

Olaf Köppe

## Migration, Wettbewerbsstaat und Europäisierung Zur Verschärfung der Migrationspolitik in der Ära der Globalisierung

Durch den Wandel vom „Wohlfahrtsstaat“ zum „Wettbewerbstaat“ haben sich die Migrationspolitiken der westlichen Nationalstaaten verändert. Weil der Wettbewerbsstaat (potentielle) Arbeitskräfte verstärkt unter dem Aspekt vermuteter „Standortvorteile“ oder „Standortnachteile“ begreift, verschärft er seine *bürokratischen Auslesemechanismen* und versucht restriktiv und selektiv zugleich auf den internationalen Arbeitsmarkt zugreifen zu können. So stellt das im Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz einen zentralen Aspekt dieser aktuellen Migrationspolitik dar. Dabei bleibt in den westlichen Demokratien der Widerspruch universell verankerter Menschenrechte einerseits und faktisch territorial zugewiesener Rechte andererseits erhalten. Jedoch dominiert gegenwärtig der plakativ als „Leviathan des Wettbewerbs“<sup>41</sup> zu bezeichnende Nationalstaat, so dass eine erfolgreiche Artikulation emanzipativer zivilgesellschaftlicher Interessen schwieriger geworden ist.

Weil eine Vielzahl relevanter englischsprachiger Publikationen die Globalisierung mit einer fortschreitenden Erweiterung der Rechte für MigrantInnen identifizieren, gilt es zunächst diese Positionen zu erläutern und ihre Grenzen anhand einer eigenen Argumentation aufzuzeigen. Verschiedene Phasen der Migrationspolitik werden anschließend darauf hin untersucht, welche Gründe zu einer wettbewerbsstaatlich orientierten Migrationspolitik geführt haben. Hierbei gilt es ebenso die politische und ökonomische Integration Europas in Hinblick auf mögliche Chancen und Risiken bezüglich der Verwirklichung einer menschenwürdigen Asyl- und Einwanderungspolitik zu bewerten. Auch wenn restriktive Politiken gegenüber MigrantInnen betrieben werden und die wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben gegenüber dieser Gruppe stärker rationiert als gegenüber den eigenen StaatsbürgerInnen wird: Andere Politik ist gegenüber Arbeits- und FluchtmigrantInnen nicht nur aus menschenrechtlichen Erwägungen heraus nötig, sondern bleibt auch weiterhin politisch möglich.

## Stärkung der Rechte von MigrantInnen? Einige Interpretationsansätze

Die folgenden sozialwissenschaftlichen Interpretationsansätze besitzen im internationalen Kontext eine zentrale Rolle für die Erklärung von Migrationspolitiken. Gemeinsam ist dabei allen AutorInnen, dass sie eine Stärkung der Rechte von MigrantInnen ausmachen. Auch wenn dem in Teilen zuzustimmen ist, wird in aller Kürze auf Kritikpunkte in diesen theoretischen Modellen verwiesen, um den Gedanken der Wettbewerbsstaatlichkeit für die Analyse von Migrationspolitiken in den westlichen Demokratien nutzbar zu machen.

### Postnationale Rechte als Menschenrechte?

Bei Yasemin Soysal wird die Verbesserung von Aufenthaltsbedingungen und von sozialen Rechten als ein Ergebnis externer, an den Nationalstaat herangetragenener Prozesse erklärt. Nationalstaaten werden von diesem Ansatz lediglich als Implementeure des internationalen Menschenrechtsregimes wahrgenommen (Soysal 1994: 145). Die Bedeutung nationalstaatlicher Regelungskompetenz unterschätzt ebenfalls Saskia Sassen, wenn sie davon ausgeht, dass sich – gewissermaßen parallel zur internationalen Ökonomie – ein transnationaler Arbeitsmarkt etabliert hat, der durch internationales Menschenrecht zusätzlich abgesichert wird:

„Die Schlüsselangelegenheit ist hier, dass internationale Regime oder Verfahrensregeln, wie Menschenrechte, in der staatlichen Gerichtsbarkeit handhabbar gemacht werden“ (Sassen 1998: 51).

Hingegen ist die Einbindung von ArbeitsmigrantInnen in das Sozialversicherungssystem nicht durch internationale Regimebildung zu erklären, sondern ergibt sich (für Deutschland) aus einem Konsens zwischen Arbeitgebern, Wohlfahrtsbürokratie und Gewerkschaften. Gleichzeitig vollzieht sich gegenwärtig im Bausektor eine Verdrängung deutscher und ihnen rechtlich gleichgestellter Arbeitskräfte (in Deutschland lebende EU-Bürger, türkische Staatsbürger mit verfestigtem Aufenthaltstitel) durch andere Arbeitskräfte, weil sich diese nicht in Deutschland versichern müssen. Diese Arbeitnehmer sind oftmals schlechter gegen Risiken abgesichert als deutsche Arbeitnehmer. Insofern ist es auch der Verlust nationalstaatlicher Regelungskompetenz durch Internationalisierungstendenzen, der zum Abbau von Rechten führt. Anzumerken wäre an Soysals Position auch, dass die Bundesrepublik jahrzehntelang die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) missachtet hat, weil das Recht auf politisches Asyl für die meisten Flüchtlinge als ausreichend erachtet wurde (Höflich-Semnar 1995: 96ff). Obwohl Flüchtlinge von nichtstaatlichen Organisationen und nicht unmittelbar aus Gründen der politischen Betätigung verfolgt wurden und werden, mussten sie durchs „Nadelöhr“

des politischen Asyls. Diese Praxis macht deutlich, dass internationales Menschenrecht allein noch kein wirksames Menschenrechtsregime etabliert, sondern auf der Ebene der Nationalstaaten aus politischen Erwägungen heraus in nationales Recht „übersetzt“ und oft gebrochen wird.

### Der politische und der rechtliche Prozess als Erklärung?

Autoren wie Gary Freeman und Christian Joppke heben die rechtliche Verbesserung ethnischer Minoritäten in Migrationsgesellschaften ebenfalls hervor, ohne auf eventuelle Gegentendenzen zu verweisen. So sind bei Freeman für die liberale Einwanderungspolitik die Klientelpolitiken und das „liberalistische Versprechen“ ausschlaggebend. Klientelpolitik führt Freeman zufolge dazu, dass sich organisationsfähige Interessen (Wirtschaftsinteressen oder in Einwanderungsgesellschaften organisierte Migrantenorganisationen) im politischen System durchsetzen können, zumal die positiven Wirkungen von Migration (preiswertere Arbeitskräfte, Familienzusammenführung) wenigen zugute kommt, die negativen Folgen (soziale Infrastrukturkosten) sich jedoch diffus verteilen würden. Ein weiterer Aspekt, warum in liberaldemokratischen Staaten liberale Einwanderungspolitik betrieben würde, ist, so Freeman, darauf zurückzuführen, dass der politische Liberalismus politischen Eliten verbietet, ausdrücklich ethnozentriert oder rassistisch zu argumentieren (Freeman 1995). Allerdings verweist Joppke auf die Verwundbarkeit des politischen Prozesses durch rechtspopulistische Diskurse. In der relativen Autonomie des Rechts findet Joppke neben dem politischen Prozess gute Gründe für die Verbesserung des rechtlichen Status von MigrantInnen (Joppke 1998). Jedoch muss die Justizbürokratie funktional (nicht normativ) als ein Teil des politisch-administrativen Systems begriffen werden. So spielen in der Rechtsprechung der Gerichte funktionale Imperative eine nicht unerhebliche Rolle. Folglich kann der „Sozialhilfebezug (...) angesichts der seit Jahren steigenden Sozialhilfelasten der Kommunen und des relativ hohen Ausländeranteils an den Sozialhilfeleistungen ein nicht gering zu veranschlagendes Gewicht“ (Kemper 1995: 153) sein, wenn ein Gericht nach Gründen zur Ausweisung, bzw. Nichtverlängerung des Aufenthalts von ArbeitsmigrantInnen mit brüchigen Erwerbsbiographien sucht.<sup>2</sup>

### Der „wohlfahrtsbürokratische Ansatz“ als Erklärung?

Ein anderer Ansatz, der der Frage nachgeht, warum es gegenüber MigrantInnen in liberaldemokratischen Staaten zu einer Erweiterung der Rechte kommt, kann als „wohlfahrtsbürokratischer Ansatz“ bezeichnet werden: Die Mehrzahl der sozialpolitischen Materien wird fernab von den Massenmedien von den

Fachbürokratien und von den Fachpolitikern erledigt (Guiraudon 1999). Auch Guiraudon sucht wie Joppke nach Entscheidungszentren, die genug Autonomie gegenüber den (partei-)politischen Prozessen aufweisen, um Minderheiten in den Wohlfahrtsstaat eingliedern zu können. Ihrer Ansicht nach sind die Orte, die aufgrund ihrer Funktionslogik genug Autonomie gegenüber ihrer Systemumwelt aufweisen, die Gerichte und die Wohlfahrtsbürokratien der Nationalstaaten.

