beispiele für grenzüberschreitenden Verkehr in beide Richtungen gibt (etwa Belgien und Niederlande), verläuft die Bewegung meistens von den Ländern mit niedrigerem Lohnniveau in diejenigen Nachbarstaaten, in denen die Löhne höher und die Beschäftigungsmöglichkeiten größer sind.⁴

III. Zwei-Klassen-Recht für Wanderarbeitnehmer

Für die Wanderarbeiter in Europa besteht ein Zwei-Klassen-Recht. Die Rechte der Arbeitnehmer aus EG-Staaten in anderen Mitgliedsländern sind in den Römischen Verträgen und späteren Rechtsvorschriften niedergelegt. Der Römische-Vertrag legt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 48 bis 51) und die "Niederlassungsfreiheit" (Artikel 52-58) als allgemeine Grundprinzipien fest. Freizügigkeit der Arbeitnehmer bedeutet "die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen" (Art. 48,2). Sie gibt Personen das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsländer frei um Stellen zu bewerben und zu bewegen, in anderen Mitgliedsländern eine Beschäftigung auszuüben und nach Beendigung der Beschäftigung in diesen Staaten zu bleiben. Diese Wanderarbeitnehmer haben die gleichen sozialen Rechte und Pflichten wie die betreffenden Inländer. Für die zuletzt assoziierten Mitglieder Spanien und Portugal gilt diesbezüglich noch eine Übergangsfrist bis 1993. Die Niederlassungsfreiheit "umfaßt die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie der Gründung und Leitung von Unternehmen" (Art. 52). Diese Rechte enthalten aber selbst Einschränkungen. Artikel 48 findet z.B. keine Anwendung "auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung" (Art. 48,4) (diese Beschränkung soll allerdings bis 1992 fallen); nach Artikel 55 gelten die Vorschriften für das Niederlassungsrecht nicht für "Tätigkeiten, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind". Schließlich kann die Freizügigkeit "aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit" verweigert werden (Art. 48,3 und 56,1).⁵

Wanderarbeitnehmer, die nicht aus der Gemeinschaft stammen, also aus Drittländern kommen, sind in einer weitaus schlechteren und unsicheren Lage, da ihre Rechtsstellung von dem Status abhängt, der ihnen vom jeweiligen Aufnahmeland gewährt wird, d.h. von dessen Ausländergesetzen oder von bilateralen Abkommen mit dem Heimatland. Wanderarbeitnehmer aus Drittländern werden in der Regel schlechter behandelt als Arbeitnehmer aus Mitgliedstaaten, und ihre Lage ist von einem Land zum anderen sehr unterschiedlich. Arbeiter aus Drittländern können nicht ohne weiteres in das Zielland einreisen, um dort erwerbstätig zu sein. Sie benötigen vorab einen Arbeitsvertrag und haben ein behördliches Genehmigungsverfahren zu durchlaufen. Die Ausstellung der Arbeitserlaubnis erfolgt nach innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, nach denen auch festgelegt wird, für welchen Ort und welchen Berufszweig die Arbeitserlaubnis gilt, sowie wann sie verlängert oder entzogen werden kann. Die Aufenthaltsgenehmigung ist zudem in der Regel an die Arbeitserlaubnis gebunden und kann besonderen Einschränkungen unterliegen (z.B. Aufenthaltsverbote in bestimmten Gebieten). Arbeitnehmer aus Drittländern werden häufig aufgrund willkürlicher Entscheidungen innerstaatlicher Behörden aus dem Zielland ausgewiesen. Wanderarbeitnehmer hatten jahrzehntelang im allgemeinen keinen Anspruch auf Gleichbehandlung bei Sozialleistungen oder der sonstigen allgemeinen Arbeits- und Lebensbedingungen. Der Nachzug von Familienangehörigen bedurfte der ausdrücklichen Genehmigung der Behörden des Ziellandes und es bestanden bestimmte Fristen, die diesbezüglich eingehalten werden mußten. Die Überweisung von Arbeitsentgelten und von Ersparnissen in ihre Heimatländer konnte nur in begrenztem Umfang durchgeführt werden.

IV. Die "Immigrationspolitik" der Hauptaufnahmeländer

Betrachtet man die "Ausländerpolitik" der Mitgliedstaaten, so lassen sich trotz einiger Unterschiede zunächst gemeinsame Tendenzen feststellen. Alle Länder haben seit Anfang der 70er Jahre Anstrengungen unternommen, die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer aus Drittländern zu begrenzen und den Nachzug von Familienmitgliedern stärker als in der Vergangenheit zu kontrollieren und zu reglementieren. Im April 1974 verfügte Belgien einen Einreisestopp für Arbeiter aus Drittländern und beschloß 1983 Maßnahmen, die die Zuwanderung weiter erschweren (z.B. ist das Recht auf Familiennachzug, das schon vorher nur für Ehepartner und Kinder unter 21 Jahren galt, weiter eingeschränkt worden). Daneben kann Ausländern die Einschreibung in bestimmten Kommunen mit hohem Ausländeranteil verweigert werden. Die Bundesrepublik Deutschland verfügte Ende 1973 einen Anwerbestopp für Ausländer aus Nicht-EG-Staaten. Seither wird keine Arbeitserlaubnis mehr für eine erste Beschäftigung (mit Ausnahme der nachgezogenen Familienangehörigen) mehr erteilt. Das Nachzugsalter für Kinder ausländischer Arbeitnehmer ist sukzessive herabgesetzt worden. Die Ausländergesetze wurden allgemein verschärft. Einige Mitgliedstaaten haben sich darüber hinaus das Ziel gesetzt, den tatsächlichen Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung zu reduzieren, indem sie ihre Rückkehr fördern. 1977 ergriff Frankreich derartige Maßnahmen, die Anfang der 80er Jahre durch bilaterale Abkommen über Reintegrationshilfen zugunsten der Rückkehrwilligen ergänzt wurden. Die Bundesrepublik Deutschland führte ähnliche, zeitlich befristete Aktionen durch: Arbeitnehmern aus Drittländern, die von Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit betroffen sind, konnten eine "Rückkehrhilfe" in Höhe von 10500,- DM in Anspruch nehmen, zu der für jedes minderjährige Kind in der Bundesrepublik Deutschland nochmals 1500,- DM hinzukamen. Zudem wurde eine individuelle Hilfestellung zur beruflichen Wiedereingliederung im Heimatland gewährt.

Daneben unternahmen die Länder der EG Anstrengungen, die illegale Einwanderung und den "Mißbrauch" der Asylrechtsbestimmungen einzudämmen. Griechenland bestraft z.B. sowohl den illegalen Arbeitnehmer als auch den Arbeitgeber, der ihn einstellt. Großbritannien verhängt dagegen nur Sanktionen gegen den Arbeitnehmer. Schließlich ist es in jüngster Zeit in beinahe allen Staaten der EG zur Verschärfung und Aushöhlung des Asylrechts bzw. asylrechtlicher Regelungen gekommen.

Neben diesen restriktiven Maßnahmen, die zur Verbreiterung der Intoleranz gegenüber Ausländern und zum Fremdenhaß beitragen, stehen aber auch "Integrationsmaßnahmen" für die bereits in der EG lebenden ausländischen Arbeitnehmer, deren Schwerpunkte auf Erziehungs- und Ausbildungsprogrammen sowie Maßnahmen zugunsten der zweiten und dritten Generation von Ausländern liegen. Belgien hat seit 1985 den Erwerb der Staatsbürgerschaft erleichtert, die Bundesrepublik Deutschland fördert die berufliche und vorberufliche Ausbildung jüngerer Ausländer. Luxemburg verbesserte die vorschulische Erziehung ausländischer Kinder. In Dänemark und den Niederlanden besteht auf Gemeinderats bzw. kommunaler Ebene das aktive und passive Wahlrecht für Ausländer, die bereits drei Jahre vor der Wahl im Land wohnten. Die Niederlande nahmen das Prinzip der Gleichbehandlung "ethnischer und kultureller Minderheiten" in die Verfassung auf.⁶ "These tendencies are - "grosso modo" - the same within the framework of the E.C., which considers foreigners more as "economic agents" than as "human beings" and which makes a fundamental distinction between the nationals of Member States, who are beneficiaries of the right of free movement of persons and of

the right of establishment, and between the nationals of third States, towards which the lack of a coherent "European" policy resulted in different consequences to national policies."⁷

Um Unterschiede zu verdeutlichen und einzelne Maßnahmen klarer hervorzuheben, soll im folgenden für die Hauptaufnahmeländer deren "Ausländerpolitik" gegenüber Zuwanderern aus Drittstaaten knapp skizziert werden. Dabei wird deutlich, daß nicht die Ausländer als solche als "Problemgruppe" definiert werden, sondern häufig nur bestimmte Gruppen von Ausländern einer restriktiven Gesetzgebung unterliegen. Damit können zugleich die wichtigsten Unterschiede in der Politik der Hauptaufnahmeländer (Bundesrepublik Deutschland, F, NL, GB) aufgezeigt und die unterschiedliche Rechtslage der Migranten in einzelnen EG-Staaten verdeutlicht werden.

*Niederlande*⁸

Gegenwärtig gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Immigrantengruppen in den Niederlanden. Über 1 Mio. Menschen leben dort, die entweder selbst oder deren Eltern seit dem 2. Weltkrieg immigriert sind. Ungefähr die Hälfte von ihnen stammt aus den ehemaligen Kolonien der Niederlande. In den Jahren 1946-1958 wurden ca. 300000 Personen niederländischer Nationalität aus dem ehemaligen Niederländisch Westindien und Niederländisch Neu-Guinea "repatriert". 1951 kamen 12500 Molukker (größtenteils Angehörige der aufgelösten Königlich Niederländischen Ostindischen Armee), deren Zahl sich gegenwärtig auf etwa 40000 beläuft. Weitere Kolonialimmigranten kamen Anfang der 70er Jahre vor der Unabhängigkeit Surinams (ca. 180000). Schließlich können ca. 40000 Immigranten von den niederländischen Antillen, die immer noch Teil der Niederlande sind, ausgemacht werden. All diese Gruppen besitzen in der Regel die niederländische Staatsangehörigkeit.

Eine zweite Kategorie von Immigranten sind die, die aus wirtschaftlichen Gründen (Arbeitskräftemangel bei rascher wirtschaftlicher Entwicklung) insbesondere aus den Mittelmeerländern kamen. Deren Aufenthalt wurde lange Jahre als nur vorübergehend betrachtet. Gegenwärtig leben über 300000 Immigranten aus den Mittelmeerländern in den Niederlanden, v.a. Türken und Marokkaner, aber auch Tunesier, Jugoslawen und Kapverden. Daneben gewährten die Niederlande seit dem 2. Weltkrieg ca. 30000 politischen Flüchtlingen Asyl, die zunächst aus Osteuropa und später aus der Dritten Welt kamen. Zwei zusätzliche Immigrantengruppen bilden die 25000 Chinesen und die 2500 Sinti und Roma. Schließlich leben ca. 200000 Ausländer aus EG-Staaten in den Niederlanden, die keiner Form von Immigrationspolitik unterliegen (außer Regelungen bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt).

Die holländische Politik ging bis Ende der 70er Jahre davon aus, daß alle Immigrantengruppen - außer die "repatriierten" Eurasier - nur zeitweilig in den Niederlanden bleiben würden. Erst als sich dies als falsch erwies und die Niederlande ein Einwanderungsland geworden waren, deklarierten sie sich Anfang der 80er Jahre als "multikulturelle Gesellschaft", obwohl zuvor die Zugangsvoraussetzungen verschärft wurden. Die "Immigrationspolitik" richtete sich hauptsächlich auf "Problemgruppen". Diejenigen Immigranten, deren Position und Verbleib in der niederländischen Gesellschaft nicht als "schwierig" betrachtet wurde (entweder durch sie selbst oder durch die "holländische Gesellschaft") unterliegen keiner besonderen "Immigrationspolitik". Das ist der Fall etwa für die Eurasier, die europäischen Ausländer und die Chinesen. Dies war ebenfalls der Fall bei Surinamern und Antillenbewohnern, als sie noch überwiegend

aus den höheren gesellschaftlichen Schichten kamen. Die soziale Stellung aller anderen Gruppen (Arbeiter aus dem Mittelmeerraum und ihre Familien, Molukker, Flüchtlinge, Sinti, Roma, und seit Anfang der 70er Jahre auch Surinamer und Antillaner) wird als problematisch betrachtet. Diese unterliegen einer formellen "Immigrationspolitik", die in den Niederlanden "ethnische Minderheiten-" oder einfach "Minderheitenpolitik" heißt. Dieser Terminus wird in den Niederlanden bevorzugt, weil er erlaubt, auch die in den Niederlanden geborenen Kinder von Immigranten einzubeziehen, und die Niederlande traditionell eine (wenn auch eher kulturelle und religiöse) Minderheitengesellschaft waren.

Wie bereits erwähnt, betrachteten sich die Niederlande bis Ende der 70er Jahre nie als Immigrationsland. Zum ersten Mal wurden 1978 die Molukker und Surinamer als permanente Immigranten angesehen und erst 1980 die Antillaner und Mittelmeerbewohner. Die gesetzlichen Regelungen für Immigranten fremder Nationalität sind im *Vreemdelingenwet* von 1965 und den auf dieser Basis erlassenen allgemeinen Verwaltungsrichtlinien niedergelegt. Die Zugangspolitik orientierte sich am "allgemeinen Interesse" der Niederlande. In den Folgejahren wurde es für die ausländischen Arbeitnehmer zunehmend schwieriger, ins Land zu kommen, und 1973 sprach man erstmalig offen davon, die "Zahl der beschäftigten Ausländer im Einklang mit den wirtschaftlichen Bedingungen zu begrenzen". Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte kam zu einem Ende, die Zahl der Immigranten erhöhte sich aber weiter. 1979 wurde der *Notitie Vreemdelingenbeleid* verabschiedet, der sehr viel stärker eine restriktivere Politik zum Ausdruck brachte, die auf alle Ausländer ausgeweitet wurde. Im Memorandum heißt es, daß der Zugang innerhalb der internationalen Rechtsgrenzen und -verpflichtungen selbst im Falle eines wirtschaftlichen Aufschwungs so restriktiv wie möglich gehandhabt werden sollte. Die hohe Bevölkerungsdichte war das Hauptargument für die Restriktionen.

Mit der quantitativen Beschränkung von Ausländern sollte gleichzeitig die Situation von bereits im Lande lebenden Ausländern qualitativ verbessert werden - das eine wurde nun sogar als Voraussetzung des anderen betrachtet. Immigranten niederländischer Nationalität dürfen frei in die Niederlande einreisen. Dies trifft gegenwärtig nur für Antillaner sowie diejenigen Surinamer zu, die sich zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit außerhalb ihres Heimatlandes aufhielten und ganz überwiegend die holländische Staatsbürgerschaft angenommen haben. Den Surinamern wurde in den fünf Jahren nach der Unabhängigkeit eine Vorzugsstellung eingeräumt, die derjenigen vergleichbar war, die EG-Angehörige genossen. Mit dem *Vestigungsverdrag* 1980 wurde die privilegierte Position der Surinamer allerdings aufgehoben, nachdem zuvor aufgrund der großen Zahl von Immigranten Visavorschriften eingeführt wurden. Seither hat sich das Wachstum der Zahl der Surinamer stark verlangsamt.

Die rechtliche Stellung der übrigen ausländischen Immigranten wird durch den *Vreemdelingenwet* von 1965 geregelt. Einige Ausländer genießen eine präferentielle Behandlung (insbesondere EG-Angehörige und Staatsbürger aus den Beneluxländern), die es ihnen erlaubt, sich zur Arbeitsaufnahme in den Niederlanden frei niederzulassen. Alle anderen ausländischen Immigranten bekommen gegenwärtig nur noch eine Aufenthaltserlaubnis, falls "fundamentale holländische Interessen" oder "humanitäre Bedingungen" dies rechtfertigen. Der 1978 verabschiedete *Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers* sieht vor, daß Immigranten eine Arbeitserlaubnis brauchen, die sowohl von ihnen selbst als auch vom zukünftigen Arbeitgeber beantragt wird. Sie ist zeitlich und beruflich beschränkt. Eine permanente Arbeitserlaubnis wird nach drei Jahren Beschäfti-

gung ausgestellt und kann nur im Fall krimineller Delikte widerrufen werden. Um dem Problem der illegalen Immigranten Herr zu werden, wurde 1975 eine Amnestie für diejenigen durchgesetzt, die bereits ein Jahr im Land waren. Davon machten damals 15000 Personen Gebrauch. Eine zweite Amnestie 1980 betraf eine weit geringere Zahl von Personen. Die Zahl der illegalen Immigranten wird für Mitte der 80er Jahre dennoch auf 20000-40000 geschätzt.

Flüchtlinge unterliegen der Genfer Konvention von 1951 und dem New Yorker Protokoll von 1967. Zwei Arten von Asylanten können hier unterschieden werden: zum einen diejenigen, die die Bedingungen internationaler Konventionen erfüllen, zum anderen diejenigen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, aber aus humanitären Gründen nicht abgeschoben werden (A- und B-Status). Die Mehrzahl der Molukker besitzt zwar die holländische Staatsangehörigkeit, eine beträchtliche Minderheit ist aber staatenlos. Deren Position wird durch den *Faciliteitenwet* geregelt, der ihnen die gleiche Position wie holländischen Staatsbürgern (außer Wahlrecht und Wehrpflicht) einräumt. Jeder Ausländer über 21 Jahre, der fünf Jahre in den Niederlanden oder den Niederländischen Antillen gewohnt hat, kann sich zudem einbürgern lassen. In den Direktiven von 1979, die auf dem 1892 erlassenen *Wet Nederlanderschap en Ingezetenshap* beruhen, werden als Bedingungen dafür "ausreichende Kenntnisse der holländischen Sprache" und eine "genügende Akzeptanz der holländischen Gesellschaft" zugrundegelegt.

Großbritannien⁹

Großbritannien war traditionell ein Emigrationsland. Zwischen 1871 und 1930 emigrierten ca. 3,3 Mio. Menschen. Aufgrund dieser starken Emigration und seiner "Commonwealth"-Vergangenheit favorisierte es traditionell die freie Bewegung von Arbeit und Kapital innerhalb des Empire. Im Zeitraum 1971-1980 emigrierten 2,25 Mio. Menschen aus Großbritannien, während 1,9 Mio. immigrierten. Die Mehrzahl der Briten gingen nach Nordamerika, Australien und in die EG-Staaten; dagegen kam ein Drittel der Immigranten aus Commonwealth-Ländern. 1980 stammten 2,1 Mio. Personen aus dem Commonwealth und Pakistan. 40 Prozent von ihnen waren in Großbritannien geboren. Die wichtigsten Faktoren, die die Immigration von Commonwealth-Immigranten nach Großbritannien erleichterten, waren die historisch etablierten imperialen Bindungen zwischen Großbritannien und seinen Kolonien in den West Indies und ehemaligen Kolonien in Südasien. Diese imperiale Bindung bedeutete, daß Kolonial- und Commonwealth-Bürger "British" waren und keinerlei Immigrationskontrollen unterlagen. Dieses Prinzip wurde im *Nationality Act* von 1948 explizit bestärkt. Dem lag die Annahme zugrunde, daß die hauptsächliche Richtung der Migration nach außerhalb anhalten würde. Nach dem 2. Weltkrieg kam es aber zu einer beträchtlichen Immigration von Commonwealth-Angehörigen (insbesondere von den West Indies, aus Indien und Pakistan) ins Mutterland.