Für die Gruppe der MigrantInnen kann allerdings deutlich gemacht werden, dass der Sozial(versicherungs)staat nicht nur eine Inklusion in das wohlfahrtsstaatliche System ermöglicht, sondern auch ausdrücklich ausschließend wirken kann – und offensichtlich auch soll: So konnte bei einer Untersuchung über die Auswirkungen von Arbeitsmarktpolitiken festgestellt werden, dass zwar überproportional ArbeitsmigrantInnen und ihre Nachkommen von Arbeitslosigkeit betroffen sind, diese jedoch unterproportional in Maßnahmen des Arbeitsförderungsgesetz (AFG)<sup>3</sup> vermittelt werden konnten: Denn um für Maßnahmen nach dem AFG zugelassen zu werden, benötigen sie eine abgeschlossene Berufsausbildung und drei Jahre versicherungspflichtige Berufstätigkeit. Aufgrund der Ausbildungsstruktur dieser Gruppe und den Unterbrechungen ihrer Erwerbsarbeitsphasen durch Arbeitslosigkeit besitzen zahlreiche MigrantInnen seltener Ansprüche auf Maßnahmen nach dem AFG bzw. dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) (Zühlke-Robinet 1994). So steht die per Erlass eingeführte Änderung der Zugangsvoraussetzungen zu den Maßnahmen des AFG/SGB III paradigmatisch für die Praxis der Ministerialbürokratie.

### Zur abschließenden Bewertung der Interpretationsmodelle

Auch wenn in der Tat weit gefasste Rechtsbeziehungen zwischen dem jeweiligen Aufenthaltsstaat und MigrantInnen bestehen, lassen sich neue Formen der (negativen) Diskriminierung gegenüber eingewanderten ethnischen Minoritäten nachweisen. Der Nationalstaat hat als *Wettbewerbs- und Sicherheitsstaat* gegenüber MigrantInnen den außerökonomischen Zwang in Gestalt von rechtlicher Diskriminierung verstärkt und die *Marktrisiken* zuungunsten dieser Gruppe erhöht. Die Ausgaben des Wohlfahrtsstaates werden gegenüber dieser Gruppe stärker rationiert als gegenüber den eigenen Staatsbürgern – dies zeigt sich z.B. auch an der Ausweisung bzw. der Nichtverlängerung der EG-Aufenthaltserlaubnisse für UnionsbürgerInnen mit gebrochenen Erwerbsbiographien. So bleibt die Staatsbürgerschaft gerade aufgrund der „Internationalisierung des Staates“ (Hirsch 2000: 325ff) und aufgrund der austeritätsbedingten Kürzung der Wohlfahrtsrechte ein vermeintlich legitimer Titel der Diskriminierung in „Mitglieder“ und „Nicht-Mitglieder“ eines Wohlfahrtsstaates. Ebenfalls ist zu betonen, dass alle AutorInnen die Dimension der FluchtmigrantInnen systematisch vernachlässigen. MigrantIn-

nen sind bei ihnen vor allem ArbeitsmigrantInnen. Fluchtmigration erscheint bei ihnen durch zahlreiche internationale Abkommen (GFK etc.) politisch gelöst – eine kritikwürdige Annahme, wie z.B. anhand der deutschen Praxis gezeigt werden kann.

## Vom „kurzen Traum immerwährender Prosperität“ zum Versuch der Etablierung postfordistischer Einwanderungsregime

Mit der Verabschiedung des *Zuwanderungsgesetzes* und mit der Zustimmung des Bundesministeriums des Innern (29. April 2004) zur EU-Richtlinie (Ratsdokument 8771/04 zur „Zu- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft“) ist die Migrationspolitik trotz vereinzelter positiver Aspekte restriktiver und selektiver geworden. Gerade in Gestalt der Europäischen Union entwickelt sich ein gemeinsamer Rahmen, innerhalb dessen die Nationalstaaten weiterhin eine eigenständige Handlungsfähigkeit bezüglich ausländerrechtlicher und asylrechtlicher Fragen besitzen. Diese Handlungsfähigkeit zeigt sich u.a. in der nationalstaatlich verfassten Zuweisung der Staatsbürgerschaft sowie der engen Verzahnung von Ausweisung und dem Bezug bestimmter Transferzahlungen. Darüber hinaus entwickelt sich ein als „Wettbewerb um die besten Köpfe“ (Zuwanderungskommission 2001: 25f) ausgestaltetes Einwanderungskonzept, das präziser zwischen „erwünschten“ und „unerwünschten“ MigrantInnen unterscheidet als noch zu Beginn der sog. Gastarbeiterära.

In den folgenden Abschnitten wird auf diese Veränderungen in den *policies* gegenüber Arbeits- aber auch Flucht migrantInnen eingegangen. Es wird deutlich werden, dass sich im Zeitablauf die (bundesdeutsche) Politik gegenüber MigrantInnen gewandelt hat. Diese näher am ethnozentrischen Utilitarismus ausgerichtete Politik trat bereits in der sog. „Green-Card-Regelung“ (Juli 2000) zutage. Mit dem im Juli 2004 von Bundesrat und Bundestag verabschiedeten Zuwanderungsgesetz wird diese Tendenz im Ausländerrecht erneut bestätigt. So sind es die westlichen Nationalstaaten, die durch ihre ökonomische Dominanz, ihre entwickelten staatlichen Bürokratien (Kontrolle nach Innen, Sicherung der Außengrenzen) und ihrer bestimmenden Rolle in der internationalen Politik in der Lage sind, selektiv auf den internationalen Arbeitsmarkt zuzugreifen und irreguläre Migration innerhalb ihres Territoriums zum großen Teil zu vermeiden.

## Verbesserung der Rechtspositionen von MigrantInnen und die politische Rhetorik der Rückkehrförderung

Obwohl das Ausländergesetz von 1965 (AuslG 1965) die Behörden stets in die Lage versetzt hatte arbeitslose AusländerInnen auszuweisen, verdeutlicht die Pra-

xis der Behörden während der kurzen ökonomischen Krise 1966/67, dass davon kaum Gebrauch gemacht wurde. Als 1966/67 der erste konjunkturelle Einbruch in der Bundesrepublik Deutschland dazu führte, dass zahlreiche ArbeitnehmerInnen entlassen wurden, verringerte sich die Zahl der ausländischen Beschäftigten um über eine halbe Million. Zu diesem Zeitpunkt entsprach dies ca. 46 % der ausländischen Arbeitskräfte, so dass dieser Tatbestand auf die Rolle der ausländischen Arbeitskräfte als Konjunkturpuffer hinweist. Gleichzeitig standen mit der einsetzenden Prosperität erneut ausländische Arbeitskräfte zur Verfügung (Angenendt 1992: 155ff). Trotz der bestehenden Ausweisungsmöglichkeiten kommt es kaum zu Ausweisungen. So wird deutlich, dass die für die Ausländerpolitik relevanten Akteure dem fordistischen Akkumulationsregime eine Stabilität zusprachen, die eine Dekade später als verloren erachtet wurde. Als schließlich im Jahr 1973 eine schnelle Verbesserung der ökonomischen Situation nicht mehr erwartet wurde, fanden sich jedoch die auf Ausweisung arbeitsloser MigrantInnen fixierten politischen und bürokratischen Akteure einer Situation ausgesetzt, die sie nur begrenzt beeinflussen konnten. Obgleich nahezu alle Staaten der EWG einen Anwerbestopp etablierten und versuchten, arbeitslos gewordene MigrantInnen auszuweisen, lässt sich trotz der verschlechterten Lage am Arbeitsmarkt Folgendes festhalten: Es zeigt sich, dass sich parallel zu der sozio-ökonomischen Stabilitätserfahrung der 1960er und frühen 1970er Jahre ein von *zivilgesellschaftlichen Organisationen* (Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Wissenschaft etc.) getragener juristischer Diskurs etablieren konnte, der die Verbesserung von Rechten für MigrantInnen erfolgreich einforderte (VVVDStRI 1974: 7ff). Obwohl sich die Justizbürokratie diesem Diskurs nur vorsichtig öffnete, entstand eine Entscheidungspraxis, die zur vorsichtigen Verbesserung des rechtlichen Status dieser Gruppe führte.<sup>4</sup> Auch wenn nur einige Aspekte der Verbesserungen aufgenommen wurden, zeigt sich doch, dass die Stabilitätserfahrung der 1960er und frühen 1970er Jahre der *zivilgesellschaftlichen Vermittlungssphäre* zunächst einen Einfluss auf die Formulierung der Ausländerpolitik verschafft hatte.