Dieser Umstand hat auch zu einer veränderten Terminologie in bezug auf die Immigranten geführt. Vor dem 2. Weltkrieg waren die Immigranten überwiegend "aliens" (im Ausland Geborene mit ausländischer Nationalität), "Irish" (die wie Briten behandelt wurden) oder "British" (weiße Commonwealth-Angehörige, rückkehrende Migranten, Soldaten etc.). Da alle Gruppen Europäer waren (es gab nur sehr wenige Nicht-Weiße-Immigranten vor dem 2. Weltkrieg), galten sie als leicht assimilierbar. Alle in Großbritannien geborenen Kinder waren automatisch "British". Mit der Einwanderung von Nicht-Europäern bezeichnete der Terminus "immigrant" nun eine farbige Person, die

entweder ein Commonwealth-Immigrant war oder ein Abkömmling davon. "Immigrant" stand also für Nicht-weiße Personen britischer Nationalität oder Geburt und deutete gleichzeitig an, daß die so bezeichnete Gruppe nicht "fully British" war und wegen ihrer Hautfarbe auch nicht vollständig assimiliert werden konnte. Im Zuge der Formulierung einer "Immigrationspolitik" wurde ein neuer Terminus ("patrial") für diejenigen eingeführt, die über britische Eltern oder Großeltern enge Bindungen an Britannien hatten. Sie waren überwiegend Weiße, die privilegierten Zugang zum Vereinigten Königreich hatten und keine Arbeiterlaubnis benötigten, um eine Beschäftigung aufzunehmen oder sich dauerhaft niederzulassen. Das Konzept der "patriality" wurde mit dem *Commonwealth Immigration Act* von 1968 eingeführt, wenn es legislativ auch erst mit dem *Immigration Act* von 1971 aufgefüllt wurde.

Die englische "Immigrationspolitik" verlief ungeplant und war eher durch ad hoc und reaktive Maßnahmen gekennzeichnet als durch eine zentrale Planung und ein solches Management. Zwischen 1948 und 1962 kam es aus Westindien und Asien zu einer vollkommen unkontrollierten Einwanderung, weil die Migranten Bürger der Kolonien und des Commonwealth waren. Bereits in den späten 50er Jahren übte die britische Regierung Druck auf die indische und pakistanische Regierung aus, um die Migrationsströme zu bremsen, was allerdings relativ ineffektiv war. Der 1962 verabschiedete erste *Commonwealth Immigration Act* unterwarf Commonwealth-Immigranten über drei Kategorien von Arbeiterlaubnissen bestimmten Kontrollen. Kategorie A war für Commonwealth-Bürger, die einen bestimmten Beruf ausüben wollten; Kategorie B wurde von britischen Hochkommissariaten in Übersee für die Berufe und Qualifikationen ausgestellt, die knapp waren; die Kategorie C erhielten alle, die zum ersten mal kommen wollten. Zwischen 1962 und 1965 wurde die Ausgabe der "Vouchers" in Übereinstimmung mit den vorhergehenden Immigrationsraten liberal gehandhabt. Die Wichtigkeit der Immigrationsfrage in den Wahlen von 1964 veranlaßte die neue Labour-Regierung allerdings, sich der "Flut" von Commonwealth-Immigranten entgegenzustellen. 1965 restringierte sie die Zahl der Arbeiterlaubnisse auf 85000 pro Jahr. Die Kategorie C mit einer Warteliste von über 400000 Personen wurde ganz abgeschafft. Seit dieser Zeit bestand die Politik der nachfolgenden Regierungen darin, immer engere Kontrollen zu institutionalisieren, um die nicht-weiße, "primäre" Immigration aus den Commonwealth-Ländern zu stoppen, gleichzeitig die "sekundäre" Immigration von Familien etc. weiter zuzulassen. "Patrials" hatten weiterhin privilegierten Zugang nach Großbritannien. Der 1971 verabschiedete *Immigration Act* und die nachfolgenden Änderungen der Immigrationsgesetze verschärfen die Immigrationskontrollen aus den Commonwealth-Ländern, so daß im Prinzip nur noch Familienmitgliedern und den verbleibenden GB-Passinhabern in Indien und Ostafrika Zugang zum Königreich gewährt wurde. Daneben wurde nur noch aus humanitären Gründen (etwa im Fall der Vietnam-Flüchtlinge) Zuflucht gewährt. Der *Immigration Act* ersetzte gleichzeitig die vorhergehende diesbezügliche Gesetzgebung. Er sah das Niederlassungsrecht in GB nur noch für "patrials" vor, die folgendermaßen definiert wurden:

1. Citizens of the United Kingdom and Colonies that have citizenship by birth, adoption, registration, or naturalization in the United Kingdom or that have a parent or grandparent who was born in the United Kingdom or has acquired citizenship by adoption, registration, or naturalization.
2. Citizens of the United Kingdom that have come from overseas, have been accepted for permanent residence, and have resided in the United Kingdom for five years.
3. Commonwealth Citizens that have a parent born in the United Kingdom.

4. Women that are Commonwealth citizens (including citizens of the United Kingdom and Colonies) and are or have been married to a man in any of these categories."¹⁰

Arbeitserlaubnisse wurden für alle Ausländer (mit Ausnahme der "patrials", Bürgern der EG, Immigranten, die sich als Geschäftsleute selbständig machen wollten und Commonwealth-Bürger zur Arbeit in den Ferien) obligatorisch, die eine hohe Berufsqualifikation aufwiesen. Zudem wurden sie meistens nur für die Altersgruppe von 23-54 ausgestellt.

1981 führte die konservative Partei einen neuen *British Nationality Act* ein, der die britische Staatsbürgerschaft restriktiver als bisher definierte und das Recht, sich in Großbritannien niederzulassen, eng an die Staatsbürgerschaft knüpfte. Er ersetzte die imperialen Verpflichtungen des "Civis Britannicus Sum", unter dem alle englischen Kolonial- und Commonwealth-Bürger die britische Staatsangehörigkeit besaßen. Der *British Nationality Act* führte dagegen eine "British Citizenship", eine "Citizenship of the British Dependent Territories" und eine "British Overseas Citizenship" ein. Nur wer die erstere besaß, war noch voller britischer Staatsbürger, wohingegen die Besitzer der zweiten nicht mehr das Recht hatten, frei einzureisen und sich niederzulassen. Die dritte Kategorie stellte eine Residualkategorie für diejenigen dar, die sich nicht unter die ersten beiden subsumieren ließen. Mit ihr durfte man fortan nicht mehr einreisen. Dies traf v.a. für Malayen mit doppelter Staatsbürgerschaft zu und stellte eine Aufforderung dar, die lokale Staatsbürgerschaft als einzige zu übernehmen. Mit diesen Maßnahmen konnte die Immigration (v.a. aufgrund des Familiennachzugs) nicht effektiv begrenzt werden. Anfang der 80er Jahre betrug die Zahl der Immigranten noch ca. 40000 pro Jahr. Striktere Kontrollen an Häfen und Flughäfen und diskriminierende Methoden in den Hochkommissariaten und Botschaften der Herkunftsländer dienten hauptsächlich dazu, die Zahl der farbigen Migranten zu drücken, denen gegenüber eine hochgradig ausschließende Politik betrieben wurde. Immer mehr Menschen wurde der Zugang nach Großbritannien verwehrt. Die verfolgte Politik war eindeutig diskriminierend, weil sie in erster Linie die Immigration Farbiger bekämpfte, während die Immigration Weißer nicht zur Disposition stand.

*Frankreich*¹¹

Frankreich besitzt eine sehr lange Immigrationstradition, die bis zur Mitte des vorigen Jahrhunderts zurückreicht und darauf abzielte, daß ungenügende Arbeitskräfteangebot und die niedrige Geburtenrate zu kompensieren. Die verfolgte "Immigrationspolitik" zeigte allerdings nie die erwarteten oder erhofften Effekte. Als die französischen Regierungen zwischen 1919 und 1945 Immigranten zum Kommen auffoderten, kamen nur wenige; als sie versuchte, sie wegzuschicken (1932, 1970/79) gingen nur wenige. Die zwei stärksten Immigrationsphasen von 1921-31 und 1956-72 verliefen weithin unkontrolliert. Die Zeiten starker Immigration waren die, in denen Unternehmer das ungenügende Angebot an Arbeitskräften erhöhen wollten oder sukzessive Arbeitskosten zu vermeiden suchten.

Bis zum 1. Weltkrieg kamen die Immigranten hauptsächlich aus den Nachbarländern Frankreichs. Nahe der italienischen Grenze arbeiteten italienische Bauern, die die Rolle ihrer französischen Kollegen übernahmen, die in die industrialisierten Regionen Frankreichs abwanderten. Ähnliche Prozesse fanden im Norden mit Belgien und im Süden mit Spanien statt. Zwischen den Weltkriegen versuchte man, Immigranten aus Süditalien, aber auch Nordafrika zu gewinnen. Nach dem 2. Weltkrieg nahm die Im-

migration aus den ehemaligen Kolonien stark zu, aber auch die Zahl italienischer und iberischer Immigranten stieg an (Spanier in den 50er Jahren, Portugiesen in den 60er Jahren). Daneben drängten v.a. Nordafrikaner, später auch Westafrikaner, nach Frankreich sowie kleinere Gruppen von Türken, Indern und Pakistani.

Was terminologische Differenzierungen angeht, werden nur "Ausländer" Immigranten genannt. Antillaner von Martinique und Guadeloupe (départements d'outre mer) besitzen die französische Staatsbürgerschaft und werden Migranten genannt. Vom Immigrantensstatus sind Touristen, Saisonarbeiter, Studenten und Flüchtlinge (die einen besonderen Status haben) ausgenommen. Als Afrikaner gelten sowohl Nordafrikaner (aus dem Maghreb) als auch Westafrikaner (Schwarze aus Mali, Senegal, Elfenbeinküste, Kamerun etc.). "Araber" sind dagegen nur Maghreb-Bewohner aus Tunesien, Algerien, Marokko und Mauretanien. Für die Einwanderer wird in der Regel der Terminus "immigré" verwendet, eine grammatikalische Form, die das Ende eines Vorgangs verdeutlicht.

In Frankreich gab es lange Zeit nur eine geringe staatliche Kontrolle der Einwanderungsströme. Seit 1956, und insbesondere in den 60er Jahren, war durch den wirtschaftlichen Expansionsprozeß eine massive Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften vorhanden. Es wurde eine ausgesprochene "laissez-faire"-Politik betrieben, und über zwei Drittel der Immigranten kamen illegal ins Land. Diese Phase dauerte bis 1973, als erste Schritte zu einer stärkeren Kontrolle der Immigranten ergriffen wurden. 1974 kam es zu einem offiziellen Einwanderungsstopp. Mit der Präsidentschaft Giscard d'Estaings wurde gleichzeitig eine neue Politik initiiert und das *Secretariat d'Etat aux Travailleurs Immigrés* geschaffen. Der dem Secretariat vorstehende P. Dijoud verkündete als Ziele, die neue Immigration (selbst von Familienangehörigen) zu stoppen und die soziale Situation der immigrierten Bevölkerung zu verbessern. Damit wurde gleichzeitig die Unterscheidung in "gute" und "schlechte" Immigranten eingeführt. Europäische Immigranten, die sich in Frankreich niedergelassen hatten, galten grundsätzlich als "gute" Immigranten, wohingegen "schlechte" Immigranten (v.a. Afrikaner) als Verursacher von Ärger und Unsicherheit ausgemacht wurden. Um den sozialen Frieden zu gewährleisten, wurden sie mit Ausweisung (oder der Ermutigung, das Land zu verlassen), Segregation und Repression bedroht. Ziel der "Immigrationspolitik" in bezug auf diese "schlechten" Immigranten war nicht so sehr die Integration oder Assimilation, sondern ihre Rückkehr.

Dijouds Nachfolger L. Stoleru verkündete ab 1977 ein weiteres Ziel: die Erreichung einer hohen (internationalen) Mobilität der Immigranten, um deren Zahl soweit wie möglich den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen im Lande anzupassen. Damit sollte ein Rotationssystem eingeführt werden, um die Immigranten nach einer gewissen Zeit wieder in ihre Heimatländer zurückschicken zu können, da mit zunehmender Dauer ihre Beschäftigung fast so teuer war wie die einheimischer Arbeitskräfte, und gleichzeitig in Übereinstimmung mit der konjunkturellen Lage neue (billige) Arbeitskräfte bei Bedarf geholt werden konnten. Aus diesem Grunde wurde die illegale Einwanderung stillschweigend toleriert, da sie den wirtschaftlichen Interessen Frankreichs diene. Unter der sozialistischen Regierung Mitterand wurde der Neueinwanderungsstopp aufrechterhalten, aber der Familiennachzug erleichtert. Gleichzeitig wurden Maßnahmen ergriffen, die auf die stärkere Gleichbehandlung der Arbeitnehmer unabhängig von ihrer Nationalität hinausliefen.

Das Gesetz, das die Niederlassung und Beschäftigung von Ausländern in Frankreich regelt, stammt aus dem Jahr 1945. Laut Gesetz benötigen ausländische Bürger, die in

Frankreich einer Beschäftigung nachgehen wollen, eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Mit dem Gesetz von 1945 wurde das *Office National de l'Immigration* geschaffen, das als staatlicher Intermediär zwischen Arbeitgeber und zukünftigen Immigranten fungieren sollte und letzteren einen gewissen rechtlichen Schutz versprach. Nach 1956 spielte das *ONI* angesichts der massenhaften illegalen Immigration de facto keine Rolle mehr. Das obengenannte Gesetz galt nicht für EG-Bürger, die in Frankreich Freizügigkeit genießen. Auch Algerier besitzen einen Sonderstatus. Bis 1962 waren sie französische Staatsbürger und unterlagen keinen Restriktionen, und nach 1962 konnten sie zunächst frei einreisen. Seit 1968 wurde eine jährliche Zugangsquote etabliert, und 1973 stoppte Algerien die Emigration nach Frankreich aufgrund des zunehmenden Rassismus. Algerier verfügten über eine besondere Aufenthaltserlaubnis, die normalerweise für 5 oder 10 Jahre gültig war, seit 1978 aber für die Dauer der stattfindenden "Remigrationsverhandlungen" nur noch für ein Jahr, und seit 1980 für 3 Jahre ausgestellt wurde. Mit den ehemaligen Kolonien in Westafrika bestehen bilaterale Vereinbarungen, die die Rechte der Bürger dieser Länder festlegen.

Das Gesetz von 1945 sieht vor, daß Ausländer nur ausgewiesen werden können, wenn sie gegen die "ordre public" verstoßen, was eine sehr unpräzise juristische Formulierung ist und viele Interpretationen zuläßt. Einige Personen können überhaupt nicht ausgewiesen werden (Ausländer, die in Frankreich geboren wurden oder im Alter vor 11 Jahren nach Frankreich kamen; diejenigen, die sich länger als 20 Jahre in Frankreich aufhielten oder enge Verwandte haben, die französische Staatsbürger sind). Der Familiennachzug wurde ebenfalls streng gehandhabt, denn der Immigrationsstopp 1974 wurde auch auf Familien und Kinder angewandt, 1976 unter dem Druck vieler Organisationen aber wieder gelockert. Da aufgrund der strikteren offiziellen Einwanderungsbestimmungen viele Familien versuchten, illegal nach Frankreich zu gelangen, wurde nach 1978 der Versuch unternommen, den Familiennachzug zu begrenzen, indem man Frauen und Kindern die Arbeitserlaubnis verweigerte und nur Aufenthaltserlaubnisse ausstellte. Die sozialistische Regierung beendete diese Praxis zwar, aber in einigen Fällen konnte die *opposabilité de la situation de l'emploi* als Grund für eine Verweigerung genutzt werden. Diese 1972 eingeführte Bestimmung erlaubte es, eine Arbeitserlaubnis in den Bereichen und Branchen zu verwehren, in denen arbeitslose Franzosen existierten. Dies ist gegenwärtig in allen Bereichen der Fall. Kinder von Ausländern, die in Frankreich geboren sind, sind automatisch französische Staatsbürger.

Zwischen 1977 und 1981 versuchte die französische Regierung, die Zahl der Immigranten zu reduzieren, indem sie spezielle "Rückkehrhilfen" gewährte. Bestimmten Kategorien von Ausländern wurden 10000 FF versprochen, falls sie und ihre Familien in ihre Heimat zurückkehrten und niemals wiederkämen. Diese Rückkehrprämien nahmen allerdings nur wenige in Anspruch, zudem hauptsächlich Portugiesen und Spanier, und nicht, wie die Regierung hoffte, Afrikaner. Ein indirekter Versuch der Reduzierung der Ausländerzahlen kann in den 1980 in Kraft gesetzten Bestimmungen gesehen werden, bestimmte Höchstwerte von Ausländerzahlen für bestimmte Berufe festzulegen. Seit 1980 werden zudem verstärkt Grenzkontrollen durchgeführt, um die illegale Einwanderung zu bekämpfen. Der damit verbundene Kampf gegen die Schwarzarbeit hatte allerdings nur begrenzten Erfolg, so daß die Regierung 1981 das Angebot unterbreitete, die illegalen Immigranten zu legalisieren. Davon machten 100000-120000 von einer geschätzten Gesamtzahl von ca. 300000-400000 illegalen Immigranten Gebrauch.

*Bundesrepublik Deutschland*¹²

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich offiziell nie als Einwanderungsland verstanden, obwohl sie de facto nicht erst seit dem 2. Weltkrieg ein solches war. Bereits vor der Jahrhundertwende mußten ausländische Arbeitskräfte ins Land geholt werden. Nach dem 2. Weltkrieg lassen sich verschiedene Etappen der Einwanderung unterscheiden. Von 1945 bis 1955 strömten ca. 9 Mio. Menschen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten in das Territorium der Bundesrepublik Deutschland. Bis 1961 kamen nochmals 3 Mio. Flüchtlinge aus der DDR hinzu. Mit dem Wirtschaftsaufschwung nahm die Nachfrage nach ausländischer Arbeitskraft stark zu. In der Zeit von 1955 bis 1961 wurden wichtige Entscheidungen über die Art der zukünftigen Immigration getroffen und die ersten bilateralen Anwerbeabkommen unterzeichnet (z.B. 1955 mit Italien). Im Juli 1960 belief sich die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer auf 280000, von denen fast die Hälfte Italiener waren. 1960 wurden weitere Anwerbeverträge mit Spanien, Griechenland und der Türkei (1961) abgeschlossen. Von 1961 bis 1973 fand das Gros der Immigration von Arbeitskräften statt, und die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte erhöhte sich auf 2,6 Mio. Die Liste der Anwerbeländer wurde auf Portugal (1964), Tunesien (1965), Marokko (1963, 1966) und Jugoslawien (1968) ausgeweitet. Damit änderte sich die Zusammensetzung der Immigranten. Der Anteil der Italiener nahm langsam ab, während die Zahl der Jugoslawen, und noch stärker die der Türken, anstieg. 1980 betrug deren Anteil an allen Ausländern ca. ein Drittel.

1973 waren 12 Prozent aller Beschäftigten Ausländer, bis 1983 verringerte sich diese Zahl auf etwas weniger als 10 Prozent. Mit der Wirtschaftskrise von 1973 wurde die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften gestoppt und man hoffte, daß ihre Zahl, wie zeitweilig in der Krise 1966/67, beträchtlich abnehmen würde. Zwar verringerte sich die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte bis 1978 von 2,6 Mio. auf 1,87 Mio., aber durch Familiennachzug und eine höhere Fertilitätsrate bedingt ging die Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer "nur" von 4,1 Mio. auf 3,9 Mio. zurück und nahm seither weiter zu (1981 4,6 Mio.). Trotz dieser hohen Zahl "ausländischer Mitbürger" haben die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland immer wieder betont, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland sei. Nach wie vor geht sie davon aus, daß die Anwesenheit des größten Teils dieser Ausländer nur ein transitorisches Phänomen darstellt.

Gesetzliche Basis für die Immigration ist das *Ausländergesetz* von 1965 sowie die Ergänzungsvorschriften von 1972, die gemeinsam den rechtlichen Status der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland regeln. Nach den Bestimmungen des Ausländergesetzes hängt die Niederlassung in der Bundesrepublik Deutschland von einer Aufenthaltserlaubnis ab. Ob diese ausgestellt wird und für wie lange, liegt vollständig im Ermessen der Behörden. Die Aufenthaltserlaubnis ist gekoppelt mit der Arbeitserlaubnis, die nach wirtschaftlichen Prinzipien und der grundsätzlichen Bevorzugung von Deutschen vergeben wird (EG-Bürger genießen Sonderrechte). Eine Einbürgerung ist nur nach 10-jährigem ununterbrochenen Aufenthalt möglich und wiederum abhängig vom Ermessen der Behörden. Politisch Verfolgte genießen Asyl, aber der Asylantenstatus wird in der Regel nur nach langwierigen rechtlichen Auseinandersetzungen gewährt und geht mit einem zweijährigen Arbeitsverbot einher.

Terminologisch sind die Ausländer "Gastarbeiter", was sowohl den belasteten Terminus "Fremdarbeiter" vermeidet als auch die Zeitweiligkeit des Aufenthalts andeuten soll. Deutschstämmige oder Deutschsprechende werden in der Regel zwar als Ausländer,

aber nicht als "Problemgruppe" betrachtet. Die Integration der Immigranten in das politische und soziale System war entsprechend lange Zeit kein ernsthaftes Ziel der Politik. Die grundsätzlichen Ziele der "Immigrationspolitik" der Bundesrepublik Deutschland lassen sich in den folgenden drei Punkten resümieren:

- Die Beschäftigung von Immigranten ist abhängig von der allgemeinen Arbeitssituation, der Arbeitskräfteknappheit in bestimmten Branchen und demographischen Entwicklungen;
- Es gibt keine Politik der permanenten Immigration;
- Die Bundesrepublik Deutschland ist aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der EG deren Grundsätzen verpflichtet.

Mit dem Stopp der Immigration 1973 bestand die offizielle Politik gegenüber den Ausländern darin, einerseits ihre wirtschaftliche und soziale Integration zu fördern, andererseits ihre Rückkehrbereitschaft zu erhöhen. Ausdruck dessen sind z.B. die *Prinzipien für die Integration der Immigranten* von 1975, die als Ziele die "Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung" (d.h. ihre Reduktion auf ein Minimum) und ihre "Integration auf Zeit", wie es jetzt erstmals explizit hieß, formulierten. Die *Richtlinien für eine Immigrationspolitik* aus dem gleichen Jahr verbanden das "Konsolidierungsziel" mit "sozialen und humanitären Anforderungen" an die Migranten und dem "sozialen und wirtschaftlichen Nutzen" der Bundesrepublik Deutschland. Lediglich das "Kühn-Memorandum" 1979 zur *Situation und zukünftigen Entwicklung der Integration der Immigranten und ihrer Familien* forderte die Erarbeitung einer konsistenten Integrationspolitik, die weder von der Integration auf Zeit noch von der Ermutigung zur Rückkehr bestimmt gewesen ist. Auf Basis der *Richtlinien für die Integration der zweiten Ausländergeneration* verabschiedete das Kabinett im März 1980 Beschlüsse über die *Entwicklung einer Immigrationspolitik*. Diese sahen die soziale Integration der zweiten und dritten Generation von Immigranten in allen Lebensbereichen vor.

1978 wurde ein Dekret zum Ausländergesetz verabschiedet, nach dem eine unbegrenzte Aufenthaltserlaubnis nach fünf Jahren gewährt werden kann und eine dauerhafte nach acht Jahren, falls adäquate Wohnmöglichkeiten, Schulbesuch und deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden können. Minderjährigen Kindern und Frauen wird dies bereits früher und bei Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse zugestanden. Die gesetzlichen Bestimmungen gegenüber Ausländern wurden mit dem Immigrationsstopp 1973 sukzessive verschärft. Es wurde eine eindeutige Priorität für deutsche Arbeitnehmer festgeschrieben, und Frauen, die nach dem November 1974, und Kinder, die nach 1976 immigrierten, wurde nicht länger erlaubt, zu arbeiten. Diese sog. *Stichtagsregelung* wurde im April 1979 dahingehend modifiziert, daß Frauen nach vier Jahren und Kinder nach zwei Jahren eine Arbeitserlaubnis in den Branchen erhielten, in denen Arbeitskräfte knapp waren.

Die jüngeren Entwicklungen sind durch den Versuch gekennzeichnet, den Familiennachzug restriktiver zu handhaben und besondere "Rückkehrhilfen" zu gewähren. 1981 verabschiedete das Kabinett die folgenden Entscheidungen: Das Nachzugsalter der Kinder wurde auf 16 Jahre gesenkt; der Zuzug von Kindern wurde in den Fällen gänzlich untersagt, in denen nur ein Elternteil in der Bundesrepublik Deutschland lebt. Die jüngsten Regelungen zielen darauf ab, die weitere Immigration effektiv zu begrenzen und die Rückkehr in die Heimatländer zu fördern. 1990 wurde schließlich ein neues, restriktiveres Ausländergesetz verabschiedet.

In den 80er Jahren wurden in nahezu allen EG-Staaten weitere rechtliche Verschärfungen durchgesetzt. Die Restriktionen bezüglich der britischen Staatsangehörigkeit vom

1.1.1983 sind ebenso bekannt wie die spanischen Gesetze vom 26.3.1984 (bezüglich Flüchtlingen) und vom 1.7.1985 (bezüglich Immigranten), oder die Gesetze, die in Dänemark und Frankreich im Herbst 1986, in der Bundesrepublik Deutschland am 6.1.1987, in Belgien am 12.3.1987, und obwohl es nicht Mitglied der EG ist, sogar in der Schweiz am 5.4.1987 verabschiedet wurden (ganz zu schweigen von den restriktiven US-Gesetzen vom 6.11.1986). Diese nationalen Politiken beinhalteten allgemein die folgenden Charakteristika: a) vollständige Schließung der Grenzen für Wirtschaftsimmigranten; b) Anreize für die freiwillige Rückkehr in ihre Heimatländer; c) verbesserte Einbindung der regulär eingewanderten Personen, die bereits seit längerer Zeit im Gastland leben bzw. sogar dort geboren wurden; d) spezielle Regelungen für Flüchtlinge oder Staatsangehörige solcher Länder, mit denen spezielle Abkommen bestehen.¹³

V. Asylpolitik in der EG

Da ein Großteil der Zuwanderung in die EG nach 1992 aus Asylsuchenden bestehen wird, ist es notwendig, die asylrechtlichen Regelungen in einzelnen EG-Ländern, insbesondere den rechtlichen und sozialen Status von Flüchtlingen, den Ablauf des Asylverfahrens und die unterschiedlichen Anerkennungsquoten kurz näher zu beleuchten. Auch auf diesem Feld gibt es wie bei der eigentlichen Migration aus Drittländern in die EG keine einheitlichen EG-weiten Vorschriften. Eine "Harmonisierung" dieser Vorschriften ist allerdings seit längerem zu beobachten, wobei Harmonisierung in diesem Fall nichts mehr bedeutet als die Angleichung der Regelungen und Bestimmungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedstaaten. Auf eine eigenständige Neufassung des Asylrechts für die EG wurde bewußt verzichtet, weil das Ziel nicht eine gerechtere Behandlung von Asylbewerbern und eine garantierte Prüfung des Einzelfalls ist, sondern in dem Fernhalten und der Abschreckung möglichst vieler Asylsuchender von der Gemeinschaft der Zwölf besteht. Europäische Asylpolitik ist in erster Linie europäische Abwehrpolitik.¹⁴

Die sehr rigorosen Visabestimmungen und die Abschreckungs- und Ausgrenzungsmaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland waren und sind auf EG-Ebene richtungweisend. In allen EG-Ländern besteht gegenüber den Herkunftsländern der Flüchtlinge ein Visumzwang. Einzige Ausnahme bildet Spanien gegenüber den Ländern Lateinamerikas. Die Botschaften der Bundesrepublik Deutschland handhaben die Visaerteilung sehr rigide und haben es gerade in den letzten Jahren verstanden, durch bürokratische Maßnahmen die Ausstellung eines Visums zu erschweren. Italien erkennt den Flüchtlingsstatus nur europäischen Flüchtlingen (vorwiegend aus Osteuropa) zu.

Beim Verstoß gegen die Visavorschriften von seiten Dritter werden Bußgelder verhängt. Dies betrifft insbesondere Fluggesellschaften, die Flüchtlinge ohne gültiges Visum befördern. Diese Praxis ist in Belgien, Dänemark, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland gebräuchlich. Aus der Bundesrepublik Deutschland ist jüngst bekannt geworden, daß der Bundesgrenzschutz auf ausländischen Flughäfen (v.a. der Dritten Welt) in Lufthansa-Uniformen für eine effektive Kontrolle sorgt und "schwarze Schafe" nicht an Bord lassen.

Auch bezüglich der Arbeitsaufnahme bestehen sehr unterschiedliche Regelungen. In Belgien wird eine Arbeitserlaubnis erteilt, wenn der Asylantrag als "beachtlich" eingestuft wird. In Frankreich kann ein Monat nach Antragstellung, in Großbritannien sechs Monate nach Antragstellung eine Arbeit aufgenommen werden. In Dänemark, Italien und Spanien ist die Arbeitsaufnahme während des Asylverfahrens verboten. In der Bundesrepublik Deutschland herrscht ein generelles fünfjähriges Arbeitsverbot, womit sie abermals das Schlußlicht bei asylrechtlichen Regelungen darstellt. Nur in der Bundesrepublik Deutschland besteht auch eine Residenzpflicht, wobei das Saarland mit seiner Erlaubnis zur Bewegungsfreiheit im gesamten Bundesland eine Ausnahme macht.

Auch bezüglich der Unterbringung während des Asylverfahrens gibt es große Unterschiede zwischen den EG-Staaten. Während Belgien die Asylbewerber dezentral und grundsätzlich freiwillig unterbringt (wobei allerdings ein Zuzugsverbot in Gemeinden mit "hohem Ausländeranteil" besteht), werden Asylanten in der Bundesrepublik Deutschland, in Dänemark, Frankreich und Italien in Sammelunterkünften bzw. Lagern untergebracht. In Großbritannien existieren Sammelunterkünfte, sind diese allerdings belegt, muß mit einer Inhaftierung gerechnet werden.

Auf EG-Ebene beschäftigen sich derzeit mehrere Institutionen mit Fragen des Asylrechts. Teilweise gibt es Überschneidungen mit den Arbeitsgruppen, die für Immigration zuständig sind. Die wichtigsten Gremien sind CAHAR (Comité ad hoc sur les aspects juridiques de l'asile territorial et de refuges), die "ad hoc Arbeitsgruppe Einwanderung" des Ministerrats, die EG-Kommission, das EG-Parlament, die TREVI-Gruppe und die Schengen-Gruppe. Daß sich so viele Gruppierungen gleichzeitig mit der zukünftigen Asylpolitik der EG beschäftigen und eine Koordinierung und Harmonisierung anstreben, liegt v.a. an den unterschiedlichen und noch weitgehend ungeklärten Kompetenzen einzelner dieser Gremien. Da aber wesentliche Kompetenzen (wie Einreise, Aufenthalt von Ausländern aus Drittländern), die das Asylrecht betreffen, nach wie vor in der Gesetzgebungskompetenz der Mitgliedstaaten liegen, kann eine Harmonisierung nicht durch eine EG-Richtlinie oder EG-Verordnung erfolgen und ist auf Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten angewiesen.¹⁵

Seit Anfang der 80er Jahre ist die Zahl der Asylbewerber stark gestiegen. Bis zu dieser Zeit war die Asylproblematik lediglich in Wahlkampfzeiten ein Renner. Dies hing entschieden damit zusammen, daß das Gros der Asylanten aus Europa selbst kam, in der Regel aus Osteuropa, und damit aus "sozialistischen Diktaturen", was per se einen Anspruch auf politisches Asyl im Falle der Flucht verbürgte. Das änderte sich Anfang der 80er Jahre, kam doch nun das Gros der Asylanten aus der Dritten Welt: Palästinenser aus dem Libanon, Iraner, Tamilen aus Sri Lanka etc. Seit Mitte der 80er Jahre stieg die Zahl der Asylbewerber aus nicht-europäischen Staaten von ca. 103000 1984 auf 204000 1986 und nahm im folgenden Jahr leicht auf 185000 ab. Dem standen im gleichen Zeitraum jährlich jeweils 600000 legale Einwanderer gegenüber.¹⁶ Daß von einer Asyl- und Flüchtlingsschwemme dennoch nicht die Rede sein kann, ergibt sich aus dem Ausmaß des weltweiten Flüchtlingsproblems. Über 15 Millionen Menschen befinden sich nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen derzeit auf der Flucht. Von allen Flüchtlingen findet sich nur ein äußerst geringer Anteil in den hochentwickelten Industrieländern und Staaten Westeuropas, über 90 Prozent dagegen in den Ländern der Dritten Welt selbst. Nur ein Bruchteil der Flüchtlingsströme erreicht also überhaupt Westeuropa. Der Großteil wird von den ohnehin armen Staaten der Dritten Welt aufgenommen (Afghanistan, Iran, Pakistan, Türkei, Indochina, Sudan, Somalia, Mosambique, Mittelamerika etc.).

Vergleicht man zudem die Zahl der Asylsuchenden mit der Gesamtbevölkerung, dann zeigt sich zwar eine ausgesprochen ungleiche Verteilung, aber besorgniserregend ist ihre Zahl dennoch nicht. Für Mitte der 80er Jahre betrug die obengenannte Relation für Großbritannien 0,03 Prozent, in Frankreich 0,16 Prozent, in der Bundesrepublik Deutschland 0,43 Prozent, in Dänemark 0,48 Prozent, in der Schweiz 0,56 Prozent und in Schweden 0,78 Prozent. Man sieht zudem, daß die höchsten Werte auf Nicht-Mitgliedsländer entfallen.¹⁷ Daß von Asylanten und Flüchtlingen eine Bedrohung ausgehen soll, daß gar von einer "Schwemme" oder "Flut" geredet wird, erscheint ziemlich überzogen. Bedenklich ist es, wenn etwa zwischen "echten Flüchtlingen" und "irregulären Asylbewerbern" unterschieden, von "guten Einwanderern" und "schlechten" gesprochen wird; oder Argumentationen eingeführt werden, daß "der unkontrollierte Zustrom ... ein so massives Ausmaß erreicht" habe, "daß er einen allgemeinen Abwehrreflex in den Aufnahmeländern auslöste"; daß nur durch die Einführung strengerer Grenzkontrollen, die den Zustrom Asylsuchender eindämmen sollen, in Westeuropa eine Politik *korrigiert* werden könne, die sich gegenüber Flüchtlingen und Asylanten durch eine besonders großzügige Haltung auszeichnet habe; daß in ganz Europa, v.a. aber "in den or-

dentlicheren Ländern", ein untragbarer Zustand erreicht sei (so Casella). Die Bundesregierung argumentiert, daß, wenn die Bundesrepublik Deutschland *fähig* bleiben wolle, zukünftig politisch Verfolgten Asyl zu gewähren, zunächst mal die Spreu vom Weizen getrennt werden und der Zustrom von Fremden begrenzt werden müsse (so Bundesinnenminister Schäuble). Eigentümlich ist es, wenn 100000 Flüchtlinge aus der Dritten Welt einen bevölkerungspolitischen Kollaps der Bundesrepublik Deutschland verursachen sollen und als Flüchtlingsstrom, -welle oder -flut stigmatisiert werden, die das kleine ordentliche Land Bundesrepublik Deutschland zu überrollen drohen, wenn gleichzeitig ca. 500000 Aus- und Übersiedler in wenigen Monaten mit relativer Leichtigkeit zu verkraften sind und eine neue Aussiedlerwelle Deutschstämmiger aus Osteuropa bevorsteht.¹⁸ Daß hier mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen wird und "gute" von "schlechten" Einwanderern unterschieden werden sollen, ist nur zu offensichtlich, obwohl selbst die Wirtschaftswoche vom 10.2.1989 unter dem Stichwort "Einwanderer gesucht" schreibt: "Nicht zuviele Zuzügler werden Problem der nächsten Jahrzehnte sein, sondern die Frage, ob und wie die Bundesrepublik ihren Einwanderungsbedarf befriedigen kann: Nicht nur zwischen Flensburg und Freilassing, im gesamten Zentral-europa gehen die Geburtenzahlen zurück, überall schrumpft und vergreist die Bevölkerung. Damit aber wird es in den nächsten Jahren europaweit zum Wettbewerb um junge, leistungsfähige Arbeitnehmer kommen ... Der gemeinsame Binnenmarkt wird nach 1992 rund 320 Millionen Bürger haben - und bis zum Jahr 2040 auf 300 Millionen schrumpfen. Die Hoffnung, die notwendigen jungen Einwanderer innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu finden, wird sich dann nicht mehr realisieren lassen ... Die Hoffnung, mit Aussiedlern die lästigen Türken zu verdrängen, trügt: Selbst wenn zwischen 1988 und 1990 rund 700000 Deutsche aus Osteuropa einwandern sollten, würde dadurch lediglich der seit 1981 eingetretene Bevölkerungsrückgang ausgeglichen."