Auch die Politik gegenüber Flüchtlingen verschärfte sich erst zu Beginn der 1980er Jahre: Etwa bis Mitte der 1970er Jahre kamen nahezu alle Asylbewerber aus den osteuropäischen Staaten. Erst ab Mitte der 1970er Jahre beanspruchten immer mehr Flüchtlinge aus Ländern der kapitalistischen Peripherie Asyl in Deutschland. Während die Asylgewährung von Flüchtlingen aus osteuropäischen Staaten im „Ost-West-Konflikt“ die moralische Überlegenheit der westlichen Demokratien verdeutlichen sollte, konnten Flüchtlinge aus den Krisengebieten der „Dritten Welt“ nicht in entsprechender Weise von der Außenpolitik der asylgewährenden westlichen Staaten instrumentalisiert werden. Weil trotz des Anwerbstopps (1973) weiterhin in bestimmten Branchen ein Bedarf an (ausländischen) Arbeitskräften bestand, verfügte der Bundesarbeitsminister 1975 per Erlass,

dass die auf die Bundesländer verteilten Asylbewerber eine Arbeitserlaubnis zu erhalten hätten.<sup>5</sup> Insofern entwickelte sich in den 1970er Jahren das Asylverfahren zu einer Chance für MigrantInnen, in Deutschland eine Erwerbsarbeit zu erhalten (Münch 1992: 63ff). Durch diese Praxis – sowie der mangelhaften Berücksichtigung der GFK (vgl. dazu Köfner & Nicolaus: 209f) – wurden politische und andere Flüchtlinge gezwungen, das Grundrecht auf Asyl zu nutzen, um Zugang zur Bundesrepublik zu erhalten.

### Die Reaktionen staatlicher Akteure auf das Ende des (kurzen) Traums immerwährender Prosperität – die 1980er und die 1990er Jahre

Bereits in den 1980er Jahren fand eine von Parteien, Kirchen und Verbänden geführten Diskussion um die Reform des 1965 in Kraft getretenen Ausländergesetzes statt. Diese von zivilgesellschaftlichen Akteuren getragenen Reformbestrebungen konnten sich aber nicht wie noch zu Beginn der 1970er Jahre durchsetzen. Die veränderte ökonomische, arbeitsmarkt- und innenpolitische Situation führte dazu, dass verstärkt „normative Gesichtspunkte den Bestandserhaltungsimperativen von staatlichen Institutionen (...) untergeordnet“ (Habermas 1993: 554) wurden. Dies bedeutet keineswegs, dass MigrantInnen plötzlich rechtlos geworden wären – das Recht wurde aber von den Gerichten zunehmend gegen ihre Interessen ausgelegt: So folgte beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht:

Beim „Verbleiben im Bundesgebiet (...) ist eine Dauerbelastung der öffentlichen Hand mit Sozialhilfeleistungen zu erwarten. Die Allgemeinheit wird insgesamt hohe Geldbeträge aufwenden müssen, wenn sich der Kläger weiterhin im Bundesgebiet aufhält“ (BVerwGE 66, 29 [31]).

Dem Gericht zufolge widerspricht es somit dem Sozialstaatsprinzip nicht, auch einen länger in Deutschland lebenden Ausländer bei dauerhaftem Sozialhilfebezug auszuweisen. Die Einführung des Ausländergesetzes 1990 (AuslG 1990) verschärfte die Rechtsansprüche von ArbeitsmigrantInnen: Obwohl das Gesetz der CDU/CSU/FDP-Bundesregierung dazu führte, dass die Verwaltung durch das neue Gesetz einen großen Teil ihres Ermessens einbüßen sollte, stellt „das Ausländergesetz von 1990 in noch stärkerem Maße als sein Vorgänger von 1965 ein Instrumentarium zur beschleunigten ‘Abfuhr’ von Ausländern, die nach überkommenen Vorstellungen hier nichts zu suchen haben“ (Pfaff 2000: 147) dar. Verdeutlicht werden kann dies z.B. daran, dass die sog. *Kann-Ausweisung* bei Sozialhilfebezug in eine sog. *Regelausweisung* geändert wurde. Weil dies zur Folge hat, dass die Ausländerbehörden nunmehr bei Sozialhilfebezug „in der Regel“ auszuweisen haben, wurde ihnen der Spielraum, den sie nach dem AuslG

1965 noch zugunsten des betroffenen MigrantInnen ausüben konnten, eingeschränkt (Kemper 1995: 147ff).

Ebenfalls kam es zur rhetorischen und bürokratischen Verschärfung gegenüber FluchtmigrantInnen: Mit dem „Asylkompromiss“ vom Dezember 1992 hofften sich Regierung und Opposition einen Rückgang der Asylbewerberzahlen. So sollte vor allem die Drittstaatenregelung „in Verbindung mit den Konventionen von Schengen und Dublin sowie mit bilateralen Abkommen mit den wichtigsten Anrainerstaaten dazu genutzt werden, die auf dem Landweg einreisenden Flüchtlinge in die Nachbarstaaten zurückzuschicken“ (Renner 1994: 19). Während Art. 16 II 2 des Grundgesetzes (GG) a.F. das Verbot einer Einreiseverweigerung beinhaltete (*refoulement*), grenzt Art. 16 a GG (Politisch Verfolgte genießen Asyl) bereits Personengruppen aus. Vorreiter war hier bereits das BVerfG, das in seiner Entscheidung zu Vor- und Nachfluchtgründen vom November 1986 bestimmte Personen aus dem Kreis der Asylberechtigten ausschloss. Erst mit der Grundgesetzänderung konnte aber das *Refoulement*-Verbot aufgehoben werden. Während vor der Grundgesetzänderung allgemein anerkannt war, dass nur ein tatsächlich in einem Staat erreichter Verfolgungsschutz zur Zurückweisung an der Grenze führen kann, ist nun lediglich die Durchreise ausschlaggebend. Dazu kommt auch, dass Staaten aufgezählt werden, die als sichere Herkunftsstaaten gelten – eine Praxis die mittlerweile die EU (vgl. 4.1) übernommen hat.

### Konturen der Migrationspolitik im „Leviathan des Wettbewerbs“

Mit der Einführung der „Green-Card“<sup>6</sup> im Juli 2000 versuchte die rot-grüne Bundesregierung auf Veränderungen in einigen Branchen und Arbeitsmarktsegmenten flexibel zu reagieren. Weil aufgrund der – verglichen mit der einheimischen Bevölkerung – hohen Arbeitslosigkeit der ausländischen Wohnbevölkerung<sup>7</sup> die Qualifikationsstruktur dieser Arbeitskräfte zunehmend in das Interesse des Wohlfahrtsstaates rückt, gilt es nunmehr gezielt „hochqualifizierte“ oder jene ausländischen Arbeitskräfte anzuwerben, für die in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten Bedarf besteht. Obwohl gerade die deutsche Politik MigrantInnen auch bildungspolitisch strukturell benachteiligte – das europäische Programm EQUAL<sup>8</sup> sowie die so genannte PISA-Studie<sup>9</sup> verdeutlichen dies –, gelten je nach Bedarfslage nur qualifizierte MigrantInnen als „willkommen“.

Es zeigt sich, dass sich die westlichen Nationalstaaten zunehmend als „Competition States“ (Cerny 1997: 251ff) begreifen und versuchen, dieses Selbstverständnis in politische Programme zu transformieren. Spätestens mit dem Ende keynesianischer Politik in den 1970er Jahre durch den Prozess der ökonomischen und politischen Globalisierung werden durch die Dominanz der „Standortfrage“ zahlreiche Politiken in den westlichen Nationalstaaten zum Element der Wett-

bewerbsstaatlichkeit erklärt (z.B. zur Steuerpolitik vgl.: Köppe 2002: 312ff). Die Prozesse verstärkten internationalen Wettbewerbs werden von Autoren in Begriffen des „nationalen Wettbewerbsstaats“ (Hirsch 1998), des „Schumpeterschen Workfare Staates“ (Jessop 1996) oder des „Competition State“ (Cerny 1997) gefasst. Diesen Begriffen liegt die Einsicht zugrunde, dass Nationalstaaten nicht nur im Inneren Abhängigkeitsverhältnisse reproduzieren, sondern sie werden mit ihren Institutionen und Politikprozessen Teil eines „internationalisierten Staates“ (Hirsch 2000). Dieser internationalisierte Staat, zu dem auch die Europäische Union mit ihren Mitgliedsstaaten gehört, ist nicht als eigenständiges souveränes Gebilde zu begreifen, sondern als ein Reproduktionsmodus, der sich auf Teile des Nationalstaats und auf internationale Organisationen stützen kann (Hirsch 2000: 332f). In den von Cerny, Hirsch und Jessop vertretenen Begriffen rücken die veränderten staatlichen Strukturen, Legitimationsbeschaffungsmechanismen und die veränderten Anforderungen an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in den Mittelpunkt der Analyse. Dabei ist zu betonen, dass diese strukturellen Veränderungen durch das Handeln von staatlichen und ökonomischen Akteuren hervorgerufen werden, die diese Strukturen nur zu gerne als „objektive“ Vorgaben ihres künftigen Handelns betrachten. Entscheidend ist hierbei, dass dieser als „Internationalisierung des Staates“ zu bezeichnende Prozess die Staaten des kapitalistischen Zentrums in die Lage versetzt, ihre staatlichen Strukturen in vielfältiger Art und Weise zu entlang wettbewerbsstaatlicher Politiken zu reorganisieren, ohne ihren Charakter als Nationalstaat aufgeben zu müssen. Auch der „Siegeszug“ des Monetarismus beinhaltet die Abkehr von makroökonomischen Konzepten (Keynesianismus, Postkeynesianismus) zugunsten angebotsorientierter Mikropolitik. Dies bedeutet jedoch nicht das Ende der Wirtschaftsförderungs- oder Industriepolitik. Diese hat sich nun aber nicht mehr an der Vollbeschäftigung oder der Verwirklichung sozialer Rechte etc. zu orientieren, sondern an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (Cerny 1997: 251ff).

Hierbei ist aber zu erwähnen, dass diese Staaten weiterhin als Wohlfahrtsstaaten sind. Es tritt jedoch eine *Re-Kommodifizierung* zutage, die das Verhältnis von Leistungsgewährung und Gegenleistung neu definiert und auch das Verhältnis von StaatsbürgerInnen und AusländerInnen tangiert: Insofern Staatsbürgerschaft mit einer spezifischen Homogenitäts- und Solidaritätsvorstellung einhergeht, werden bürgerliche, soziale und politische Rechte für MigrantInnen aus der Perspektive der Staatsbürgerschaft zu einem „Ärgernis“. Der in den Nationalstaaten widersprüchlich verankerte Zusammenhang zwischen *territorialer Partikularität* und *universalen Menschenrechten* wird durch die Migrationsprozesse in den westlichen Demokratien von *zwei Seiten* her thematisiert:

Einerseits kommt es durch die politische und vor allem ökonomische Transnationalisierung, bzw. Globalisierung, zur Zunahme sozialer Disparitäten in den

nationalen Wohlfahrtsstaaten. Hierdurch entsteht eine Aufwertung sozialer Rechte, die zahlreiche „Mitglieder“ – oft getragen von populistischen Diskursen – gegenüber den Nicht-Mitgliedern nur noch als Staatsbürgerschaftsrechte verstanden wissen wollen. Diese Aufwertung der Staatsbürgerschaft kann im politischen Prozess zur (Re-)Aktivierung der Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schließung führen.

Andererseits rückt man in der Auseinandersetzung um Teilhaberechte (Aufenthaltsrechte, politische und soziale Rechte) für Nicht-Mitglieder ins Zentrum jener Dynamik vor, die über die politische Organisationsform des Nationalstaats hinausgeht und potentiell transnationale Solidaritätsvorstellungen hervorbringen kann, die von gesellschaftlichen Gruppen (Parteien, Menschenrechtsgruppen etc.) getragen und vertreten werden. Innerstaatlich bedeutet die Verwendung transnationaler Semantik, dass kulturalistischen oder auf der *Idee einer Abstammungsgemeinschaft* basierenden nationalen Identitätspolitikern zugunsten postnationaler Solidaritätsvorstellungen geschwächt werden. Im internationalen Kontext führt dies zur Forderung nach der Etablierung internationaler Menschenrechtsregime und der Forderung nach sozialer und ökologischer Verantwortung der Staaten des kapitalistischen Zentrums gegenüber den Staaten der kapitalistischen Peripherie.

Die letztgenannte Dynamik wird von AutorInnen wie Sassen, Soysal etc. hervorgehoben und ist unter normativen Gesichtspunkten als attraktiv zu bezeichnen. Hingegen lässt sich anhand der wettbewerbsstaatlichen Ausrichtung der nationalen Politiken ein gegenläufiger Prozess verdeutlichen. Denn die durch die Nationalstaaten hervorgebrachte „Ebene segmentärer Differenzierung nach askriptiven und partikularen Merkmalen zwischen Individuum und Weltgesellschaft“ (Bös 1993: 621), wird aufgrund der politischen und ökonomischen Transnationalisierung revitalisiert. Insofern die Fragmentierung des Staatensystems „für eine nicht nur legitimatorische, sondern auch materiell abgestützte Herausbildung klassenübergreifender ‘nationaler Identitäten’ wichtig“ (Hirsch 2000: 328) ist, bleibt der bürgerliche Nationalstaat strukturell mit Ethnizität und damit auch mit Praxen verbunden, die oftmals als „Wohlfahrtschauvinismus“ in Erscheinung treten.

## Auslesemechanismen im „Leviathan des Wettbewerbs“

Während sich die Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen in der fordistischen Phase dadurch auszeichnete, dass feste Kontingente für bestimmte Bereiche der fordistischen Massenproduktion angeworben wurden, setzt sich die Mehrheit der MigrantInnen seit Beginn des Familiennachzugs und der Verhängung des Anwerbestopps aus Familiennachzüglern und FluchtmigrantInnen zusammen. Im Gegensatz zur fordistischen Ära werden niedrigqualifizierte MigrantInnen in den 1990er Jahren nicht mehr in der fordistischen Massenproduktion beschäftigt, sondern sie sind in

überwiegend arbeitsintensiven klein- und mittelständischen Produktionsbetrieben oder in den nach neotayloristischen Prinzipien strukturierten Dienstleistungsbetrieben (Systemgastronomie, Reinigungsservice, Call-Center) tätig (Royle 2000: 76ff; DGB Referat Migration 1999). Während einerseits ein großer Teil der MigrantInnen prekären Beschäftigungsverhältnissen nachgeht, konkurrieren andererseits die Wettbewerbsstaaten um hochqualifizierte AusländerInnen.

Auch und gerade bei der Ausweisung, bzw. Versagung der Aufenthaltsgenehmigungen spiegelt sich die Dimension der „Employability“ – der Beschäftigungsfähigkeit – von MigrantInnen wider. Mit der Verschärfung der staatlichen Sparpolitik rücken Aspekte der „Beschäftigungsfähigkeit“ der im Territorium ansässigen Bevölkerung in das Zentrum der sozialpolitischen Debatte. Hierbei sind es vor allem gut ausgebildete und gut qualifizierte MigrantInnen, die als bevorzugte Arbeitskräfte betrachtet werden, während weniger gut (oder gar nicht) qualifizierte im Falle längerer Arbeitslosigkeit oder längerem Bezug von Sozialgeld/Arbeitslosengeld II erhöhtem Druck durch die Ausländerbehörden ausgesetzt sind. Weil bei AusländerInnen das Verhältnis zwischen Wohlfahrtsrechten (als soziale Rechte) einerseits und Aufenthaltssicherheit andererseits (als „bürgerliches“ Recht) eng verzahnt ist, ist diese Gruppe aufgrund ihrer Eigenschaft als „Nicht-Mitglieder“ eher von der Rationierung distributiver Politiken betroffen.