Nicht nur in moralischer, sondern auch in arbeitsmarktpolitischer Hinsicht scheint eine Korrektur der gegenwärtigen Situation also dringend geboten. Da die Ursachen von Flucht und Verfolgung in der global verflochtenen Welt des 20. Jahrhunderts weitgehend strukturell bedingt sind, müssen sowohl der Verfolgungs- als auch der Flüchtlingsbegriff erweitert werden. Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist, wer "aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will". In der Auslegung dieser Bestimmung wie auch des Asylrechts setzte sich allerdings ein sehr enger Verfolgungsbegriff durch, der den Tatbestand der Verfolgung an seine Intentionalität bindet. In der Asylrechtspraxis der Bundesrepublik Deutschland wird Verfolgung fast ausschließlich als staatliche Verfolgung begriffen. Grundlage einer neuen Flüchtlingspolitik müßte ein anders gefaßter Flüchtlings- und Verfolgungsbegriff sein. "Ansatzpunkt eines solchen strukturellen Flüchtlings- und Verfolgungsbegriffs ist zunächst eine andere Verknüpfung von Flucht und Verfolgung. Flüchtlinge sind Menschen, die vor etwas fliehen. Dies vor ist zu bezeichnen als Struktur der Unterdrückung und Verfolgung und nicht als ihnen eigene Qualität ... Auch die in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Verfolgungstatbestände reichen nicht aus. Geschlechtsspezifische Verfolgung der Frau im Iran, die Flucht vor bürgerkriegsartigen Unruhen im Libanon, vor Hunger und Umweltkatastrophen in der Sahel-Zone, all diese Gründe müssen unter einen neuen Flüchtlings- und Verfolgungsbegriff subsumiert werden. Besondere Beachtung bei der Hinwendung zu

einem solchen erweiterten Flüchtlingsbegriff verdient dabei der Tatbestand sozialen Elends ... Im Sinne eines erweiterten neuen Flüchtlingsbegriffs rückt demnach auch die Frage nach dem Subjekt des Verfolgenden in ein neues Licht. Nicht immer ist es der Staat, der Menschen verfolgt, von Lebenschancen abschneidet oder diskriminiert. Auch andere Gruppen oder Eliten können Ausgangspunkt der Verfolgung sein. Diese Erkenntnis ist auch Konsequenz der Einsicht in die sozialen Zusammenhänge von Verfolgung. Bei einer Vielzahl der Verfolgungszusammenhänge ist ein verfolgendes Subjekt jedoch überhaupt nicht mehr oder höchstens in rudimentärer Bedeutung auszumachen. Die strukturellen Zusammenhänge von Verelendung und Umweltzerstörung lassen sich eben nicht in geradlinigen Kausalitätsbeziehungen ausdrücken. Dann muß auch das Kriterium der Intentionalität von Verfolgung in seiner Handhabbarkeit sehr in Frage gezogen werden. Ein neuer Flüchtlingsbegriff könnte sich nicht an der Intention der Verfolgung, sondern an dem Resultat orientieren: Flüchtlinge sind Menschen, die fliehen mußten, weil ein elementarer Lebenszusammenhang nachhaltig gestört war.“¹⁹

VI. EG-Bestimmungen zur Migration

Die in den Römischen Verträgen intendierte Freizügigkeit von EG-Angehörigen ist seit 1968 durch die *Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15.10.1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft* und der *Richtlinie Nr. 68/360/EWG des Rates vom 15.10.1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft*²⁰, die *Richtlinie Nr. 64/221/EWG des Rates vom 25.2.1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind*²¹, der *Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission vom 29.6.1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung der Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben*²², der *Richtlinie Nr. 72/194/EWG des Rates vom 18.5.1972 über die Erweiterung des Geltungsbereichs der Richtlinie vom 25.2.1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, auf die Arbeitnehmer, die von dem Recht, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbleiben zu können, Gebrauch machen*²³ sowie der *Erklärung vom 25.3.1964 der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend Flüchtlinge (64/305/EWG)*²⁴ verwirklicht. Wie bereits erwähnt gelten diese Vorschriften nicht für Wanderarbeitnehmer aus Drittländern. Deren rechtliche Stellung hängt jeweils von den nationalstaatlichen Bestimmungen der einzelnen Aufnahmeländer ab.

Mit den großen Zuwanderungsströmen aus Drittländern in den 60er Jahren und der Anfang der 70er Jahre eintretenden Wirtschaftskrise rückten auch die sozialpolitischen Probleme der Wanderarbeiter in den Blick. Ausdruck dessen ist ein *Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien*, das die Kommission dem Rat am 18.12.1974 vorlegte, und der Rat in seiner Entschliebung vom 9.2.1976 festschrieb.²⁵ Es ist der erste Versuch, ein langfristiges Programm zugunsten der Wanderarbeitnehmer zu verfassen, das sich nicht nur auf die sich aus der Wanderung ergebenden sozialen Probleme beschränkt, sondern auch wirtschafts-, regional-, industrie- und entwicklungspolitische Aspekte der Wanderung berücksichtigt. Es geht davon aus, daß Wanderarbeiter starken Diskriminierungen in bezug auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind, auf eine Reihe von Sozialleistungen keinen Anspruch haben, ihre Rechtsstellung relativ unsicher ist und sie von der Ausübung staatsbürgerlicher und politischer Rechte im Aufnahmeland ausgeschlossen sind.

Neben einer Reihe von Maßnahmen für Wanderarbeitnehmer aus EG-Staaten beinhaltet das Programm explizit Maßnahmen für "Arbeitnehmer aus Drittländern". Diesbezüglich sah es die Kommission als erstrebenswert an, schrittweise die Zusage der gleichen Behandlung, wie sie Arbeitnehmern aus der Gemeinschaft zuteil wird, für Wanderarbeitnehmer aus Drittländern anzustreben, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft beschäftigt sind, und zwar unabhängig davon, ob sie seinerzeit einer Regelung aufgrund von Assoziierungsabkommen oder bilateralen Übereinkünften unterlagen. Zur Erreichung dieses Ziels sollten folgende Neuregelungen eingeführt werden:

- "- Abschaffung des Grundsatzes der Staatsangehörigkeit, der für die Gewährung bestimmter Leistungen erfüllt sein muß;

- Genehmigung der Überweisung von Renten ... ins Herkunftsland, die aufgrund der Beschäftigung in einem Mitgliedstaat bezogen werden;
- Anwendung der in den Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit festgelegten Behandlung auf Wanderarbeitnehmer aus Drittländern und ihre Familien, solange sie in der Gemeinschaft wohnen;
- Genehmigung der Zusammenrechnung der Versicherungszeiten im Herkunftsland und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten für die Feststellung des Leistungsanspruchs;
- Als erster, vorläufiger Schritt wäre sicherzustellen, daß den Wanderarbeitnehmern zumindest die gleichen Familienbeihilfen gewährt werden, die ein Teil von ihnen bereits aufgrund bilateraler, mit ihrem Herkunftsland geschlossener Abkommen erhält.²⁶

Daneben wurden Hilfen bei der Berufsaus- und Fortbildung, der Wohnraumversorgung und der schulischen Betreuung der Kinder als nötig erachtet. Lokales Wahlrecht sollte den Wanderarbeitern bis 1980 zugebilligt werden. Schließlich wurde eine verstärkte Koordinierung der Wanderungspolitik angestrebt, um "der Gefahr der Kollision zwischen einzelstaatlicher Einwanderungspolitik und den Gemeinschaftspolitiken im sozialen, regionalen und gewerblichen Bereich sowie in der Entwicklungshilfe ... vorzubeugen."²⁷ Dazu sollten Analysen über die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung und Arbeitskräftereserven, über den Rhythmus und das Ausmaß der Einwanderung, die Festlegung regionaler und nationaler Höchstwerte, bei deren Überschreitung eine andere Lösung als die Zuwanderung gesucht werden müsse, die Aufgliederung der Wanderbewegung nach Herkunft und Qualifikationsgrad; Verhütungsmaßnahmen, daß neue Wanderarbeitnehmer aus Drittländern in die Mitgliedsländer kommen, wenn in einem anderen Mitgliedstaat solche Arbeitnehmer gezwungen sind, wegen der Arbeitslosigkeit in ihre Heimatländer zurückzukehren; Wahl zwischen einer Assimilierungs- oder Integrationspolitik sowie schließlich die Nutzung des Aufenthaltsrechts der Wanderarbeitnehmer zu ihrer Vorbereitung auf eine produktive Beschäftigung nach ihrer Rückkehr, durchgeführt und bewerkstelligt werden.

Im April 1978 unterbreitete die Kommission dem Rat einen *Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der illegalen Wanderung und der illegalen Beschäftigung*²⁸. Nachdem die legalen Wanderungsbewegungen infolge der Krise beinahe gänzlich verengt waren, kam es nur noch durch Familienzusammenführung und durch illegale Einwanderung zu einem Ansteigen der Ausländerzahlen aus Drittländern. Deren soziale Lage war aber besonders gravierend, da die illegale Beschäftigung außergemeinschaftlicher Arbeitskräfte im EG-Gebiet unter allgemein mißbräuchlichen Bedingungen wie diskriminierender Arbeitsentgelte, Umgehung von Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit und Nichtbeachtung arbeitsrechtlicher Bestimmungen etc. stattfand. Deren Bekämpfung stellte nach Meinung der Kommission zum einen eine Notwendigkeit dar, weil sie ein "Hindernis für die Erreichung der sozialen Ziele" der Gemeinschaft, insbesondere der nach Artikel 117 des Rom-Vertrages zu fördernden Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der EG-Bürger, war, zum anderen weil die illegalen Wanderarbeitnehmer jeglicher Form von Ausbeutung und Einschüchterung schutzlos ausgeliefert waren. Die stärkere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Bekämpfung der illegalen Wanderung und Beschäftigung, die strafrechtliche Ahndung von Verstößen, die Erfüllung der Arbeitgeberpflichten und der Schutz der Arbeitnehmerrechte aus bereits geleisteter Arbeit waren Hauptziele der Richtlinie.

In der Zeit der anstehenden Süderweiterung der EG wiesen nicht nur das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß, sondern auch die Kommission verstärkt auf die Notwendigkeit hin, daß die Mitgliedstaaten ihre Wanderungspolitik gegenüber Drittländern abstimmen. Ausdruck dessen ist eine Mitteilung der Kommission an den Rat über *Die Abstimmung der Wanderungspolitiken gegenüber Drittländern* vom 23.3.1979.²⁹

Dieses Dokument geht davon aus, daß die liberal gehandhabte Anwerbspolitik bis 1973 zu einer großen Heterogenität der Wanderarbeitnehmer geführt und zu wenig die sozialen Auswirkungen auf die ausländischen Arbeitnehmer selbst oder auf die einheimische Bevölkerung berücksichtigt hat. Zukünftig könnten sich wanderungspolitische Maßnahmen nicht mehr nur an den Erfordernissen der Arbeitsmärkte ausrichten, auch wenn diese von grundlegender Bedeutung seien, sondern sie müßten auch mit wirtschaftlichen und sozialen Faktoren wie dem Vorhandensein einer angemessenen sozialen Infrastruktur, hohen Arbeitslosenquoten und Verpflichtungen abgewogen werden, die sich aus dem Prinzip des Vorrangs der Beschäftigung von EG-Staatsangehörigen ergäben. "Bei der Festlegung der künftigen Zuwanderungspolitik sollte eng zusammengearbeitet werden. Die gegenwärtig stagnierende Anwerbung von Angehörigen dritter Länder sollte den Anlaß bilden für die Entwicklung einer Politik, die nicht nur den Vorrang der Gemeinschaftsangehörigen am Arbeitsmarkt der Gemeinschaft wahrt und festigt, sondern auch zu einer weniger zufälligen und besser geplanten Anwerbung von Arbeitskräften aus dritten Ländern führt und in künftigen Assoziierungsverhandlungen oder Handelsvereinbarungen, die Regelungen über Arbeitskräfte enthalten, eine einheitliche Linie hinsichtlich des einzunehmenden Standpunkts und der einzuleitenden Maßnahmen ermöglicht. Schließlich würde eine Abstimmung über Aspekte der Einreise zwecks Arbeitsaufnahme ... zweifellos viel dazu beitragen, daß zahlreiche gesellschaftliche und wirtschaftliche Mißstände, die aus der früheren Anwerbspolitik erwachsen, vermieden werden ..."³⁰

Sofort abgestimmt werden sollten alle Möglichkeiten, Staatsangehörige aus EG-Ländern vorrangig zu behandeln, bevor auf Arbeitskräfte aus Drittstaaten zurückgegriffen wird; die Politik bezüglich der Rückführung der "Langzeit-Bewohner"; die Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung; die künftige Planung des Rückgriffs auf Arbeitskräfte von außerhalb der Gemeinschaft, falls dafür überhaupt Bedarf besteht; und die Politik der Familienzusammenführung in den Aufnahmeländern.

Insgesamt lief dies auf restriktivere Bestimmungen bei der Einreise (Bedingungen für die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen, gesundheitliche Untersuchungen, Nachweis von Qualifikationen, Bedingungen für die Zulassung von Familienangehörigen etc.) und dem Verbleib in Mitgliedstaaten (Dauer der ersten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, Bedingungen für ihre Verlängerung, den Wechsel der Tätigkeit bzw. des Arbeitgebers, Aufrechterhaltung der Bindung zur Kultur des Herkunftslandes etc.) sowie auf eine Lockerung der "Ausreisemöglichkeiten" hinaus (Erwägungen der Volksgesundheit, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Hilfen für rückkehrwillige Wanderarbeiter etc.).

"In dem hochsensiblen Bereich der Wanderungspolitik" komme es wesentlich darauf an, "gemeinsam vorzugehen und Entschlossenheit zu zeigen, die gegebenen institutionellen Möglichkeiten in vollem Umfang auszuschöpfen."³¹ Diese Vorschläge gingen von der Annahme aus, daß bei einer gegebenenfalls stattfindenden wirtschaftlichen Expansion der Arbeitskräftebedarf zum einen über die Beseitigung der Arbeitslosigkeit, zum anderen über kapitalintensivere Produktion gedeckt werden kann. Bei diesen Aussichten

müsse der vollständige Stopp für Neuzuwanderer aus Drittländern aufrechterhalten und die Zahl der Zugewanderten auf niedrigerem Niveau stabilisiert werden.

Am 8.7.1985 erließ die Kommission auf Grundlage des Artikels 118 des EWG-Vertrags eine Entscheidung, die die *Einführung eines Mitteilungs- und Abstimmungsverfahrens über die Wanderungspolitik gegenüber Drittländern* vorsah.³² Aufgrund dieser Entscheidung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten über geplante Maßnahmen bzw. Abkommen gegenüber Arbeitern aus Drittländern und deren Familienangehörigen zu unterrichten, sofern sie sich auf die folgenden Punkte beziehen:

- Zuwanderung, Aufenthalt und Beschäftigung einschließlich illegaler Zuwanderung, illegalem Aufenthalt und illegaler Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Drittländern;
- Die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aus Drittländern auf dem Gebiet der Lebens- und Arbeitsbedingungen, des Arbeitsentgelts und der wirtschaftsrechtlichen Ansprüche;
- Die Förderung der beruflichen, sozialen und kulturellen Eingliederung;
- Die freiwillige Rückwanderung in das Herkunftsland.

In der Mitteilung der Kommission heißt es dazu, daß die Wanderungspolitik der Mitgliedstaaten die grundsätzlich veränderten Verhältnisse widerspiegelt. Nach dem Zuwanderungsstopp sei es zu einer Konsolidierung und in einigen Fällen sogar zu einer Verringerung der Zahl der Zuwanderer aus Drittländern gekommen. Die illegale Zuwanderung und die mißbräuchliche Nutzung des Asylrechts würden entschlossen bekämpft. In den Mitgliedsländern seien Maßnahmen zur Eingliederung und Integration der in der EG lebenden Ausländer zu finden, die mit Bemühungen gepaart seien, kulturelle Bindungen an das Herkunftsland zu erhalten. Verstärkte Anstrengungen seien diesbezüglich hinsichtlich der zweiten und dritten Generation und der Familienangehörigen ergriffen worden (berufliche Bildungsprogramme, Sprachunterricht, Mitwirkung der Zuwanderer am öffentlichen Leben, Bekämpfung der Ausländerfeindlichkeit, von Intoleranz und Rassismus). Da die Zuwanderer in immer stärkerem Maße nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch Mitbürger seien, sollte "die Rechtsstellung der Zuwanderer aus Drittländern ... auf fest etablierte Ausländergemeinschaften, die infolge ihrer Aufenthaltsdauer und vor allem durch den Beitrag einer zweiten und dritten Generation die Merkmale einer Dauerbevölkerung angenommen haben, hinzielen."³³ Arbeitnehmern aus Drittländern und ihre Familienangehörigen sollte der gleiche soziale Schutz gewährt werden, wie den Arbeitnehmern der Gemeinschaft, unabhängig davon, ob ihre Lage durch bilaterale Abkommen, Assoziations-/Kooperationsabkommen oder durch andere bindende internationale Verträge geregelt wird oder nicht. Vom sozialen Standpunkt aus sollten diese Arbeitnehmer, die sich objektiv in derselben Lage befinden, nicht einzig und allein wegen ihrer Staatsangehörigkeit unterschiedlich behandelt werden. Dies zielt praktisch auf ein von der Nationalität der Person unabhängiges Diskriminierungsverbot von Ausländern, die in der EG arbeiten.

Die Abstimmung der Wanderungspolitik gegenüber Drittländern dient laut Entschliebung der Kommission v.a. drei Zielen: Erstens soll sie die gegenseitige Unterrichtung der Mitgliedstaaten erleichtern und eine gemeinsame Haltung der Mitgliedstaaten gefördert werden; zweitens soll sie sicherstellen, daß einzelstaatliche Vorhaben, Abkommen und Vorschriften mit den Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft im Einklang stehen; drittens soll schließlich die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen geprüft werden, die z.B. zur Harmonisierung des nationalen Ausländerrechts und zur Auf-

nahme möglichst vieler gemeinsamer Bestimmungen in die bilateralen Verträge getroffen werden.

Zwar erklärte am 9.7.1987 der Europäische Gerichtshof auf eine Klage von Mitgliedstaaten hin diese Entscheidung für nichtig, bekräftigte aber, daß die in Artikel 118,1 des Rom-Vertrags vereinbarte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in sozialen Fragen auch die Wanderungspolitik gegenüber Drittländern umfaßt. Der Gerichtshof erklärte es aber für rechtswidrig, als Ziel der Abstimmung festzulegen, die Übereinstimmung der geplanten nationalen Maßnahmen und Abkommen mit den Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft sicherzustellen. Die anderen Punkte wurden dagegen grundsätzlich gebilligt.³⁴

VII. Die EG der inneren Sicherheit oder: Der Kampf gegen Ausländer

In beinahe allen EG-Staaten wurden die externen Grenzen für Zuwanderer aus Drittländern aus wirtschaftlichen Gründen seit 1973/74 geschlossen. In den 80er Jahren kam es zu einer abermaligen Verschärfung dieser Abschließung aus Gründen der öffentlichen Ordnung (Terrorismus) und der Volksgesundheit (AIDS). So standen im Verlauf der Jahrzehnte eine zunehmende rechtliche Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von EG-Bürgern innerhalb der Gemeinschaft (die bis 1993 die volle Freizügigkeit im Binnenmarkt der Zwölf bringt, und auch die Gleichstellung von Hochschulabschlüssen und -qualifikationen sowie die Freizügigkeit der nicht Berufstätigen beinhaltet [Rentner, Studenten, Schüler]) nur wenige Elemente der Öffnung bezüglich Mitgliedern aus Drittländern gegenüber, die zudem von einer koordinierten Abschließungspolitik der Gemeinschaft mehr als kompensiert wurde. Als präferentielle Behandlung genießende, in diesem Sinne privilegierte Kategorien von Ausländern können lediglich Familienangehörige aus Drittländern, Flüchtlinge und Asylbewerber gelten, deren Rechte allerdings auch zunehmend unterhöhlt wurden. Die Dialektik von Verwirklichung der Freizügigkeit für EG-Bürger bis 1992 und zunehmender Abschließung gegenüber Drittländern zieht sich seither durch alle öffentlichen Äußerungen von Repräsentanten der EG. So heißt es etwa in einem Kommuniqué der europäischen Innenminister vom Oktober 1986, daß das Ziel der Abschaffung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen strengere Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft, den Austausch und die Koordinierung von Informationen der Dienste, die für diese Kontrollen zuständig sind, sowie die Koordinierung und Vereinheitlichung der Paß- und Visavorschriften und des Asylrechts erfordert. Probleme wie Terrorismus, Drogenhandel und andere Delikte sowie illegale Immigration dürften sie nicht von diesem Ziel abbringen.³⁵

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft scheinen sich entschieden zu haben, rigoros gegen Immigration aus Drittländern vorzugehen. Parallel zum Aufbau der EG, der Liberalisierung des Warenverkehrs und der weitgehenden Durchsetzung der Freizügigkeit für EG-Staatsangehörige hat es eine ständige Erweiterung der Polizeibefugnisse und -kooperation im Bereich der inneren Sicherheit in den einzelnen Mitgliedstaaten gegeben. Die Vielfalt der seither neu entstandenen Institutionen läßt die einzelnen Aufgabenbereiche und konkreten Tätigkeiten kaum noch erkennen:

- Bereits 1971 entstand die sog. Pompidou-Gruppe zur Drogenbekämpfung. Sie ist u.a. auch mit Fragen der polizeilichen Zusammenarbeit beschäftigt.
- Auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung existieren zudem weitere, teilweise regionale Institutionen, in deren Zentrum die "ständige Arbeitsgruppe Rauschgift" beim BKA steht.
- Nach der Entführung des Arbeitgeber-Präsidenten Schleyer entstanden der "Wiener" und der "Berner Club", die für Anti-Terrorismus und Staatssicherheit zuständig sind. Vertreter der wichtigsten westeuropäischen Länder arbeiten dort zusammen mit Repräsentanten der Geheimdienste.
- Die wichtigste der neugeschaffenen Institutionen ist die sog. TREVI-Gruppe (T=Terrorisme, R=Racisme, E=Extremisme, V=Violence, I=International). Sie untersteht den Innen- bzw. den Justizministern. Die besondere Rolle der TREVI-Gruppe ergibt sich aus ihrer Stellung zu den EG-Institutionen. Obwohl die oberste Ebene von den Justiz- und Innenministern gebildet wird, hier praktisch eine vollständige Identität zum Ministerrat besteht und sie damit eine wichtige Rolle bezüglich der

Europäischen Politischen Zusammenarbeit spielt, ist diese Gruppe selbst kein formales EG-Organ, sondern ein multilaterales Gremium der Innen- und Justizminister und der Polizeien der EG-Staaten. Die Führungsspitze von TREVI ist parallel zur Präsidentschaft der EG organisiert. Der EG-Präsident, sein Vorgänger und Nachfolger bereiten die jeweiligen Sitzungen vor und pflegen am Rande der Ministertreffen auch regelmäßig die Außenkontakte mit Ministern und Polizeivertretern anderer Länder (auch von außerhalb der EG). Eine zweite Ebene von TREVI bilden die für Polizeifragen zuständigen Staatssekretäre, die dritte besteht aus Arbeitsgruppen von Polizeivertretern der Mitgliedsländer. "Diese Anlage als Parallelorganisation zu den Institutionen der EG läßt es zu, daß die TREVI Beschlüsse von EG-weiter Bedeutung trifft, gewissermaßen EG-Innenpolitik betreibt, aber trotzdem nicht der Kontrolle der EG-Kommission und viel weniger noch der des Europäischen Parlaments unterliegt. Zuständig wären damit im Grunde die Parlamente der beteiligten Staaten, die aber ebensowenig zu einer effektiven Kontrolle in der Lage sind."³⁶ Über die Arbeit dieser Gruppe erfährt die Öffentlichkeit in der Regel wenig. Dem Namen zufolge beschäftigt sie sich hauptsächlich mit der Bekämpfung des Terrorismus und politischer Straftaten, und dies ist zweifellos ein Schwerpunkt ihrer Arbeit. Dennoch beschränkt sie sich nicht darauf. Neben Arbeitsgruppen zur Terrorismusbekämpfung existierte von Anfang an eine weitere zur Polizeitechnik und -ausbildung, seit 1986 gibt es eine Arbeitsgruppe zur organisierten Schwermriminalität. Folgt man den sporadischen Zeitungsberichten über die Treffen von Repräsentanten dieser Gruppe, dann ist die Bandbreite der Aufgaben allerdings sehr viel breiter. Hinzukommen nämlich asyl- und ausländerpolitische Fragen, die Nutzung gemeinsamer Verbindungsbeamten in Drittländern, gemeinsame Öffentlichkeitsfahndung und grenzüberschreitender Datenaustausch.

Seit Mitte der 80er Jahre hat TREVI mit dem Näherkommen des magischen Datums 1992 eine abermalige Aufwertung erfahren. Seit 1986 gibt es im Rahmen von TREVI eine "ad hoc Arbeitsgruppe" zu Einwanderungsfragen, die sich insbesondere mit der Abstimmung des Asyl- und Ausländerrechts in den EG-Staaten beschäftigt, und seit 1988 eine "Gruppe TREVI 1992", deren Ziel es ist, "Ausgleichsmaßnahmen" für die EG-weite Öffnung der Binnengrenzen zu erarbeiten.

Die TREVI-Gruppe hatte bereits am 8.11.1984 eine Vereinbarung bezüglich des Informationsaustauschs in Fragen des Terrorismus unterzeichnet, trat am 21.6.1985 in Rom und am 27./28.4.1987 in Brüssel zusammen. In der Deklaration des belgischen Vorsitzenden (Innenminister Gol), heißt es deutlich, daß die Aufhebung der EG-Grenzen 1992 unmöglich sein würde im Falle eines Fehlens einer koordinierten Politik gegenüber Drittländern.³⁷ Diese Politik betrifft die Koordinierung der einzelstaatlichen Visavorschriften, die Koordinierung der Bestimmungen über das Asylrecht und den Flüchtlingsstatus, die Koordinierung der Bestimmungen über den Status der Staatsangehörigen aus Drittländern. Was die externen Grenzkontrollen betrifft (hauptsächlich Häfen und Flughäfen), zielt die Politik auf die Einheitlichkeit der Einreisedokumente und gemeinsame Kontrollmechanismen. Da die verschiedenen Maßnahmen dennoch nicht jedweden irregulären Eintritt in die EG vermeiden können, will die "Trevi-Gruppe" die innergemeinschaftlichen Kontrollen solange aufrechterhalten, bis alternative Vereinbarungen getroffen wurden, die eine schnelle Deportierung unerwünschter Elemente in der EG ermöglichen. "This indicates, again, that with respect to migrants, the progress of freedom for nationals of the Community can come only if there are reinforced restraints upon those coming from third States, condemned never to become "migrants" but, instead, to remain forever "foreigners" knocking at the doors of the Community."³⁸

Im Bereich des Asyl- und Ausländerrechts arbeitet TREVI so, daß keine EG-Richtlinie erarbeitet wird, sondern ein Völkerrechtsvertrag. Damit sind nicht EG-Institutionen wie Kommission oder Parlament für die Resultate zuständig, sondern die einzelnen Staaten, die den derart ausgearbeiteten Verträgen dann in den nationalen Parlamenten mit der einfachen Mehrheit (über die die Regierungsparteien ja mindestens verfügen) zustimmen. Demokratischer Kontrolle und Einspruchsrechten von dritter Seite ist TREVI somit nicht ausgesetzt. TREVI ist auf EG-Ebene zu einer polizeipolitischen Planungsinstanz ersten Ranges geworden, die sich mit weit über den ursprünglichen Aufgabebereich hinausgehenden Anforderungen der inneren Sicherheit der EG beschäftigt. Sie unterliegt keiner juristischen oder parlamentarischen Kontrolle, Tagesordnungen und Entscheidungsstrukturen sind ebensowenig bekannt wie die Funktionen und Namen der nicht-ministeriellen Mitglieder, die Sitzungsthemen und -protokolle.

- Dagegen ist es Aufgabe der sog. Schengen-Konferenz, die im ersten Schengener Vertragswerk (Schengen I, 1985) enthaltenen Vorstellungen v.a. in bezug auf die Verlagerung von Kontrollen an die Außengrenzen der fünf beteiligten Vertragsstaaten (Beneluxländer, Frankreich, Deutschland; jüngst trat Italien bei) zu konkretisieren. Daneben geht es um die Konzeptionierung einer gemeinsamen Visa- und Asylpolitik und die Polizei betreffenden "Ausgleichsmaßnahmen". Schengen II wurde im Frühjahr 1990 ratifiziert und verdeutlicht exemplarisch die "innere Sicherheitspolitik" der EG. Auch in diesem Fall waren die nationalen Parlamente an der Fertigstellung des Vertragswerks, wenn überhaupt, nur marginal beteiligt. Demokratische Kontrolle und Debatten blieben wiederum außen vor.³⁹

Der Inhalt des Schengen-Abkommens ist hier v.a. in bezug auf die ausländer- und asylrechtlichen Regelungen von Bedeutung.⁴⁰ Mit dem Fortfall der Binnengrenzen der Vertragsstaaten wird zum einen die effektive Sicherung der Außengrenzen geregelt. Mit der Verlagerung der Grenzkontrollen wird eine gemeinsame Visapflicht der beteiligten Staaten geschaffen und die Länder, die einer solchen Pflicht unterliegen, festgelegt. Wenn es Ausländer geschafft haben, ein Visum zu erlangen, dann sollen sie allerdings als Ansässige in einem EG-Staat auch in den Genuß der Freizügigkeit kommen. Zusätzlich wird für Ausländer eine Hotelmeldepflicht in allen beteiligten Staaten eingeführt.

Auch in bezug auf das Asylrecht haben sich die Schengener Vertragsstaaten auf eine gemeinsame Linie geeinigt. Asylanträge können fortan nur noch in einem der beteiligten Staaten gestellt werden. Wird der Asylbewerber in diesem Staat abgelehnt (oder anerkannt), verpflichten sich die anderen dazu, diese Entscheidung zu akzeptieren. Parallel- oder Nachfolgeanträge sind ausgeschlossen. Das bedeutet für die Bundesrepublik Deutschland, daß de facto das Grundrecht auf Asyl wegfällt, da die gerichtliche Überprüfung des Antrages eines Asylbewerbers, die ihm nach Artikel 16 des Grundgesetzes zusteht, entfällt. Da es in erster Linie um eine effektive Reduzierung der Asylantenströme geht, hat man sich erst gar nicht die Mühe gemacht, die Asylverfahren der einzelnen Länder anzugleichen und mögliche Asylgründe abzustimmen. Die jetzt vollzogene "Harmonisierung" läuft auf eine Reduktion auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus. Der in diesem Rahmen vorgesehenen "Rechtsangleichung" fallen auch weitere liberale Bestimmungen in anderen Mitgliedsländern (bezüglich des Betäubungsmittelrechts, in bezug auf die generelle Hotelmeldepflicht etc.) zum Opfer. Rechtshilfe und Auslieferungsverfahren sollen beschleunigt werden und um neue Wege, insbesondere im Bereich der polizeilichen Rechtshilfe, erweitert werden. Hinzu kommt, daß ein umfassender Erfahrungsaustausch, eine stark verbreiterte Kooperation und verbesser-

ter Austausch von Daten erfolgen soll. Zentraler Punkt in diesem Zusammenhang ist das sog. Schengen-Informationssystem (SIS), ein Sach- und Personalfahndungssystem mit einer Speicherkapazität von über 5,5 Mio. Datensätzen. Es soll für Kontrollen im Inland sowie an den gemeinsamen Außengrenzen zu Verfügung stehen und den für die Visumsvergabe zuständigen Behörden dienen. Dort werden allgemeine Angaben zur Person, die Hinweise "bewaffnet", "gewalttätig" sowie der Ausschreibungsgrund und die zu ergreifenden Maßnahmen gespeichert. Folgende Personenkategorien werden hinsichtlich des Ausschreibungsgrundes und der Maßnahmen unterschieden:

- Personen, die mit dem Ziel der späteren Auslieferung festgenommen werden sollen;
- Drittausländer, denen die Einreise verweigert oder die ausgewiesen werden sollen;
- Personen, die zum Zwecke der Gefahrenabwehr in Gewahrsam genommen werden sollen;
- Personen, deren Aufenthaltsort ermittelt werden soll;
- Personen, deren Kontrolle "verdeckt registriert" werden soll.⁴¹

Ausländer scheinen also weit über das übliche Maß hinaus eine Gefahr für die EG darzustellen. Dem Schengener Abkommen kommt eine Pilotfunktion für Regelungen auf Gesamt-EG-Ebene zu.⁴² Zur erfolgreichen Durchsetzung solcher polizeilichen Informationssysteme beschwören Politiker immer wieder die Gefahr des Terrorismus, der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels. In den letzten Jahren kommt verstärkt - aus politisch unterschiedlichen Richtungen - das Schüren einer diffusen Bedrohungsangst hinzu: Das christliche Abendland habe bereits den Ansturm der Mongolen, der Muselmanen und der Bolschewiken abgewehrt, jetzt müsse sich der alte Kontinent gegen unvorstellbare "Flüchtlingsströme" (meistens aus den ehemaligen Kolonien), gegen den islamischen Fundamentalismus etc. wehren. Diese Art der Propaganda zielt auf dumpfe Gefühle und dient ausschließlich dazu, die Macht der Repressionsapparate zu vergrößern.

Aber das ist noch nicht alles: Unausgesprochen geht es auch um die vorbeugende Krisenbewältigung auf gesamteuropäischer Ebene. Mit der Einigung entstehende, absehbare politisch-soziale Konflikte sollen rechtzeitig eingedämmt und möglichst im Keim erstickt werden. So schreibt etwa Innenminister Schäuble in bezug auf das Asylrecht: "Anders als die Partnerstaaten gewährt das Grundgesetz politisch Verfolgten einen *Anspruch* auf politisches Asyl. Dieses Recht entstammt den Erfahrungen mit einer brutalen Diktatur, mit einem menschenverachtenden System, die die Partnerstaaten - gottlob - nicht gemacht haben. Die Bundesregierung will auch weiterhin *fähig* bleiben, politisch Verfolgten Asyl zu gewähren. Doch der Zustrom der Menschen, die aus *wirtschaftlichen* Gründen in das Bundesgebiet kommen und sich *zu Unrecht* auf das Grundrecht des Artikel 16 unserer Verfassung berufen, kann so nicht hingenommen werden. Die Bundesrepublik ist von den größeren Flächenstaaten Europas der am dichtesten besiedelte. 4,5 Mio. Ausländer leben bereits in der Bundesrepublik. Die *Bereitschaft der Bürger*, Menschen aus anderen Nationen aufzunehmen, darf deshalb *nicht überfordert werden*. Unabhängig davon ist es nötig, die Asylpolitik in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft zu vereinheitlichen. Denn ein Raum ohne Binnengrenzen wäre *faktisch* auch für die Asylbewerber *offen*, die sich in ihm aufhalten."⁴³

Die Gefahren der organisierten Kriminalität können an den künftigen Außengrenzen der EG jedenfalls nicht gebannt werden. Der jährliche Bericht des Bundesgrenzschutzes weist die Grenzkontrollen denn auch vornehmlich als ein ausländerpolitisches Instrumentarium aus. 1988 wurden an bundesdeutschen Grenzübergängen insgesamt 123875 Ausländer zurückgewiesen, davon 1900 wegen des Verdachts der illegalen Ar-

beitsaufnahme. Im selben Jahr kam es zu 102956 Grenzaufgriffen, davon 31290 wegen Vergehen gegen paß- und ausländerrechtliche Bestimmungen.⁴⁴

Angesichts dieser Zahlen und des beeindruckenden Repressions- und Fahndungspotentials auf EG-Ebene dürfte dem Versuch, Westeuropa für Ausländer aus Drittstaaten zu schließen, kaum etwas im Wege stehen. Die EG der offenen Binnengrenzen hat sich nach außen mit dicken Festungsmauern umgeben, da sie sich als wirtschaftliche und politische Großmacht offensichtlich gerade durch die Schwächsten am stärksten bedroht fühlt.

Da nach wie vor kein einheitliches oder zwingendes "positives" EG-Recht gegenüber Zuwanderern aus Drittländern existiert, unterstehen Staatsangehörige aus Drittländern, auch wenn sie in einem EG-Staat ansässig sind, in bezug auf ihren Aufenthalt und ihre Beschäftigung den ausländerrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Aufnahmelandes. Die Rechte der aus Drittländern stammenden Immigranten innerhalb eines EG-Staats beruhen also nach wie vor auf den vergleichsweise sehr unterschiedlichen jeweiligen innerstaatlichen Rechtslagen und eventuell bestehenden bilateralen Abkommen mit dem Herkunftsland.⁴⁵ Entsprechend verfügen sie nicht über die Freizügigkeit, in einem anderen Staat Arbeit zu suchen. Zwar ist in jüngster Zeit eine gewisse Harmonisierung der Bestimmungen und Richtlinien angestrebt worden und diese langfristig auch wohl unausweichlich, da sich alle EG-Staaten diesbezüglich untereinander verständigen und eine einheitliche Haltung annehmen müssen, aber jeder Mitgliedstaat hat im Bereich der Immigration seine Rechtsetzungsgewalt behalten - ein Zustand, der sich zumindest mittelfristig wohl kaum ändern wird. Es gibt damit keine von der EG-Zugehörigkeit unabhängige, rechtlich festgelegte und v.a. geschützte Gleichstellung aller Immigranten.⁴⁶ In Ermangelung einer extensiveren Koordinierung haben alle Mitgliedsländer ihre internen Gesetze dahingehend modifiziert, stärker gegen "irreguläre Immigranten" und "falsche Flüchtlinge" vorzugehen (Kehrseite: Größere juristische Freiheit für diejenigen, die seit längerer Zeit in den Mitgliedsländern wohnen und arbeiten). Die Verwirklichung des Binnenmarktes wird aber auch groteske Ergebnisse zeitigen: "Since there is very little primary immigration now allowed to the EC in any event from labour exporting countries, there is little scope for 1992 to restrict it further. The main result of freer internal movement is likely to be some bizarre anomalies (migrants from Macao and the French West Indies will have free access to Britain but those from Hong Kong and the remaining British West Indies will be barred)."⁴⁷

Exkurs: *Der Fall der Türkei.*

Ein anschauliches Beispiel dafür, wie die Freizügigkeit für "unliebsame" Staatsangehörige aus Drittländern, die einen Assoziierungs- und Aufnahmeantrag gestellt haben, vorenthalten wird, bildet die Türkei.⁴⁸ Diese beantragte im Juni 1959 die Assoziierung und im April 1987 ihren Beitritt zur EG. Während ein Vertrag über die Assoziierung 1963 zustandekam, wird das Beitrittsgesuch, und dies betrifft in erster Linie die Freizügigkeit, bis heute mit wechselnden Begründungen abgelehnt, obwohl es in Artikel 12 des Assoziierungsabkommens heißt: "Die Vertragsparteien vereinbaren, sich von Artikel 48, 49, 50 des Vertrages (also der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Verf.) leiten zu lassen." Sieben Jahre später wurde in Artikel 36 des Zusatzprotokolls ein präziser Zeitplan vorgegeben. Dort heißt es: "Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten und der Türkei wird nach den Grundsätzen des Artikel 12 zwischen dem Ende des zwölften und dem Ende des zweiundzwanzigsten Jahres nach dem In-

krafttreten des genannten Abkommens schrittweise hergestellt." Der Ablauf des 22. Jahres war der 1.12.1986, ein Termin, an dem die Freizügigkeit mit der Türkei hätte eigentlich eintreten müssen. Einzig Absatz 2 besagte noch, daß der Assoziationsrat die erforderlichen Regeln festlegt. Der erste Beschluß des Assoziationsrates fiel am 19.9.1980, und bis 1986 ist danach erneut große Stille eingekehrt. Die Brisanz des stillschweigenden Übergehens der im Grunde zu vollziehenden Freizügigkeit zeigte sich in der Rechtsprechung des EuGH im *Fall Demirel*, der vorher bereits am Bundessozialgericht und am Bundesverwaltungsgericht verhandelt worden war. Das Verwaltungsgericht hat durch Beschluß vom 11.12.1985 die zwei folgenden Vorlagefragen dem EuGH gestellt: "1. Beinhaltet Artikel 12 des Assoziierungsabkommens EWG-Türkei und Artikel 36 des Zusatzprotokolls in Verbindung mit Artikel 7 des Assoziierungsabkommens bereits jetzt ein gemeinschaftlich unmittelbar geltendes innerstaatliches Verbot für die Einführung neuer Freizügigkeitsbeschränkungen gegenüber in einem Gemeinschaftsland legal lebenden türkischen Arbeitnehmer durch Änderung einer bestehenden Verwaltungspraxis? 2. Ist unter dem Begriff der Freizügigkeit im Sinne des Assoziierungsabkommens auch der Familiennachzug von Ehegatten und minderjährigen Kindern zu in einem Gemeinschaftsland lebenden türkischen Arbeitnehmer zu verstehen?"⁴⁹

Der EuGH verneinte die in Frage 1 aufgeworfene direkte Anwendbarkeit und ging nicht mehr auf die zweite Frage ein. Auch wenn dieses Urteil im Zuge der Ausländer- und Immigrationspolitik wenig überraschend ist, so hat es doch zu beträchtlichen Kontroversen unter Juristen geführt, die in dem von Will herausgegebenen Sammelband dokumentiert werden. Dies betrifft sowohl die juristisch ungeklärten Kompetenzbereiche einzelner EG-Institutionen in Fragen der Wanderungs-, Flüchtlings- und Ausländerpolitik, die Reichweite der EG-Kompetenzen gegenüber nationalstaatlicher Rechtsprechung, den diesbezüglichen Zuständigkeitsbereich des EuGH und die Frage nach dem Grundrechtscharakter etwa der Freizügigkeit sowie dem Charakter dieses Grundrechts als nationaler Gesetzgebung übergeordnetes Rechtsinstitut.⁵⁰

Juristisch läßt sowohl die grammatikalische, systematische und die teleologische Auslegung des Assoziierungsabkommens mit der Türkei die Schlußfolgerung zu, daß die Vertragsparteien bei der Formulierung des Abkommens und des Zusatzprotokolls in bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer der Tätigkeit des Assoziierungsrates eine zeitliche Grenze setzen wollten, nach deren Überschreiten die Freizügigkeit *unbedingt* eintreten sollte.