Zur Kürzung der Wohlfahrtsrechte tritt im „Leviathan des Wettbewerbs“ das polizeiliche Moment des Sicherheitsstaates<sup>10</sup> hinzu: Ausländerrecht, das „traditionell zum Gefahrenabwehrrecht“ (Wollenschläger & Schramml 1992: 66) gerechnet wird, legt eine *politikfeldspezifische Wahrnehmung* nahe. Zwar ist dem zuzustimmen, dass das Ausländerrecht von seiner Struktur her familien-, arbeits- und sozialrechtliche Aspekte mit aufweist und es insofern „von seiner Gesamtprägung her nicht als rein gefahrenabwehrrechtlich zu qualifizieren“ (Bender 2003: 131) ist. Jedoch überwiegen die gefahrenabwehrrechtlichen Aspekte durch die Wahrnehmungsmuster der i. d. R. federführenden Innenministerien (Bund- und Länder): So stellten die Begriffe „öffentliche Ordnung“, „öffentliche Sicherheit“ und „innere Sicherheit“ bereits vor dem 11. September 2001 den Hintergrund dar, vor dem über Ausländerpolitik (Einwanderung- und Asylpolitik) diskutiert wurde (Nuscheler & Rheims 1997). Die Vorschläge für Gesetze und Verordnungen, die nach den Anschlägen in New York und Washington verabschiedet wurden, verdeutlichen darüber hinaus das Erstarken der am Grundgedanken der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ orientierten Politik gegenüber MigrantInnen. Anhand des Terrorbekämpfungsgesetzes (TerrbekG vom 9.2.2002) wird dann auch im Ausländerrecht eine zunehmende Abkehr von tatbestandlich fest umrissenen Definitionen deutlich, (Bender 2003) an der durch die Anschläge vom 11. März 2004 in Madrid eher noch festgehalten wird.<sup>11</sup>

Mit der Verschärfung wohlfahrtsstaatlicher und sicherheitsstaatlicher Auslesemechanismen gerät die Mehrheit der Arbeits- und FluchtmigrantInnen unter Druck: Entweder führt der Bezug staatlicher Transferzahlungen zum Verlust des Aufenthaltstitels oder aber die Arbeitskraft muss in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten für erheblich weniger Geld angeboten werden, um den Bezug von Transferzahlungen zu vermeiden. Eine drohende Abschiebung oder auch „nur“ der Nichterhalt einer Arbeitserlaubnis – beispielsweise bei vielen FluchtmigrantInnen – führt oft in die „Illegalität“. Die durch staatliche Praxis wiederum zu „Illegalen“ erklärten MigrantInnen sind gezwungen, in vielfältiger Weise „preiswerte“ Dienstleistungen für Einheimische oder legal in Deutschland lebende AusländerInnen (z.B. im „ethnic business“) anzubieten – was wiederum die Bürokratien des Sicherheitsstaates veranlasst, aktiv zu werden.

Die Gründe für die Verschärfung der Auslesemechanismen wurden zunächst nur im Wandel der Staatlichkeit gesucht. Dieser vollzog und vollzieht sich aber zeitgleich mit einem Wandel der (internationalen) Ökonomie:

In der Phase der fordistischen Produktion machte es keinen Sinn, angelehrte Arbeitskräfte bei kurzen konjunkturellen Schwankungen auszuweisen. Denn zunächst hatten die Unternehmen i.d.R. Anwerbepauschalen entrichtet und man hoffte während des „kurzen Traums immerwährender Prosperität“ (Lutz 1984) auf einen baldigen konjunkturellen Aufschwung. So waren es in dieser Phase auch gerade die Unternehmen, die eine Abkehr vom Rotationsprinzip favorisierten und eine vorschnelle Ausweisung arbeitslos gewordener AusländerInnen kritisierten. In der postfordistischen Ökonomie ist die Ausweisung von z.B. Sozialgeld/Arbeitslosengeld II beziehenden MigrantInnen unter ökonomischen Aspekten keineswegs widersinnig: Weil sie – abgesehen von den etablierten MigrantInnen in den bestehenden fordistischen Branchen – überproportional in Sektoren tätig sind, die neotayloristisch organisiert sind (einfache Dienstleistungstätigkeiten wie Reinigungsservice, Systemgastronomie etc.), ermöglicht die Ablauforganisation des Arbeitsprozesses und das Ausüben minderer Tätigkeiten kürzere Anlernzeiten. So konnte der Industriesoziologe Christoph Deutschmann nachweisen, dass sich in den 1990er Jahren der Anteil „tayloristisch“ organisierter Tätigkeiten von knapp 40 % sogar noch erhöht hat. (Deutschmann 2000: 58ff). Weil diese Tätigkeiten von jeder Arbeitskraft erfüllt werden können, besteht aufgrund des durch die Internationalisierung der Migration bestehenden Überangebots relativ unqualifizierter Arbeitskräfte – und vor dem Hintergrund staatlicher Austeritätspolitik – staatlicherseits keine Notwendigkeit, die Reproduktionskosten dieser MigrantInnen durch Transferzahlungen oder anderer sozialer Infrastrukturmaßnahmen zeitweise (oder längerfristig) zu sichern. Ebenso gilt für hochqualifizierte MigrantInnen (z.B. IT-Spezialisten), dass sie über kurze Anlernphasen verfügen und damit dem Unternehmen weniger „kosten“. Auf den internationa-

len Arbeitsmarkt kann nunmehr flexibler zugegriffen werden, weil er über eine wesentlich komplexere Angebotsstruktur (hohe Konkurrenzsituation und hohe Mobilität unter den Arbeitskräften sowie unterschiedliche Qualifikationsniveaus) verfügt, als noch vor 20 Jahren. Somit treffen sich hier unternehmerische Interessen bezüglich der Ausgestaltung der Arbeitsmigration (Green Card, Zuwanderungsgesetz) und staatliche Interessen bezüglich einer flexiblen Gewährung oder Vorenthaltung von Leistungen der sozialen Infrastruktur (Transferzahlungen, Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser etc.).

### Nationalstaatliche Dominanz in der Einwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik trotz Europäisierung

Ein flüchtiger Blick auf den Vertrag von Amsterdam (am 1.5. 1999 in Kraft getreten) könnte den Eindruck erwecken, dass der Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten bezüglich der Formulierung eigener Migrationspolitiken stark eingeschränkt worden ist. Denn schließlich ist die Migrationspolitik von der sog. Dritten in die vergemeinschaftete Erste Säule der EU integriert worden. Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Herausbildung einer europäischen Migrationspolitik von der Zustimmung der Nationalstaaten abhängig bleibt. Weil sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) in den letzten Jahrzehnten als das Organ der Gemeinschaft etabliert hat, das neben der Kommission den Integrationsprozess maßgeblich vorantrieb, kann die bestehende Dominanz der Nationalstaaten u.a. daran verdeutlicht werden:

So sieht Art. 68 II des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) vor, dass der EuGH über Maßnahmen und Beschlüsse nach Art. 62 Nr. 1 EGV nicht entscheiden darf. Weil es sich aber gerade hier um Maßnahmen handelt, die der Aufrechterhaltung der *öffentlichen Ordnung* und des *Schutzes der inneren Sicherheit* dienen sollen – es handelt sich also um *zentrale Begriffe des Ausländerrechts* –, bleibt die Interpretationshoheit über die im Ausländerrecht wichtigen Rechtsbegriffe dem nationalstaatlichen Kontext verhaftet.

Dass es innerhalb des Fünf-Jahres-Zeitraumes (also bis April 2004) zu einer „echten“ Vergemeinschaftung der Migrationspolitik kommen könnte, hat die Praxis bereits widerlegt. Gegenwärtig zeigt sich, dass eine „gemeinsame“ Migrationspolitik der Gemeinschaft darauf hinausläuft, den Handlungsspielraum bezüglich der Kontrolle des Zugangs zum (gemeinsamen) Territorium, den die Nationalstaaten aufgrund der Zunahme internationaler Migration und durch den gemeinsamen Binnenmarkt verloren haben, zurückzugewinnen. Deutlich wird dies z.B. an dem Austausch von Daten über AsylbewerberInnen durch Datenprogramme wie ASYLON, ASYLIS, EURODAC etc. (vgl. [www.bundesamt/it/technik.htm](http://www.bundesamt/it/technik.htm) Stand Juni 2004), die dazu dienen sollen, verfahrensrechtliche Fragen zu klären. So geht

es z.B. darum, dass ein(e) abgelehnte(r) Asylbewerber(in) in einem anderen Mitgliedsland der EU keinen Antrag mehr stellen kann oder mögliche Terroristen durch Datenaustausch „entdeckt“ werden können. Es ist hervorzuheben, dass es hier um eine gemeinschaftliche Regelung von *Verfahrensfragen* geht (Zuständigkeit von Mitgliedsstaaten bei der Bearbeitung von Asylanträgen, vgl.: [www.eu-kommission/de...meldung=3786](http://www.eu-kommission/de...meldung=3786)). Zugleich wird versucht, den legalen Zugang zum Gebiet der EU durch ein restriktives Asylrecht, bzw. eine dementsprechende EU-Flüchtlingsrichtlinie zu erschweren. Allerdings wurden diese Vorhaben nicht von der Kommission initiiert, sondern von den EU-Innenministern.