Daß hier vor dem Versagen der politischen Entscheidungsträger mit juristischen Mitteln um politische Inhalte - und wie es im Moment aussieht, erfolgreich im Abwehren der Türken - gekämpft wird, ist nicht neu. Daß es dabei um die Durchsetzung der Festung Europa mit juristischen Mitteln geht, ohne daß für die Politiker "Handlungsbedarf" besteht, paßt diesen gut ins Konzept und stützt ihren Abwehrkampf gegen die Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer mit scheinbar unpolitischen Mitteln. In diesem Fall sind aber juristische Maßnahmen unmittelbar politische Maßnahmen, was zugleich verdeutlicht, daß das Abwehren von Ausländern auf verschiedenen Feldern stattfindet und die offizielle politische Ebene nur ein Feld ist. Juristische Argumentationen und Kapriolen werden wohl auch in Zukunft dazu beitragen, zusätzliche und damit unliebsame türkische Arbeitskräfte aus der EG fernzuhalten.

VIII. Neuere Initiativen auf EG-Ebene

Die Konventionen im Rahmen des Europa-Rats, wie z.B. die *Europäische Sozialcharta* oder die *Konvention über die Rechtsstellung des Wanderarbeitnehmers* enthalten relativ günstige Bestimmungen für die Wanderarbeitnehmer. Deren Rechte werden in Artikel 19 der *Charta* ("Das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand") geregelt und umfaßt die folgenden zehn Ziffern:

Ziff. 1: Unentgeltliche Betreuung und Erteilung von Auskünften - Maßnahmen gegen irreführende Werbung zur Auswanderung und Einwanderung.

Ziff. 2: Erleichterung der Abreise, der Reise und der Aufnahme der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien.

Ziff. 3: Zusammenarbeit zwischen den Diensten der Aus- und Einwanderungsländer.

Ziff. 4: Garantie, daß die Wanderarbeitnehmer bei den Beschäftigungsbedingungen, der gewerkschaftlichen Organisation und der Unterkunft nicht weniger günstig behandelt werden als die Staatsangehörigen der betreffenden Länder.

Ziff. 5: Garantie, daß Wanderarbeitnehmer in bezug auf Steuern, Abgaben und Beiträge aufgrund ihrer Beschäftigung nicht weniger günstig behandelt werden als die Staatsangehörigen der betreffenden Länder.

Ziff. 6: Familienzusammenführung.

Ziff. 7: Garantie, daß die Wanderarbeitnehmer in bezug auf die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten, nicht weniger günstig behandelt werden als die Staatsangehörigen des betreffenden Landes.

Ziff. 8: Schutz vor Ausweisung.

Ziff. 9: Überweisung des Verdienstes und der Ersparnisse.

Ziff. 10: Ausweitung des Schutzes und des Beistandes auf aus- und einwandernde selbstständig Erwerbstätige.

Allerdings sind diese Bestimmungen für Staatsangehörige aus nicht zum Europa-Rat gehörende Länder nicht verbindlich. Die *Europäische Sozialcharta* ist von allen Mitgliedstaaten der EG außer Portugal ratifiziert worden, die *Konvention über die Rechtsstellung des Wanderarbeitnehmers* von 7 Staaten (davon 4 EG-Mitgliedern).⁵¹

Im Rahmen des Europa-Parlaments hat der "Europa-Parlaments-Sonderausschuß für die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit" eine *Charta für EG-Einwohner* vorgeschlagen, die Ausländern aus fremden (Dritt-) Staaten folgende Rechte zubilligen würde:

- Die Freiheit, sich in jedem anderen Mitgliedstaat zu betätigen und niederzulassen, wenn sie in einem EG-Land das Aufenthaltsrecht erworben haben.
- Die Möglichkeit, auch im öffentlichen Dienst des Gastlandes oder der EG-Behörden angestellt zu werden, wenn eine "genügende Aufenthaltsdauer" nachgewiesen werden kann. (Bislang ist eine Anstellung selbst für EG-Bürger bei Behörden anderer Mitgliedstaaten nur eingeschränkt möglich).
- Das Recht auf Erwerb der Staatsbürgerschaft des Gastlandes nach fünf Jahren, wobei die Beibehaltung der ursprünglichen Staatsbürgerschaft nur unter bestimmten Umständen erlaubt sein soll. (Auch dieses Recht existiert bisher nicht überall).
- Ausländerkinder, die im Gastland geboren sind, sollen automatisch dessen Staatsbürgerschaft erhalten. (Dies ist traditionell in Frankreich und den USA der Fall).
- Das aktive und passive Wahlrecht mindestens bei Kommunalwahlen soll nach fünf Jahren Aufenthaltsdauer zugebilligt werden. (Dagegen werden erhebliche verfas-

sungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Das Bundesverfassungsgericht erklärte im November 1990 das Kommunalwahlrecht für Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland für verfassungswidrig).

- Schließlich soll jede "rassistische Handlung" strafbar sein, und Strafanträge sollen auch durch Privatpersonen gestellt werden dürfen.

Diese Vorschläge des Europa-Parlaments zielen insgesamt auf ein erheblich großzügigeres Ausländerrecht ab.⁵²

Bei der Abfassung einer *Europäischen Grundrechtsakte* hat sich W. Däubler vom Gedanken einer weitgehenden Partizipation der Arbeitenden und eines umfassenden sozialen Schutzes leiten lassen. Sie stellt eine "konkrete Utopie" dar, die den bislang Einflußlosen und sozial Schwachen ein zuhause geben will. Mit dem Wachstumsprojekt Binnenmarkt solle auch die Sozialpolitik große Schritte vorankommen. Rechte der Wanderarbeitnehmer, insbesondere aus Drittstaaten, werden in den Artikeln 15, 17 und 33 behandelt.

Artikel 15 behandelt das Recht auf Freizügigkeit. Demnach darf kein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates von einem anderen Mitgliedstaat ausgewiesen bzw. abgeschoben werden. Die Einreise kann Bürgern aus Mitgliedstaaten nicht verweigert werden.

Artikel 17 regelt das Recht auf Asyl und die Rechte der Ausländer aus Drittstaaten. Die Mitgliedstaaten gewähren demnach politisch Verfolgten Asyl. Personen aus Drittstaaten mit Aufenthaltserlaubnis dürfen nur dann ausgewiesen werden, wenn ihr Aufenthalt von vornherein vorübergehenden Charakter hatte, ihr Asylantrag abgelehnt wurde oder sie sich einer schweren strafbaren Handlung schuldig gemacht haben. In Absatz 3 heißt es, daß die EG die Grundsätze für die Einreise von Nicht-EG-Staatsangehörigen festlegen soll. Absatz 4 regelt, daß die selbständige bzw. unselbständige Erwerbstätigkeit von Personen aus Drittländern für einen bestimmten Mitgliedstaat von einer Arbeitserlaubnis abhängig gemacht werden kann.

Artikel 33 regelt die Rechte der Wanderarbeitnehmer. Staatsangehörige aus Mitgliedstaaten haben demnach gleichen Zugang zu Arbeitsplätzen. Benachteiligungen oder Bevorzugungen wegen der Staatsangehörigkeit sind bei der Entlohnung, den Arbeitsbedingungen, den Mitwirkungsrechten, der Beförderung und dem Kündigungsschutz untersagt. Wer in verschiedenen Mitgliedstaaten arbeitet, darf keine Nachteile im Rahmen der Sozial- und Arbeitslosenversicherung erleiden. Absatz 4 regelt, daß Personen aus Drittstaaten, die sich erlaubterweise in der Gemeinschaft aufhalten, dieselben Rechte wie Staatsangehörige der Mitgliedstaaten haben, (auch wenn vor der Arbeitsaufnahme eine Arbeitserlaubnis nach Art. 17 Abs. 5 erteilt werden muß).⁵³

Auf der Ebene des Europäischen Parlaments hat die Fraktion der Grünen einen *Entschließungsantrag zu Wanderarbeitnehmern aus Drittländern* eingebracht⁵⁴, eine erweiterte Fassung mit der Sozialistischen Fraktion, der Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken, der Fraktion Die Grünen im Europäischen Parlament und der Fraktion der Koalition der Linken zum gleichen Thema liegt ebenfalls vor.⁵⁵

Der Antrag der Fraktion der Grünen geht davon aus, daß sich die Position der Wanderarbeitnehmer aus Drittländern durch die Vollendung des Binnenmarktes und die endgültige Verwirklichung der Freizügigkeit in relativer Hinsicht verschlechtert, weil sie von einer Reihe ansonsten für EG-Bürger geltenden Vorschriften ausgeschlossen bleiben. Die Chancengleichheit der Wanderarbeitnehmer in bezug auf Zugang zum Arbeitsmarkt, zu sozialen Einrichtungen, zum Wohnungsmarkt, zu Ausbildung etc. werde in keinem Mitgliedsland der EG garantiert. In den gemeinschaftlichen Rechtsvor-

schriften sei die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer aus Drittstaaten keineswegs gewährleistet, da der EWG-Vertrag so interpretiert werde, daß er ausschließlich für EG-Bürger gelte. Auch in der Sozialcharta und im Sozialen Aktionsprogramm seien keine besonderen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Wanderarbeitnehmer vorgesehen. Deshalb dringt die Fraktion der Grünen auf weitergehende Initiativen zur Verbesserung der Lage der Wanderarbeitnehmer und fordert die Kommission auf, "im Rahmen des Sozialen Aktionsprogramms Maßnahmen vorzuschlagen, die gewährleisten, daß Arbeitnehmer aus Drittländern denselben Zugang zum Arbeitsmarkt, zu sozialen Einrichtungen, zum Wohnungsmarkt und zur Ausbildung erhalten wie Gemeinschaftsbürger."

Der auf eine breitere Koalition gestützte Entschließungsantrag kommt unter Berücksichtigung ähnlicher Befürchtungen und Erwägungen zu "der Auffassung, daß es immer dringender und erforderlicher wird, das Problem auf Gemeinschaftsebene anzugehen, um zu einer Definition der diesbezüglichen Gemeinschaftspolitik zu gelangen und die Möglichkeit der schrittweisen Ausweitung der Rechte der Wanderarbeitnehmer in der EWG zu prüfen, wobei besonders folgende Aspekte zu berücksichtigen sind:

- Einreise und Aufenthalt der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft;
- Soziale Rechte und soziale Sicherheit;
- Unterbringung;
- Zugang zu allgemeinen und beruflichen Bildungsmöglichkeiten;
- Bekämpfung der Schwarzarbeit;
- Recht auf Familienzusammenführung;
- Soziale Eingliederung;
- Lage weiblicher Einwanderer aus Drittländern."

Beide Gruppierungen fordern im Juni 1991 eine Europäische Konferenz zum Thema "Wanderarbeitnehmer aus Drittländern" zu veranstalten, die dazu dienen soll, gemeinsame Probleme zu definieren und eine globale und koordinierte Gemeinschaftsaktion durchzuführen.

Die Staats- und Regierungschefs haben auf ihrer Tagung im Dezember 1989 in Straßburg einhellig eine *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer* verabschiedet.⁵⁶ Sie zielt zwar formal auf eine Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer in der EG ab, einige sind allerdings immer noch gleicher als andere. Die Ausgrenzung von Wanderarbeitnehmern aus Drittländern findet unter der Hand statt, da keine besonderen Maßnahmen für diese Gruppen vorgesehen sind und somit ungleiches gleich behandelt wird. Zwar heißt es in der Präambel: "Zur Wahrung (sic!) der Gleichbehandlung ist gegen Diskriminierungen jeglicher Art, insbesondere aufgrund von Geschlecht, Hautfarbe, Rasse, Meinung oder Glauben, vorzugehen. Die soziale Ausgrenzung ist im Geiste der Solidarität zu bekämpfen. Es ist Sache der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, daß Arbeitnehmern aus Drittländern und ihren Familienangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft aufhalten, im Hinblick auf ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen eine Behandlung zuteil wird, die derjenigen vergleichbar ist, welche die Arbeitnehmer des betreffenden Mitgliedstaates genießen."⁵⁷

In der *Mitteilung der Kommission über ihr Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte*⁵⁸ betont die Kommission nachdrücklich, keinen Vorschlag zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe oder Religion vorgelegt zu haben, und weist die Bekämpfung dieser Praktiken (insbesondere in der Arbeitswelt und beim Beschäftigungszugang) dem Kompetenzbe-

reich der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner zu. Anstatt aktiv Akzente zu setzen, wird in der Präambel der Gemeinschaftscharta betont, daß die Durchführung der Charta nicht zu einer Ausweitung der vertraglich festgelegten Befugnisse der Gemeinschaft führen dürfe. Die einzelnen Nationalstaaten sind hier also ebenso wie im Bereich des Asyl- und Einwanderungsrechts aus Drittländern gefordert. Daß die Gemeinschaftscharta nicht sehr weitgehende Forderungen aufstellt und diese insgesamt sehr allgemein und unbestimmt bleiben, reflektiert die Kommission im letzten Absatz der Präambel, wo es heißt, daß die Verwirklichung der sozialen Grundrechte "keinen Rückschritt in den Mitgliedstaaten gegenüber der derzeitigen Lage bewirken" dürfe - eine Entwicklung, die selbst der Kommission durchaus denkbar erscheint.

IX. Europa nach 1992 - Ein Ausblick auf zukünftige Wanderungsbewegungen

Aus den Wanderungsbewegungen innerhalb und von außerhalb der EG in den letzten zwei Jahrzehnten können folgende Schlußfolgerungen gezogen werden: Innerhalb der EG und in bezug auf Angehörige aus EG-Staaten ist es nach der Süderweiterung nicht im erwarteten (oder befürchteten) Umfang zu Migrationsströmen aus den unterentwickelteren in die entwickelteren Regionen der EG gekommen. Dennoch ist innerhalb der Gemeinschaft ein verstärkter Austausch von Staatsangehörigen einzelner EG-Staaten zu beobachten, insbesondere zwischen den hochentwickelteren Industriegesellschaften. Während in früheren Zeiten eine starke Süd-Nord-Bewegung zu verzeichnen war, die bereits seit Mitte der 70er Jahre ausgetrocknet wurde, kam es danach zu einer Bewegung in die umgekehrte Richtung, die zwar nie auch nur annähernd die damaligen Ausmaße erreichte, aber zunehmend an Bedeutung gewann. Das Ausmaß des wechselseitigen Austausches war und ist primär abhängig von der Nachfrage nach Arbeitskraft und damit der wirtschaftlichen Konjunktur. Die Niederlassungsfreiheit und die übrigen Regulierungen der EG-Institutionen waren allein kein allzu starker Anreiz, um Migrationsströme, die sich ausschließlich auf "push-Faktoren" zurückführen lassen, auszulösen. Demgegenüber bildeten sie eine genügende Freiheit, um "pull-Faktoren" in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums und Arbeitsmarktzwängen zumindest temporär zur Durchsetzung zu verhelfen.

Hinsichtlich der zu erwartenden Migrationsströme nach der Vollendung des Binnenmarktes 1992 zeichnen sich unterschiedliche Entwicklungen ab.⁵⁹ Sinnvoll für eine diesbezügliche Prognose erscheint eine Unterscheidung zwischen der Migration innerhalb der EG und der von Angehörigen aus Drittstaaten in die EG. In beiden Fällen lassen sich unterschiedliche Personengruppen ausmachen.

Individuelle Arbeitsmigration: Die Migration einzelner Arbeitnehmer innerhalb der EG ist entscheidend abhängig von Veränderungen der wirtschaftlichen Konjunktur. Im Falle einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, kann ein Anwachsen dieser Art der Migration erwartet werden, im Falle einer anhaltenden Konjunkturschwäche eine Abnahme bzw. Stagnation der Migrationsbewegung. Falls es zu einer verstärkten Nachfrage nach Arbeitskraft kommen sollte, dann werden entsprechend den Erfahrungen der letzten 15 Jahre hauptsächlich "gelernte" Arbeiter und höher qualifizierte Arbeitnehmer gebraucht werden. Über die Richtung der Migrationsströme läßt sich dagegen wenig vorhersagen. Das Ausmaß dieser Art der Migration dürfte insgesamt wenig substantiell und nur von geringer Bedeutung sein. Eine Nachfrage nach nur gering bzw. überhaupt nicht qualifiziertem Personal in den nordwesteuropäischen Staaten der EG dürfte es aller Voraussicht nach nicht geben, da die Arbeitslosigkeit bei diesen Gruppen in allen EG-Ländern bereits überdurchschnittlich hoch ist. Die Arbeitsmarktsituation für ungelernete bzw. nur gering qualifizierte Personen aus den südlichen Mitgliedsländern in Verbindung mit Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit macht eine Migration bedeutenden Umfangs in Süd-Nord-Richtung sehr unwahrscheinlich. Auf die Wanderungsbewegungen werden sie nur sehr begrenzten Einfluß haben. Falls dennoch ein überproportionaler Arbeitskräftebedarf bestehen sollte, der nicht EG-intern rekrutiert werden kann, steht immer noch ein bedeutsames Arbeitskräftepotential in Osteuropa (z.B. Deutschstämmige, Polen etc.) zur Verfügung, das vermutlich ohne größere Schwierigkeiten mobilisiert werden kann.

Migration in Verbindung mit der Verlagerung von Produktionsstätten: Diese Art der Migration ist bis heute wenig untersucht. Sie dürfte v.a. für Angestellte einer begrenzten Anzahl von transnationalen Konzernen und Organisationen zutreffen. Mit der Vollendung des Binnenmarktes ist es sehr wahrscheinlich, daß es verstärkt zur Gründung von Firmen bzw. neuen Niederlassungen von Unternehmen außerhalb des Mutterlandes in der EG der Zwölf kommt. Damit geht eine erhöhte Mobilität für höhere Angestellte einher. Für die Mehrheit der betreffenden Angestellten wird die Migration jedoch nur temporärer Art sein.

Unternehmer: Auch über das Verhalten dieser Kategorie gibt es, was die Migration (über Produktionsstättenverlagerung) betrifft, wenig Informationen. Deshalb können hier nur einige Andeutungen gemacht werden. Bekannt ist, daß sich niederländische Landwirtschaftsunternehmer häufig in Frankreich oder Portugal niederlassen; einen ähnlichen Trend scheint es auch für auf medizinische Geräte spezialisierte niederländische Kapitalisten zu geben, die sich ebenfalls verstärkt außerhalb der Niederlande niederlassen. Mit der Vollendung des Binnenmarktes und damit dem Wegfall rechtlich und ökonomisch nachteiliger Beschränkungen wird diese Form der Migration zunehmen, wenn ihr auch quantitativ keine Bedeutung zukommen dürfte.

Studenten: Momentan gibt es für Studenten zwei offizielle Austauschprogramme auf EG-Ebene: ERASMUS und SCIENCE, die allerdings nur eine geringe Studentenzahl betreffen. Während die obengenannten Gruppen bereits Freizügigkeit innerhalb der EG genießen, trifft dies für Schüler, Studenten und Rentner als nicht Berufstätige bislang nicht zu. Dennoch sollen die diesbezüglichen rechtlichen Beschränkungen sukzessive abgebaut werden. Das Ausmaß möglicher Verschiebungen in diesem Rahmen dürfte allerdings selbst unter Freizügigkeitsbedingungen nur eine geringe Zahl von Studenten zum Studienortwechsel in andere EG-Länder bewegen, auch wenn diese Zahl langfristig sicher steigen wird. Nicht zu unterschätzende Sprachbarrieren sind dafür der Haupthinderungsgrund.

Pensionäre u.a.: Für diese Gruppen gibt es bislang ebenfalls keine Niederlassungsfreiheit innerhalb der EG. Mit dem Fortfall rechtlicher Beschränkungen dürfte sich in dieser Gruppe eine Art der Migration, die bislang bereits temporär und massenweise praktiziert wird - das Überwintern in südlichen Gefilden, in Anlehnung an das US-amerikanische Vorbild auch "sun-belt-migration" genannt -, stark ausweiten. Die Wanderungsbewegung von Rentnern aus nordeuropäischen Ländern nach Südeuropa ging in den vergangenen Jahren bereits in die zehntausende und ist vergleichbar mit der internen Migration in den USA nach Florida oder Kalifornien. Bei einem Fortfall der Beschränkungen und der Vereinheitlichung der sozialen Sicherungssysteme dürfte diese Art der Migration stark zunehmen.

Flüchtlinge: Die EG-Organen gehen implizit davon aus, daß es Flüchtlinge aus Mitgliedsländern der EG nicht gibt bzw. nicht geben kann. Allerdings ist es noch nicht so lange her, daß aus heutigen Mitgliedsländern erhebliche Zahlen von Flüchtlingen kamen (Spanien, Portugal, Griechenland). Die Türkei als gegenwärtiger "EG-Anwärter" produziert mit politischer Verfolgung, Folter und systematischen Menschenrechtsverletzungen genügend Flüchtlinge und Asylbewerber. Es lassen sich also sehr wohl Umstände denken, unter denen Menschen aus politischen Gründen ihr Heimatland verlassen. Allerdings ist es aufgrund der Aufhebung der Binnengrenzen für politisch, religiös und rassistisch Verfolgte in bezug auf ihren rechtlichen Status als EG-Angehörige relativ leicht, das Land zu verlassen, so daß ein rechtlicher Flüchtlingsstatus innerhalb der EG nicht zuerkannt wird und formal auch überflüssig ist.

Für Angehörige aus Drittländern sehen die Prognosen allerdings etwas anders aus. Angehörige dieser Staaten, die in EG-Ländern arbeiten, haben bislang keine Niederlassungsfreiheit innerhalb der EG, und nach wie vor gibt es keine gemeinsame EG-Politik gegenüber Migranten (wenn man die negative Ausgrenzung nicht als EG-Politik versteht). Die Gesetze und Regulierungen der einzelnen Nationalstaaten haben hier weiterhin bindende Wirkung. Das einzige Recht, über das diese Personengruppe verfügt, ist das "Recht auf Nicht-Wiedereinreise" im Falle eines "endgültigen" Verlassens ihres Gastlandes.

Individuelle Arbeitsmigration: Seit den großen Wanderungsbewegungen der 50er und 60er Jahre hat sich die Nachfrage nach Arbeitskraft aufgrund konjunktureller und technologischer Faktoren stark abgeschwächt und radikal gewandelt. Die Zahl der Arbeitsplätze für gering qualifizierte Personen ist zurückgegangen und die Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe disproportional angestiegen. Die große Zahl von Arbeitslosen und Unterbeschäftigten innerhalb und von außerhalb der Gemeinschaft mit nur geringer Qualifizierung macht es selbst im Falle einer verstärkten Nachfrage nach Arbeitskraft sehr unwahrscheinlich, daß auf Immigranten zurückgegriffen werden muß. Die Einwanderung höher qualifizierter Immigranten aus Drittländern ist im Falle eines wirtschaftlichen Aufschwungs sehr viel wahrscheinlicher (auch wenn das Ausmaß nicht mit dem in den 60er Jahren vergleichbar sein wird). Und dann dürften sich in der Struktur der Herkunftsländer einige Verschiebungen ergeben: vom Süden eher zum Osten, der im Rahmen des Zerfalls der dortigen Gesellschaften der quasi natürliche "Hinterhof" der EG wird. Von dort wird eine kontrollierte, selektive Immigration auf der Basis eines neudefinierten Zugangs- und Selektionssystems stattfinden, bei dem die Immigranten unter ungünstigsten Arbeitsbedingungen in EG-Staaten arbeiten werden. Der Familiennachzug von Angehörigen aus Drittländern wird zudem weiter eine Rolle spielen. Der Gipfel dieser "sekundären Migration" dürfte allerdings überschritten sein, da die Rekrutierung von Immigranten bereits vor über 15 Jahren gestoppt wurde und der Familiennachzug in vielen Fällen abgeschlossen ist.

Flüchtlinge und Asylanten: Seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre hat die Zahl der Flüchtlinge und Asylanten weltweit stark zugenommen. Bürgerkriege, Hungersnöte und die Etablierung von Gewaltregimes sind Ursachen dafür. Auch die EG ist von dem Strom der Flüchtlinge und Asylanten nicht verschont geblieben. Dennoch nimmt sie vergleichsweise nur eine äußerst geringe Zahl von Flüchtlingen und Asylanten auf - ein Faktor, der bei der Rhetorik vieler EG- und auch bundesdeutscher Politiker häufig und gerne übersehen wird. Die gegenwärtige durchschnittliche Anerkennungsrate beim Asylrecht liegt in der Bundesrepublik Deutschland bei lediglich 3,3 Prozent.⁶⁰

Die zukünftige Entwicklung der Flüchtlings- und Asylantenströme ist nur schwer zu prognostizieren. Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeigt allerdings, daß es immer Situationen gibt, denen Menschen sich durch Flucht als letztes Mittel zu entziehen suchen und daß diese Situationen zukünftig wahrscheinlich nicht geringer werden. Entsprechend wird auch die Zahl der Flüchtlinge und Asylanten weiter steigen, falls keine Möglichkeit besteht, legal zu emigrieren oder zu immigrieren. Der Druck auf die EG, deren Mitgliedsländer allesamt die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet haben, wird also in Zukunft eher größer werden. Die Zahl der Asylanträge und deren Akzeptanz wird von der Politik der EG in dieser Frage abhängen. Die neuen politischen Gesetze und Regelungen deuten allerdings eindeutig in die Richtung der Abschottung gegenüber Flüchtlingen und Asylanten und auf eine Festung Europa hin. Schengen und TREVI sind insofern für die gesamte EG richtungsweisend.

Illegale Immigration: Die Existenz illegaler Immigranten hängt faktisch eng mit dem System der Immigrationskontrollen zusammen. Allerdings wird es immer einen Sockel von "Illegalen" geben: zurückgewiesene Asylbewerber, die aus humanitären Gründen nicht abgeschoben werden; Migranten, die ihre temporäre Arbeitserlaubnis infolge von Arbeitslosigkeit verlieren; Einwanderer, die mit einem Touristenvisum in die EG-Staaten einreisen und dann untertauchen; schließlich Familienmitglieder, die nicht die Kriterien der Familienzusammenführung erfüllen etc. Diese Gruppen sollen zukünftig bereits präventiv ferngehalten, und falls sie bereits eingereist sind, mit europolizeilichen Mitteln verfolgt und kriminalisiert werden. Illegale Immigranten haben kein Recht auf soziale Sicherheit oder Beschäftigung und sind immer abhängig von illegalen Arbeitsverhältnissen, die nur in marginalen Bereichen existieren, keinerlei Sicherheit bieten und durch schlechte und gefährliche Arbeitsbedingungen gekennzeichnet sind. Die Entwicklung illegaler Immigrantenströme wird also künftig auch davon abhängen, inwieweit Arbeitgebern Möglichkeiten zur illegalen Beschäftigung eingeräumt und inwiefern sie gezwungen werden, bestehende Arbeitsgesetze einzuhalten.⁶¹

X. Anmerkungen

- 1 R. Rummel, Soziale Politik für Europa. Ein integrationspolitisches Konzept, Bonn, 1975, S. 46 f.
- 2 Vgl. D. Thränhardt, Die europäische Dimension der allgemeinen Ausländerpolitik in den Mitgliedstaaten der EG, in: M. Zuleeg (Hrsg.), Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa, Baden Baden, 1987, S. 15 f.
- 3 Die Zahlen können teilweise nur grobe Annäherungen sein, da sie in den einzelnen statistischen Reihen selbst differieren.
- 4 Vgl. KOM (89) 399 endg., Kapitel 14: Mobilität und der europäische Arbeitsmarkt, S. 155 ff.
- 5 Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft. Offizielle Fassungen, Brüssel, 1975.
- 6 Vgl. Nicht nur Arbeitskräfte, sondern Menschen! Wanderarbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft, in: Soziales Europa, Num. 2, 1984.
- 7 D. Turpin, An E.C. Policy Towards Foreigners?, in: M. Zuleeg (Hrsg.), a.a.O., S. 76.
- 8 Siehe zum folgenden H. B. Entzinger, The Netherlands, in: T. Hammar (Ed.), European Immigration Policy. A Comparative Study, Cambridge, 1985, S. 50-88.
- 9 Siehe zum folgenden Z. Layton-Henry, Great Britain, in: T. Hammar (Ed.), a.a.O., S. 89-126.
- 10 Ebd., S. 105.
- 11 Siehe zum folgenden G. Verbunt, France, in: T. Hammar (Ed.), a.a.O., S. 127-164.
- 12 Siehe zum folgenden H. Esser/H. Korte, Federal Republic of Germany, in: T. Hammar (Ed.), a.a.O., S. 165-205.
- 13 Vgl. D. Turpin, a.a.O.
- 14 "Jeder, der sich mit der Asylrechtsprechung in diesem Land auseinandergesetzt hat, weiß, mit welchen Konstruktionen es deutschen Richtern mittlerweile gelungen ist, den Begriff der politischen Verfolgung einzuengen bzw. durch Hilfskonstruktionen Asylanträge auch bei nachgewiesener Verfolgung abzulehnen. Die Asylrechtsprechung hat das Asylrecht bis zur Unkenntlichkeit verzerrt ... Eine Gesellschaft, aus der Flüchtlinge mit drastischen Abschreckungsmaßnahmen systematisch ausgegrenzt werden, bleibt den Beweis ihrer demokratischen Reife schuldig." B. Jünemann, "Das Recht auf Asyl ist ein unveräußerliches Menschenrecht", in: Frankfurter Rundschau vom 5.12.1990, S. 24. Siehe auch A. Yurttagül, Festung Europa - Grenzen dicht für Flüchtlinge, in: Europol: Die Bullen greifen nach den Sternen, Hamburg, 1990, S. 24-28.
- 15 Vgl. dazu T. Geisen/R. Röder, Europa grenzenlos - unbegrenzt asylfeindlich, in: Widerspruch, Hrsg.: BAG, Bonn, 1989, S. 17-21.
- 16 Vgl. A. Casella, Das Asylproblem - eine Herausforderung für Europa, in: Europa-Archiv, Folge 13/1988, S. 374.
- 17 Siehe ebd., S. 375.
- 18 Jüngstes Beispiel sind die "Rumäniendeutschen", von denen die Hälfte seit der Ceausescu-Diktatur einen Emigrationsantrag gestellt hat. Bisher haben 92650 der ca. 250000 "Rumäniendeutschen" die nötigen Auswanderungspapiere erhalten. Siehe Frankfurter Rundschau vom 13.10.1990.
- 19 B. Jünemann, a.a.O., S. 25.
- 20 Beide veröffentlicht in ABI Nr. L 257 vom 9.10.1968.
- 21 Siehe ABI Nr. 56 vom 4.4.1964.
- 22 Siehe ABI Nr. L 142 vom 30.6.1970.
- 23 Siehe ABI Nr. L 121 vom 26.5.1972.
- 24 Siehe ABI Nr. 78 vom 22.5.1964.
- 25 Siehe Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/76.
- 26 Ebd., S. 21.
- 27 Ebd., S. 26.
- 28 Siehe KOM (78) 86 endg.
- 29 Siehe KOM (79) 115 endg.
- 30 Ebd., S. 9.
- 31 Ebd., S. 11.

-
- 32 Siehe Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft, Mitteilung der Kommission an den Rat vom 7.3.1985, KOM (85) 48 endg.; Entschließung des Rats vom 16.7.1985 über Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft; Entscheidung der Kommission vom 8.7.1985 zur Einführung eines Mitteilungs- und Abstimmungsverfahrens über die Wanderungspolitik gegenüber Drittländern, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 9/85.
- 33 Ebd., S. 7.
- 34 Vgl. Zwischenbericht der Interdirektionalen Gruppe, Die soziale Dimension des Binnenmarktes, in: Soziales Europa, Sondernummer, Luxemburg, 1988, S. 32 ff.
- 35 Vgl. Informal Meeting of Ministers of the Interior, London 20.10.1986, Bull. CE 10-1986, Punkt 2.4.7.
- 36 H. Busch, Europa - ein "Mekka der Kriminalität"?, in: Kritische Justiz, Heft 1, 1990, S. 5.
- 37 Europe Documents No. 1453, 8.5.1987, Conclusions essentielles du Groupe TREVI et du Groupe ministériel chargé d'harmoniser les politiques d'immigration des Douze.
- 38 D. Turpin, a.a.O., S. 97.
- 39 Siehe H. Busch, a.a.O., S. 7.
- 40 Siehe den Wortlaut des Schengen-Abkommens in: Europol: Die Bullen greifen nach den Sternen, a.a.O., S. 45 ff.
- 41 Vgl. ebd., S. 9.
- 42 Siehe R. Gössner/N. Bethume, Der Wunschzettel der Sicherheitsfanatiker ist unerschämte lang, in: Frankfurter Rundschau vom 23.8.1990; und T. Weichert, Griff nach den Sternen. Europa im Datennetz, in: Frankfurter Rundschau vom 22.8.1990. Hinzuweisen ist auch auf die zeitliche Koordination des Schengen-Abkommens mit anderen gesetzlichen Regelungen der EG-Staaten, die inhaltliche Parallelen und Überschneidungen aufweisen. Vgl. etwa für die Bundesrepublik Deutschland das Bundesausländergesetz, den Gesetzentwurf zum Ausländerzentralregister und das Schengen-Abkommen in: Europol ..., a.a.O., S. 27.
- 43 W. Schäuble, Europa ohne Grenzen - eine sichere Gemeinschaft, in: Europa-Archiv, Nr. 6, 1990, S. 209 f (Hervorherb. P. Imbusch).
- 44 Siehe H. Busch, a.a.O., S. 2.
- 45 Siehe zur Unterschiedlichkeit die komparative Studie von Z. Layton-Henry (Ed.), The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe, London, Newbury Park, New Dehli, 1990.
- 46 Vgl. H. de Lary de Latour, Die Immigranten in der EG im Zeichen von 1993, in: C. Deubner (Hrsg.), Europäische Einigung und soziale Frage. Möglichkeiten europäischer Sozialpolitik, Frankfurt/M., New York, 1990.
- 47 V. Cable, 1992 and its Implications for Developing Countries, in: H.Siebert (Ed.), The Completion of the Internal Market. Symposium 1989, Kiel, 1990, S. 270.
- 48 Die Türkei-Problematik kann hier nicht im Detail erörtert werden. Als Entwicklungsland dankt sich die Bindung der Türkei an die EG v.a. der geographischen Nähe und geostrategischen Lage, die es der NATO wünschenswert erschienen ließ, dieses Land auch politisch und ökonomisch stärker in den Integrationsprozeß einzubeziehen. Andererseits bestehen krasse soziale, ökonomische und sozialstrukturelle Differenzen zwischen der Türkei und selbst den peripheren EG-Staaten im Süden Europas. Die Türkei dürfte sich zudem aufgrund der fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen - und damit dem Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und andere demokratische Grundsätze der EG-Mitglieder - kaum für eine Mitgliedschaft in der EG empfehlen. Dennoch muß im folgenden auf die Tatsachen Bezug genommen werden. Die Verzögerung des Beitritts hat eine wesentliche Ursache auch in der damit eintretenden Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer.
- 49 Vgl. U. Wölker, Kommentar zum EuGH-Urteil vom 30. September 1987, Meryem Demirel gegen Stadt Schwäbisch-Gmünd, Rechtssache 12/86, in: M.R. Will (Hrsg.), EG - Türkei. Kolloquium über Freizügigkeit und Familiennachzug, Saarbrücken, 1988, S. 13.
- 50 Siehe dazu die Position von K. Hailbronner, Die Regelungskompetenz der EG im Bereich des Ausländerrechts und die Freizügigkeit türkischer Staatsangehöriger in der Gemeinschaft, in: M.R. Will (Hrsg.), a.a.O., S. 29-50; sowie die Gegenposition von G. Strate, Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer, ebd., S. 51-60.
- 51 Vgl. Die soziale Dimension des Binnenmarktes, a.a.O., Anhang 8, S. 105 f.
- 52 Siehe Frankfurter Rundschau vom 20.7.1990.
- 53 Vgl. W. Däubler, Sozialstaat EG? Notwendigkeit und Inhalt einer Europäischen Grundrechtsakte, in: W. Däubler u.a., Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh, 1989, S. 35-152.