Am 29. April 2004 hatte der deutsche Innenminister Otto Schily der EU-Verfahrensrichtlinie über „Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft“ (Ratsdokument 8771/04) zugestimmt. Diese EU-Verfahrenrichtlinie wird nach Ansicht der Bundesregierung kaum zu Änderungen in der deutschen Asylrechtspraxis führen. Wie weit die EU-Verfahrenrichtlinie gefasst ist, zeigt sich auch daran, dass Artikel 30a der Richtlinie vorsieht, dass abweichend von der gemeinsamen Liste (Art. 35a) jeder Staat weitere „sichere Drittstaaten“ bestimmen kann. Ebenfalls betont die Bundesregierung, dass Art. 35a entsprechend der deutschen Drittstaatenregelung ausgestaltet worden ist. Dies führt dazu, dass eine Einzelfallprüfung nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen nötig ist. D.h. eine Einreiseverweigerung ist bei der Einreise aus einem „sicheren Drittstaat“ grundsätzlich zu verhängen (BT-Drucksache 15/3198). Während es der Bundesregierung hinsichtlich der Verfahrensrichtlinie offensichtlich gelang, ihre Vorstellungen durchzusetzen, gelang ihr dies in der sog. „EU-Qualifikationsrichtlinie“ (RL 2001/55/EG) nicht. Denn diese bereits 2001 auf Vorschlag der Kommission eingereichte und gültige Richtlinie sieht vor, dass der Flüchtlingsbegriff mit dem der GFK identisch zu sein hat.

Die EU-Richtlinien führen nicht zu einer Vergemeinschaftung der Migrationspolitik, sondern bilden lediglich einen verfahrenrechtlichen Rahmen, der das Bestehen des gemeinsamen Binnenmarktes garantieren sollen. Denn indem Migrationspolitik innerhalb der Gemeinschaft zu einem Bestandteil von Wettbewerbs- und Sicherheitspolitik wird, steigt auch der Bedarf nach einem gemeinschaftlichen Rahmen, innerhalb dessen die Mitgliedsstaaten als Einwanderungsregime untereinander konkurrieren können. Auch wenn sich der Inhalt der Staatsbürgerschaft in den letzten Jahrzehnten verändert hat, weil zahlreiche Rechte (soziale, bürgerliche und mit Einschränkungen auch politische) jenseits der Staatsbürgerschaft gewährt werden, wird auch im 21. Jahrhundert das Konzept der Staatsbürgerschaft – trotz der Unionsbürgerschaft oder der wachsenden Bedeutung von Menschenrechten – als spezifische Organisationsressource des Nationalstaates erhalten bleiben.

Diese restriktive Immigrationspolitik der westlichen Nationalstaaten ist zwar nicht deren Privileg – die (effektiv) selektive schon: Vor dem Hintergrund, dass es die stets auf Einhaltung menschenrechtlicher Aspekte appellierenden *demokratischen* Staaten des kapitalistischen Zentrums sind, die seit dem Kolonialismus maßgeblich an den globalen sozialen und ökologischen Verwerfungen beteiligt waren und sind, besitzt die Kritik an ihrer Migrationspolitik einen anderen Charakter, als die ebenfalls berechnete Kritik an Immigrationspolitiken der Länder der Peripherie. Diese nehmen jedoch – teils wegen ethnischer und familiärer Verwandtschaftsbeziehungen, teils unfreiwillig – verglichen mit ihrer Bevölkerungszahl und ihrem Bruttosozialprodukt wesentlich mehr MigrantInnen und Flüchtlinge auf, als die Staaten des kapitalistischen Zentrums (z. B. sind im 8,5 Millionen Einwohner zählenden Tschad gegenwärtig ca. 200.000 Flüchtlinge aus dem Sudan). Auch muss betont werden, dass nur die Staaten des kapitalistische Zentrums *Wettbewerbsstaaten* sind, die aufgrund ihrer entwickelten Ökonomie und Staatlichkeit (effektive Grenzsicherung) in der Lage sind, die Migration *restriktiv und selektiv* (Hochqualifizierte, bei Bedarf auch geringer Qualifizierte) zu steuern und damit als *Nachfragende* aktiv den internationalen Arbeitsmarkt beeinflussen. Diese ökonomische Dominanz führt gemeinsam mit der kulturellen Dominanz (Medienpräsenz, Warenangebote, Musik- und Kleidungsstile etc.) und verbesserter Infrastruktur dazu, dass eine Vielzahl von Arbeitskräften aufgrund der sozialen und politischen Situation in ihren Herkunftsländern in die nachfragenden Metropolen des kapitalistischen Zentrums immigrieren wollen – erleichtert doch die Existenz ethnischer Exklaven in den Metropolen die Entscheidung der MigrantInnen. Zugleich sind sich die politischen Akteure dieser Staaten bewusst, dass die Attraktivität und die Erreichbarkeit „ihrer“ Metropolen zugenommen hat. Durch restriktive und selektive Politik soll irreguläre Migration außerhalb der Staaten des Zentrums gehalten werden.<sup>12</sup>

Auch anhand des Zuwanderungsgesetzes kann dies verdeutlicht werden: So verweist die Ausgestaltung des seit dem 1. Januar 2005 gültigen *Zuwanderungsgesetzes* darauf, dass „qualifizierte“ MigrantInnen bevorzugt werden: „Hochqualifizierte“ ArbeitsmigrantInnen können bereits mit der Einreise eine *unbefristete Niederlassungserlaubnis* erhalten. Auch wird am Anwerbestopp für sog. „Nicht- und Geringqualifizierte“ festgehalten. Während ein flexiblerer Umgang mit ArbeitsmigrantInnen deutlich wird, sind bereits in Deutschland lebende FluchtmigrantInnen weiterhin unter administrativem Druck. Lediglich die Aspekte der Anerkennung der geschlechtsspezifischen Verfolgung verweisen auf einige Erfolge humanitärer Politik im neuen Zuwanderungsgesetz. Die Anerkennung des Flüchtlingsstatus aufgrund nichtstaatlicher Verfolgung kann von der Regierung und von der CDU/CSU-Opposition kaum lobend hervorgehoben werden: Hier geht es nur um die Umsetzung der GFK. Diese wurde jahrzehntelang von Behörden und

Gerichten *zuungunsten* nichtstaatlich Verfolgter ausgelegt. Somit wird eine völkerrechtlich illegale Praxis lediglich korrigiert. Auch bleibt die „Duldung“ als „Instrument der ‘Feinsteuerung’“ (so der Euphemismus in einer Kurzerklärung zum Zuwanderungsgesetz [ZuwG])<sup>13</sup> erhalten. Ebenfalls bleibt zu kritisieren, dass sich a) die Änderungen im ZuwG nicht ausdrücklich auf die UN-Kinderrechtskonvention beziehen, da Deutschland diese Konvention in der politischen und administrativen Praxis nicht einhält (Kauffmann 2001: 9), b) keine humanitäre Lösung bezüglich irregulärer Migration (sog. „Illegale“) und jahrelang „geduldeter“ MigrantInnen gesucht wurde und c) die sog. Abschiebehaft weiterhin unverändert maximal achtzehn Monate betragen darf.

### Resümee : Weiche Schale – harter Kern. Zur Migrationspolitik im „Leviathan des Wettbewerbs“

Die rechts- und wohlfahrtsstaatlichen Angehörigkeitsbeziehungen, die im sicheren Aufenthaltsstatus privilegierter MigrantInnen einerseits und am (ungefährdeten) Bezug bestimmter Transferleistungen andererseits abzulesen sind, verweisen auf die Transformation dieser Beziehungen, deren Kern jedoch weiterhin die Staatsbürgerschaft bildet. Die Rationierung von Sozialleistungen für MigrantInnen in Dänemark sowie die Änderungen im niederländischen Asylrecht (Gamillscheg 2002: 7) verweisen ebenfalls darauf, dass sich die Transformation der europäischen Wohlfahrtsstaaten am Modell der Wettbewerbsstaatlichkeit vollzieht. Dies bedeutet nicht, dass der Wettbewerbsstaat kein sozialer Rechtsstaat mehr ist. Weiterhin wird es wohlfahrtsstaatliche und rechtsstaatliche Angehörigkeitsbeziehungen geben, die über den Kreis der Staatsbürger hinausgehen. Jedoch wird der Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme von sozialen Rechten und der Verleihung von „bürgerlichen“ Rechten (im Sinne von Aufenthaltsicherheit, Familiennachzug) stärker betont, so dass durch Ausweisungen bzw. durch die Verweigerung der Verlängerung von Aufenthaltstiteln, Sozialleistungen gegenüber dieser Bevölkerungsgruppe stärker rationiert werden können, als gegenüber den StaatsbürgerInnen.

Mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit, die unter MigrantInnen vor allem aufgrund verfehlter bildungs- und sozialpolitischer Arrangements deutlich höher als unter der deutschen Bevölkerung ist,<sup>14</sup> bleibt diese Gruppe überproportional auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen angewiesen. Zugleich kann sie aufgrund der Verzahnung des Aufenthaltsrechts mit (bestimmten) sozialen Rechten a) eher unter Druck gesetzt werden, bestimmte Arbeiten aufzunehmen als arbeitslose Deutsche, und b) durch Ausweisungen von Transferleistungen oder der Inanspruchnahme sozialer Infrastruktur (Krankenhäuser, Kindergärten, Schulen etc.) ausgeschlossen werden.

Ansatzpunkte einer europäischen Migrationspolitik können z.B. in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in anderen internationalen Vereinbarungen gesehen (Groß 2001) werden. Aber auch hier werden für Flüchtlinge und Drittstaatsangehörigen mit unsicheren Aufenthaltstiteln keine durchsetzungsfähigen Rechte begründet. Ebenfalls bietet sich der EuGH als Motor einer europäischen Migrationspolitik an. Denn er hat in Grundsatzurteilen zur sozial- und fürsorgerechtlichen Gleichbehandlung von UnionsbürgerInnen und von Drittstaatlern entschieden. Jedoch gilt ebenso für den EuGH, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit den Kern der Mobilität von UnionsbürgerInnen darstellt. Obwohl der europarechtliche Diskurs zu Recht betont, dass die Inanspruchnahme von Sozialleistungen in einem Mitgliedsstaat – auch über einen längeren Zeitraum – dem Arbeitnehmerstatus nicht entgegensteht (Brinkmann 1996), besitzen selbst UnionsbürgerInnen, solange beispielsweise keine diesbezügliche europäische Verfassungsgrundlage vorhanden ist, innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union keine sozialen Rechte, die voll und ganz den jeweiligen sozialen Rechten für StaatsbürgerInnen entsprechen würden. Die „Vergemeinschaftung“ der Migrationspolitik wird vor allen Dingen anhand der sicherheitsstaatlichen Politiken deutlich: So hat hier die Europäische Kommission bezüglich der Sicherung der Außengrenzen einen neuen gemeinsamen Bestand an Rechtsvorschriften sowie die Schaffung eines Europäischen Grenzschutzkorps gefordert ([www.europa.eu.int/.../661](http://www.europa.eu.int/.../661)). Eine wirkliche Migrationspolitik der Union zeigt sich bisher nur in den repressiven Momenten der *Verhinderung des Zugangs* zum Territorium der EU sowie der verfahrenrechtlichen Bestimmungen und administrativen Praxen (ASYLON etc.) gegenüber irregulärer Migration *innerhalb* des Territoriums.

Postfordistische Erklärungsansätze betonen die – wenn auch veränderte – Relevanz von Nationalstaaten. Freilich sind auch weiterhin nichtstaatliche Akteure (Unternehmen, Verbände, NGOs, Gewerkschaften etc.) an der Politikformulierung beteiligt und tragen auf nationaler und internationaler Ebene durch „trial and error“ mit dazu bei, dass der gegenwärtige Reproduktionsmodus der globalen Ökonomie und des „internationalisierten Staates“ (Hirsch) beibehalten werden kann. Verglichen mit den frühen 1970er Jahren, als ein von zivilgesellschaftlichen Akteuren getragener menschenrechtlicher Diskurs die Rechtsprechung beeinflussen konnte und zu gesetzlichen Verbesserungen führte (vgl. 3.1), verringert die neoliberale Hegemonie die Einflussmöglichkeiten dieser zivilgesellschaftlichen Vermittlungssphäre auf eine Politikformulierung jenseits der angebotsorientiert verengten ökonomischen Sichtweise. Dies betrifft nicht nur die Migrationspolitik, sondern ebenfalls weiter führende originär politische Fragen nach innergesellschaftlicher und globaler sozialer Gerechtigkeit. Zwar werden normative Aspekte seitens der zivilgesellschaftlichen Akteure artikuliert –

das politisch-administrative System ist gegenüber dem Anliegen dieser Akteure aber undurchlässiger geworden.<sup>15</sup>

Allerdings lassen sich auch „Lichtblicke“ der Europäisierung identifizieren: Bezüglich des Einflusses der Kommission kann – trotz der oben genannten Einschränkungen – die Grundrechtscharta der EU und das Programm EQUAL<sup>16</sup> angeführt werden. Auch wenn die Charta für MigrantInnen mit prekären Aufenthaltstiteln kaum eine Lösung bietet, darf sie nicht als abschließend, sondern muss grundsätzlich im politischen Prozess als erweiterbar betrachtet werden. EQUAL wiederum bezieht als arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Programm ausdrücklich Arbeits- und FluchtmigrantInnen mit ein. Ebenfalls macht die Mitteilung der Kommission „über Einwanderung, Integration und Beschäftigung“ (KOM 2003) deutlich, dass sich die europäische Perspektive dadurch auszeichnet, das Ausländerrecht keinesfalls als Gefahrenabwehrrecht zu begreifen ist – wie es hingegen typisch für die nationalstaatliche Betrachtung ist. Somit relativiert die Kommission die enge nationalstaatliche Sichtweise zugunsten einer explizit *menschenrechtlichen und sozialpolitischen* Definition der Migrationspolitik. Sicherlich kann die Rolle der EU-Kommission als zwiespältig bewertet werden: Ist sie doch einerseits Motor einer durchgreifenden ökonomischen Liberalisierung – vor allem auch bei der öffentlichen Dienstleistungserbringung. Deren Folgen wiederum haben überproportional MigrantInnen zu spüren bekommen (z.B. „outsourcing“ von ehemals festangestelltem Reinigungspersonal bei Behörden). Andererseits fordert sie jedoch einen „ganzheitlichen“ und sozialpolitischen Ansatz zur Integration von MigrantInnen (KOM 2003).

Trotz aller Kritik an der repressiven EU-Politik gegenüber MigrantInnen gilt es die Chancen der *politischen* Europäisierung, die in einer Abkehr von der engen nationalstaatlichen Perspektive liegen, zu nutzen. Auch verdeutlicht die Legalisierung sog. „Illegaler“ in Spanien, dass ebenso funktionale Erwägungen (Verringerung der Schwarzarbeit) den rechtlichen Status gerade von besonders gefährdeten MigrantInnen verbessern können.

Das seit dem 1. Januar 2005 gültige Zuwanderungsgesetz, das nicht nur die GFK, sondern auch erstmals die „geschlechtsspezifische“ Verfolgung als legalen Fluchtgrund anerkennt, ist ein menschenrechtlicher Fortschritt deutscher Flüchtlingspolitik. Es wird hier Aufgabe zivilgesellschaftlicher Akteure sein, die rechtliche und bürokratische Praxis dieses Gesetzes kritisch zu begleiten und Vorschlägen, die ein „Verrechnen“ von ArbeitsmigrantInnen mit Flüchtlingen fordern, in aller Schärfe zu entgegen.<sup>17</sup>