-
- 54 Europäisches Parlament: Sitzungsdokumente, Serie B, Dokument B3 - 1173/90.
 - 55 Europäisches Parlament: Sitzungsdokumente, Serie B, Dokument B3 - 1182/90 vom 7.6.1990.
 - 56 Siehe Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, in: Soziales Europa, Nr. 1, 1990, S. 52-56.
 - 57 Ebd., S. 52.
 - 58 KOM (89) 568 endg.
 - 59 Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten wird der Bedarf an Migranten sehr unterschiedlich eingeschätzt. Siehe für eine diesbezügliche Evaluierung in der Bundesrepublik Deutschland U. Sperling, EG-Binnenmarkt und Arbeitsmigration. Erwartungen, Prognosen und Planungen von Regierung, Parteien und Verbänden in der Bundesrepublik Deutschland, unveröff. Ms., Marburg, 1990.
 - 60 Siehe Frankfurter Rundschau vom 23.8.1990.
 - 61 Vgl. zum obengenannten R. Penninx/P. Muus, No Limits for Migration after 1992?, in: International Migration, Vol. XXVII, 1989, No. 3, S. 380 ff.

XI. Anhang

Tabelle 1: *Ausländische Arbeitskräfte in Mitgliedstaaten der EG 1977 in 1000*

Besch.l. Herk.l.	B	DK	D	F	IRL	I	LUX	NL	GB	EG
B	-	0,2	9,2	25,0	-	0,7	7,5	17,4	7,5	68,5
DK	0,7	-	3,1	1,0	-	0,3	0,1	0,2	2,0	7,5
D	10,5	5,3	-	25,0	0,2	8,9	4,2	12,9	71,0	138,1
F	39,0	1,0	43,6	-	0,2	5,7	7,9	2,0	16,5	118,0
IRL	0,6	0,4	1,2	1,0	-	0,1	0,0	0,2	452,0	456,0
I	89,2	1,0	281,2	230,0	0,2	-	10,8	12,0	72,0	696,0
LUX	2,0	-	1,2	2,0	0,0	-	-	-	0,5	6,0
NL	17,5	1,0	42,6	5,0	0,1	1,5	0,7	-	10,5	79,0
GB	10,0	5,1	25,2	11,0	-	6,3	0,3	10,0	-	68,0
EG	169,5	14,0	407,4	300,0	0,8	23,9	31,5	55,0	632,0	1634,0
E	29,3	0,7	100,3	265,0	-	2,3	2,2	17,5	37,0	454,0
EL	9,5	0,4	162,5	5,0	-	1,0	-	1,9	50,0	230,0
P	5,7	0,2	60,1	475,0	-	1,5	12,9	5,2	10,0	570,0
TÜR	17,0	6,4	517,5	25,0	-	0,4	-	42,3	3,0	612,0
JUG	2,8	4,4	377,2	50,0	-	4,3	0,6	8,0	4,0	451,0
ALG	3,0	0,2	1,4	440,0	-	-	-	-	0,6	445,0
MAR	29,0	1,0	15,2	130,0	-	-	-	29,1	2,0	206,0
TUN	4,2	0,1	10,0	70,0	-	-	-	1,1	0,2	85,0
ANDERE	35,0	15,4	236,9	140,0	1,9	25,6	1,9	21,0	926,2	1406,0
Nicht-Mitgl.	135,5	28,8	1481,2	1600,0	1,9	35,1	17,6	126,2	1033,0	4459,0
Total	305,0	42,0	1888,6	1900,0	2,7	59,0	49,1	181,0	1665,0	6093,0

(Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Abstimmung der Wanderungspolitiken gegenüber Drittländern, KOM (79) 115 endg., Brüssel, 1979. - = weniger als 100)

Tabelle 2: Arbeitnehmer, die innerhalb der Gemeinschaft zu- oder abwandern 1985 in 1000

Herk.l.	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	GB
B		0,1	7,8	0,1		12,5	0,1		8,5	21,3		3,3
DK		-	2,8	0,0		1,1	0,2		0,1	0,4		3,2
D		3,7		1,2		15,4	0,5		5,0	16,3		17,6
EL		0,2	103,4	-		1,0	-		0,0	1,6		7,3
ES		0,4	67,2	0,0		400,0	0,2		0,9	3,2		14,5
F		0,7	40,9	0,8		-	0,3		10,4	2,5		16,8
IRL		0,4	1,3	0,0		0,7	-		0,0	0,9		268,0
I		0,8	199,9	1,1		94,1	0,3		8,2	7,2		56,5
L		0,0	1,1	-		-	-		-	0,1		-
NL		0,8	30,3	0,2		2,7	0,4		0,8	-		9,0
P		0,1	35,2	0,0		98,3	-		15,3	7,8		2,0
GB		4,4	30,0	2,7		13,4	14,7		0,5	14,9		-
Insges.	144	12	520	6		640	17		50	76		398
Drittlt.		27,2	1035,5	17,9		619,6	3,6		2,6	89,6		422,6

(Eurostat)

Tabelle 3: Ausländische Arbeitnehmer in der Gemeinschaft in 1000

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	GB
Einwohner- zahl aus (1985)												
- Mitgl.	584	25	1357	27	134	1578	67	n.v.	89	173	21	729
- Ausl.												
insges.	898	108	4380	87	227	3680	88	211	96	559	80	1700
Arbeitn. (1980)												
- Mitgl.	159	11	732	5	n.v.	653	n.v.	n.v.	n.v.	84	n.v.	466
- Ausl.												
insges.	213	39	2041	25	61	1208	n.v.	n.v.	n.v.	190	26	833
Arbeitn. (1985)												
- Mitgl.	144	12	520	6	n.v.	640	17	14	50	76	n.v.	398
- Ausl.												
insges.	191	39	1555	24	n.v.	1260	20	57	53	166	n.v.	821

(Eurostat)

XII. Literatur

- Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/76.
- Berichte über soziale Fragen: Das Asylrecht, EP Dok. AZ - 70/87/88.
- Biskup, R. (Hrsg.), Europa - Einheit in der Vielfalt. Orientierungen für die Zukunft der europäischen Integration, Bern, Stuttgart, 1988.
- Bocklet, P. (Hrsg.), Aussiedler, Gastarbeiter, Asylanten. Zu viel Fremde im Land?, Düsseldorf 1990.
- Breit, E. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt. Wirtschafts- oder Sozialraum, Bonn 1988.
- Brubaker, R. (Ed.), Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America, Lanham 1989.
- Busch, H., Die Gefahr geht von den Menschen aus. Die EG und die Drittausländer, in: Blätter des iz3w, Nr. 164, 1990, S. 51 f.
- Busch, H., Europa - Ein "Mekka der Kriminalität". EG-Grenzöffnung und internationale Polizeikooperation, in: Kritische Justiz, Heft 1, 1990, S. 1-13.
- Casella, A., Das Asylproblem - eine Herausforderung für Europa, in: Europa-Archiv, Folge 13/1988, S. 371-380.
- Castles, S., Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin, 1987.
- Castles, S., The Guest-Worker in Western Europe. An Orbitalary, in: International Migration Review, Vol. 20, 1986, Num. 4.
- Castles, S./G. Kosack, Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe, London 1985.
- CEDEFOP, Berufsbildung zur Besserstellung der Wanderarbeitnehmer, Berlin 1980.
- Conclusions essentielles du Groupe TREVI et du Groupe ministériel chargé d'harmoniser les politiques d'immigration des Douze, in: Europe Documents No. 1453 vom 8.5.1987.
- Dauderstädt, M., Entwicklungspolitik '92: Abkehr von der Dritten Welt, Reihe Euro-kolleg der Friedrich Ebert-Stiftung, Nr. 3, 1990.
- Dauderstädt, M./H. Mirek/S. Nett-Kleyboldt/W. van der Ohe/B. Steinbach, EG-Politik der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Perspektiven im Lichte des Wandels der Nord-Süd-Beziehungen und der EG-Fortentwicklung, München, London, Köln 1978.
- Däubler, W., u.a., Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989.
- Deppe, F./J. Huffs Schmid/K.P. Weiner (Hrsg.), 1992 - Projekt Europa. Politik und Ökonomie in der Europäischen Gemeinschaft, Köln 1989.
- Deubner, C. (Hrsg.), Europäische Einigung und soziale Frage. Möglichkeiten europäischer Sozialpolitik, Frankfurt/M., New York 1990.
- Dichtl, E. (Hrsg.), Schritte zum Europäischen Binnenmarkt, München 1990.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Ausländer in europäischen Staaten, Bonn 1985.
- Die Zuwanderer in die EG, in: Stichwort Europa 13/85.
- Elsenhans, H., Migration und Wirtschaftsentwicklung, Frankfurt/M., New York 1978.
- Entscheidung der Kommission vom 8.7.1985 zur Einführung eines Mitteilungs- und Abstimmungsverfahrens über die Wanderungspolitik gegenüber Drittländern, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 9/85.
- Entschließung des Rats vom 16.7.1985 über Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 9/85.

-
- Entschließungsantrag der Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament zu Wanderarbeitnehmern aus Drittländern vom 7.6.1990, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente Serie B, Dokument B3 - 1173/90.
- Entschließungsantrag der Sozialistischen Fraktion, der Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken, der Fraktion Die Grünen im Europäischen Parlament und der Fraktion der Koalition der Linken zu den Wanderarbeitnehmern aus Drittländern vom 7.6.1990, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente Serie B, Dokument B3 - 1182/90.
- Entzinger, H., Return Migration in Western Europe. Current Policy Trends and their Implications in Particular for the Second Generation, in: International Migration, Vol. XXIII, 1985, Num. 2, S. 163-290.
- Erklärung vom 25.3.1964 der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend Flüchtlinge (64/305/EWG), in: ABl. Nr. 78 vom 22.5.1964.
- Europol: Die Bullen greifen nach den Sternen. Europäische Gemeinschaft der inneren Sicherheit, hrsg. von Bürger kontrollieren die Polizei/CILIP Bürgerrechte und Polizei/Straßenmedizin - Mitteilungsblatt der Sanitätergruppen, Hamburg 1990.
- Europäische Sozialcharta, in: Soziales Europa, Sondernummer 1988, Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Anhang 8.
- Eusthalen, J. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt: Stand und Perspektiven der Rechtsharmonisierung, Berlin 1989.
- Fijalkowski, J. (Hrsg.), Transnationale Migranten in der Arbeitswelt. Studien zur Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen Vergleich, Berlin 1990.
- Frohwein, J.A./J. Wolf (Hrsg.), Ausländerrecht im internationalen Vergleich, Heidelberg 1985.
- Gehmacher, E./D. Kubat/U. Mehrländer (Hrsg.), Ausländerpolitik im Konflikt. Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer, Bonn 1978.
- Geisen, T./R. Röder, Europa grenzenlos - unbegrenzt asylfeindlich, in: Widerspruch, hrsg. von der BAG, Dezember 1989, S. 15-22.
- Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, in: Soziales Europa, Nr. 1, 1990, S. 52-56.
- Gumpel, W. (Hrsg.), Die Türkei und die Europäische Gemeinschaft, München 1988.
- Gümrükcü, H., EG-Türkei-Beziehungen unter dem Aspekt von Bevölkerungswachstum, Beschäftigung und Auswanderung, Hamburg 1989.
- Hailbronner, K., Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts. Ihre Auswirkungen auf das Asylrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden Baden 1989.
- Hammar, T. (Ed.), European Immigration Policy. A Comparative Study, Cambridge, 1985.
- Hasenpflug, H. (Hrsg.), Die EG-Außenbeziehungen. Stand und Perspektiven, Hamburg 1979.
- Hohmann, M./H.R. Reich (Hrsg.), Ein Europa für Mehrheiten und Minderheiten. Diskussionen um interkulturelle Erziehung, Münster 1989.
- Informal Meeting of the Ministers of the Interior, London 20.10.1986, in: Bull. CE 10-1986, Punkt 2.4.7.
- Jünemann, B., "Das Recht auf Asyl ist ein unveräußerliches Menschenrecht", in: Frankfurter Rundschau vom 5.12.1990, S. 24 f.
- Just, W.D./A. Groth, Wanderarbeiter in der EG, 1985.

-
- Kayser, B., *Manpower Movements and Labour Markets*, Paris 1971.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Die Abstimmung der Wanderungspolitiken gegenüber Drittländern*, KOM (79) 115 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft*, Offizielle Fassungen, Brüssel 1975.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung der Kommission über ihr Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte*, KOM (89) 568 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der illegalen Wanderung und der illegalen Beschäftigung*, KOM (78) 86 endg.
- Konvention über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, in: *Zwischenbericht der Interdirektionalen Gruppe, Die soziale Dimension des Binnenmarktes*, in: *Soziales Europa*, Sondernummer, 1988, Anhang 8.
- Körner, H./U. Mehrländer (Hrsg.), *Die neue Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern*, Bonn-Bad Godesberg 1986.
- Kramer, H., *Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei. Entwicklung, Probleme und Perspektiven*, Baden Baden 1989.
- Layton-Henry, Z. (Ed.), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, London, Newbury Park, New Dehli 1990.
- Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft, *Mitteilung der Kommission an den Rat vom 7.3.1985*, KOM (85) 48 endg.
- Limage, L.J., *Young Migrants of the Second Generation in Europe: Education and Labour Market Insertion Prospects*, in: *International Migration*, Vol. XXII, 1984, Num. 4, S. 367-387.
- Lodge, J. (Ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*, London 1989.
- Loescher, G., *EC Policy on Refugees: The European Community and Refugees*, in: *International Affairs*, Vol. 65, 1989, No. 4, S. 617-636.
- Loescher, G./L. Monahan, *Refugees and International Relations*, Oxford 1989.
- Mayer, O.G./H.E. Scharrer/H.J. Schmahl (Hrsg.), *Der europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme*, Hamburg 1989.
- Moulaert, F./P. Deryckere, *The Employment of Migrant Workers in West Germany and Belgium. A Comparative Illustration of the Life-Cycle of Economic Migration (1960-1980)*, in: *International Migration*, Vol. XXII, 1984, Num. 3, S. 178-198.
- Müller, J. (Hrsg.), *Flüchtlinge und Asyl. Politisch handeln aus christlicher Verantwortung*, Frankfurt/M. 1990.
- Nicholson, W., *Der Marsch. Aufbruch der Massen nach Europa*, Rosenheim 1990.
- Nicht nur Arbeitskräfte, sondern Menschen! Wanderarbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Soziales Europa*, Nr. 2, 1984, S. 16-25.
- Niedermeyer-Krauss, S., *Kommunalwahlrecht für Ausländer und Erleichterung der Einbürgerung. Integrationsmöglichkeiten für Ausländer aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht*, Frankfurt/M., Bern, New York, Paris 1989.
- Olms, E./D. Liehmann, *EG-Binnenmarkt: Der Europäische Sicherheitsstaat naht*, in: *Vorgänge*, Nr. 98, 1989.
- Penninx, R./P. Muus, *No Limits for Migration after 1992? The Lessons from the Past and a Reconnaissance of the Future*, in: *International Migration*, Vol. XXVII, 1989, Num. 3, S. 373-388.
- Potts, L., *Weltmarkt für Arbeitskraft. Von der Kolonisation Amerikas bis zu den Migrationen der Gegenwart*, Hamburg 1988.

-
- Richtlinie Nr. 64/221/EWG des Rates vom 15.2.1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, in: ABl. Nr. 56 vom 4.4.1964.
- Richtlinie Nr. 72/194/EWG des Rates vom 18.5.1972 über die Erweiterung des Geltungsbereichs der Richtlinie vom 25.2.1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, auf die Arbeitnehmer, die von dem Recht, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbleiben zu können, Gebrauch machen, in: ABl. Nr. L 121 vom 26.5.1972.
- Rummel, R., Soziale Politik für Europa. Ein integrationspolitisches Konzept Bonn, 1975.
- Schäuble, W., Europa ohne Grenzen - eine sichere Gemeinschaft, in: Europa-Archiv, Folge 6/1990, S. 203-212.
- Schumacher, D., Employment Effects of the European Internal Market, in: Intereconomics, Vol. 24, 1989, No. 6, S. 259-268.
- Secombe, I.J./R.J. Lawless, Some new Trends in Mediterranean Labour Migration: The Middle East Connection, in: International Migration, Vol. XXIII, 1985, Num. 1, S. 123-148.
- Siebert, G. (Hrsg.), Europa 92. EG-Binnenmarkt und Gewerkschaften, Frankfurt/M. 1989.
- Siebert, H. (Ed.), The Completion of the Internal Market. Symposium 1989, Kiel 1990.
- Sperling, U., EG-Binnenmarkt und Arbeitsmigration. Erwartungen, Prognosen und Planungen von Regierung, Parteien und Verbänden in der Bundesrepublik Deutschland, unveröff. Ms., Marburg 1990.
- Straubhaar, T., Freizügigkeit der Arbeitskräfte in einem gemeinsamen Markt, in: EFTA-Bulletin, Nr. 4, 1987, S. 9-12.
- Straubhaar, T., The Accession of Spain and Portugal to the EC from the Aspect of the Free Movement of Labour in an Enlarged Common Labour Market, in: International Migration, Vol. XXII, 1984, Num. 3, S. 228-238.
- The Community Labour Force Survey in the 1990s. Proceedings of a Seminar held in Luxemburg October 1987, Brüssel, Luxemburg, 1988.
- Thomas, E.J. (Ed.), Immigrant Workers in Europe: Their Legal Status: A Comparative Study, Paris 1982.
- Venturini, P., Ein europäischer Sozialraum für 1992, Luxemburg 1989.
- Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission vom 29.6.1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung der Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben, in: ABl. Nr. L 142 vom 30.6.1970.
- Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rats vom 15.10.1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihrer Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft, in: ABl. Nr. L 257 vom 9.10.1968.
- Vogler-Ludwig, K., Europäischer Binnenmarkt und Beschäftigung. Ein Problemaufriß, BeitrAB 127, Nürnberg 1989.
- Wellner, W./G. Schmich, Europa auf dem Weg zur Sozialunion. Entwicklung, Analysen, Perspektiven, Bonn 1988.
- Werner, H., Post-War Labour Migration in Western Europe. An Overview, in: International Migration, Vol. XXIV, 1989, Num. 3, S. 543-557.
- Werner, H./I. König, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in EG-Ländern und Schweden, BeitrAB 117, Nürnberg 1987.

-
- Werner, H./I. König, *Ausländerbeschäftigung und Ausländerpolitik in einigen europäischen Industriestaaten*, BeitrAB 89, Nürnberg, 1984.
- Widgren, J., *International Migration: New Challenges to Europe*, Strasbourg 1987.
- Wihtol de Wenden, C., *The Evolution of French Immigration Policy after May 1981*, in: *International Migration*, Vol. XXII, 1984, Num. 3, S. 199-213.
- Will, M.R. (Hrsg.), *EG-Türkei. Kolloquium über Freizügigkeit und Familiennachzug*, Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken, 1988.
- Wirtschaftspolitische Alternativstrategien in Westeuropa. Positionen der Kommunistischen Parteien des kapitalistischen Europas. Eine Synopse*, IMSF Forschung und Diskussion 2, Frankfurt/M. 1989.
- Zuleeg, M. (Hrsg.), *Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa*, Baden Baden 1987.
- Zwischenbericht der Interdirektionalen Gruppe, Die soziale Dimension des Binnenmarktes*, in: *Soziales Europa*, 1988, Sondernummer, Luxemburg, S. 11-33.

FEG Arbeitspapiere

Nr. 1: Deppe, Frank, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen,

(Februar 1990) UKB 10 DM

Nr. 2: Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration,

(Mai 1990) UKB 6 DM

Nr. 3: Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten,

(Januar 1991) UKB 7 DM

FEG: Leiter Prof. Dr. F. Deppe

Koordinator: Dipl. Pol. Kl.-P. Weiner

Redaktion Arbeitspapiere: F. Deppe, K. Stegmüller, Kl.-P. Weiner. Bestellungen an FEG, Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg, Wilhelm-Röpke-Straße 6, Block G, 3550 Marburg, T 06421/285685