## Anmerkungen

- 1 Mit dem „Leviathan des Wettbewerbs“ wird die Rolle des Staates, bzw. der staatliche Bürokratie stärker betont als in der Formulierung „nationaler Wettbewerbsstaat“. Zugleich wird in diesem Konzept auch zum Ausdruck gebracht, dass zivilgesellschaftliche Akteure, die Themen jenseits neoliberaler Konzepte artikulieren, wegen der neoliberalen Hegemonie weniger Einflussmöglichkeiten auf das politisch-administrative System haben, als im fordristischen Wohlfahrtsstaat (vgl. Köppe 2003).
- 2 In dem von Gerhard Kemper beschriebenen Fall handelt es sich um einen seit über 20 Jahren in Deutschland legal lebenden Griechen.
- 3 Während die Rechtsgrundlagen zum Arbeitsgenehmigungsrecht im Ausländergesetz nicht ausdrücklich geregelt sind – lediglich in § 14 II AuslG 1990 wird erwähnt, dass eine Aufenthaltsgenehmigung mit dem Verbot oder der Beschränkung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbunden werden kann –, wurde die Frage des Arbeitserlaubnisrechts bis zum 31. 12. 1997 im AFG geregelt. Durch Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsreformförderungsgesetz – AFRG) vom 24.3. 1997 wurde das bisherige AFG in ein neu geschaffenes Drittes Buch des SGB überführt (§§ 284 – 288 SGB III). Die allgemeine Arbeitserlaubnis heißt nun: Arbeitsgenehmigung, die besondere Arbeitserlaubnis wurde in Arbeitsberechtigung umbenannt.
- 4 Hierbei wären Entscheidungen einzelner Sozialgerichte, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und des Verfassungsgerichts anzuführen: So war es administrative Praxis in den frühen 1970er Jahren, dass arbeitslosen MigrantInnen bereits nach wenigen Monaten Arbeitslosigkeit – trotz des Bezugs von Arbeitslosengeld – die Ausweisung bzw. die Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis drohte (da arbeitslos gewordene Ausländer, die innerhalb einer bestimmten Frist keine neue Arbeit gefunden hatten, rechtlich als nicht mehr dem Arbeitsmarkt verfügbar begriffen wurden). Diese aus den 1960er Jahren stammende Regelung wurde in der kurzen Rezession 1966/67 kaum praktiziert, da von einer baldigen Verbesserung der Arbeitsmarktlage ausgegangen wurde. Aufgrund der verschärften ökonomischen Situation nach 1973 konnte jedoch nicht mehr von einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage ausgegangen werden. Die Arbeitsverwaltung versuchte nun, mit den administrativen Werkzeugen der 1960er Jahre, arbeitslose Ausländer zunächst vom Arbeitsmarkt zu entfernen und somit auch ihr Aufenthaltsrecht auszuhöhlen. Allerdings verdeutlicht die Kritik der Sozialgerichte und des Bundessozialgerichts, dass diese Praxis nicht aufrechtzuerhalten war: So verurteilte das Sozialgericht Gießen 1976 das Arbeitsamt Wetzlar zur Zahlung der Arbeitslosenhilfe an eine Migrantin, obwohl diese keine Arbeitsgenehmigung mehr besaß und das Arbeitsamt die Verfügbarkeit verneint hatte (vgl.: SG Gießen, in: Kritische Justiz (3) 1976, S. 306 – 311). Am 27. Januar 1977 entschied das Bundessozialgericht, dass die Arbeitsverwaltung die Verfügbarkeit von Ausländern für den deutschen Arbeitsmarkt auch dann annehmen müsse, wenn sie gegenwärtig keine Arbeitserlaubnis besitzen würden (BSGE 43, 153).
- 5 Angemerkt werden muss hier, dass nach dem AuslG 1965 alle Asylbewerber in einem Sammellager untergebracht werden müssen. Da das Flüchtlingslager in Zirndorf jedoch überfüllt war und Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften bestand, entschloss sich die Innenministerkonferenz und der Bundesarbeitsminister von dieser Regelung abzusehen.
- 6 Die sog. Green-Card-Regelung der Bundesregierung war kein neues Gesetz, sondern basierte auf den § 10 AuslG und wurde als *Rechtsverordnung* vom BMI erlassen.
- 7 Die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung betrug im Jahr 2002 20,8 %. Türkische Staatsbürger sind zu 23,5 % von Arbeitslosigkeit betroffen. Vgl.: [www.integrationsbeauftragte.de/download](http://www.integrationsbeauftragte.de/download) (Stand November 2004)
- 8 EQUAL ist ein Programm der EU zur transnationalen „Zusammenarbeit bei der Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt“ (vgl.: KOM 2000b). Neben der Verringerung geschlecht-

spezifischer Benachteiligungen werden als weitere Zielgruppen u.a. ethnische Minderheiten hervorgehoben (KOM 2000b: 4). Vor allem soll auch die soziale und berufliche Eingliederung von Asylbewerbern „berücksichtigt werden“ (KOM 2000b: 2). Zu EQUAL vgl. auch: [www.bma.de/esf/initiativen.asp](http://www.bma.de/esf/initiativen.asp) und [www.EQUAL-D.de](http://www.EQUAL-D.de) (als Download).

- 9 Vgl. dazu die sog. PISA – Studie und die Begründung zum europäischen Qualifizierungsprogramm EQUAL. Zur PISA – Studie: Deutsches PISA Konsortium (Hrsg.): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im Vergleich, Opladen 2001 sowie: „Konsequenzen aus PISA“, in: DGB Bildungswerk (Hrsg.): Forum Migration Mai 2002, S. 2
- 10 Der „Sicherheitsstaat“ nach *Joachim Hirsch* vereint zwei Aspekte: *soziale Sicherheit* des fordristischen Wohlfahrtsstaates sowie polizeiliche und militärische Sicherheit. Mit dem Wandel des Wohlfahrtsstaates zum Wettbewerbsstaat beinhaltet der Wettbewerbsstaat selbstverständlich weiterhin die polizeiliche und militärische Dimension des Sicherheitsstaates. So ist auch ein Titel von Joachim Hirschs Publikationen „Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat“.
- 11 Bisher sind nur die Sicherheitsmaßnahmen quantitativ ausgeweitet worden. Forderungen der CDU/CSU verlangen aber weitere ausländer- und strafrechtliche Schritte. Vgl.: [www.bmi.bund.de/dokumentation/Artikel/ix\\_94407.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumentation/Artikel/ix_94407.htm) (Stand April 2004)
- 12 Selbstverständlich treten auch relativ ‘gut funktionierende’ afrikanische Staaten (Südafrika, Botswana) in ähnlicher Weise auf dem afrikanischen Arbeitsmarkt auf: Mit den gleichen Folgen für ihre Attraktivität und damit dem Versuch, der restriktiven und selektiven Steuerung der Migration nach wettbewerbsstaatlichem Vorbild. Indem aber die kapitalistischen Metropolen des Westens global nachfragen, besitzt ihre staatlich-ökonomische Dominanz (deutlich z.B. in internationale Handelsvereinbarungen) einen anderen Stellenwert.
- 13 Die „Duldung“ ist kein eigenständiger Aufenthaltstitel. Es ist lediglich ein Titel, der den vorübergehenden Verzicht auf eine Ausweisung/Abschiebung bezeichnet.
- 14 Vgl. Anm. 7
- 15 Eine politische Praxis, die TINA („There Is No Alternative“) verinnerlicht hat, wird von machtvollen Akteuren getragen – Alternativen treten dann freilich kaum als Entscheidungsgrundlage in Erscheinung.
- 16 EQUAL ist ein Programm der EU zur transnationalen „Zusammenarbeit bei der Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt“ (vgl.: KOM 2000b). Neben der Verringerung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen werden als weitere Zielgruppen u.a. ethnische Minderheiten hervorgehoben (KOM 2000b: 4). Vor allem soll auch die soziale und berufliche Eingliederung von Asylbewerbern „berücksichtigt werden“ (KOM 2000b: 2). Zu EQUAL vgl. auch: [www.bma.de/esf/initiativen.asp](http://www.bma.de/esf/initiativen.asp) und [www.EQUAL-D.de](http://www.EQUAL-D.de) (als Download).

Aber auch weiterführende Vorschläge der Kommission zu einer vergemeinschafteten Migrationspolitik, die auf Basis des Beschlusses des Europäischen Rates während des Gipfels in Tampere (Oktober 1999) getroffen wurden, nähern sich dem Phänomen ‘Migration’ nicht ausschließlich aus der Perspektive des Gefahrenabwehrrechts. So wurde die Kommission in Tampere aufgefordert, Entwürfe zu einem europäischem Asylverfahren auszuarbeiten. Schließlich hat sie in einer Mitteilung vom 22. November 2000 den Rat und das Europäische Parlament über ihre Vorschläge zu einer Migrationspolitik informiert. Ausdrücklich wird auf die Beschlüsse von *Tampere* verwiesen, denen zufolge die rechtlichen Bedingungen über Aufnahme und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedsstaaten angeglichen werden sollen. Diese Angleichung habe der Kommission nach das Ziel, den Drittstaatsangehörigen „vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen.“ An anderer Stelle wird die *Universalität bestimmter Rechte* der *Grundrechtscharta* hervorgehoben, die selbstverständlich für Drittstaatler gelten würden. Wieder an anderer Stelle wird hervorgehoben, dass das Ziel einer EU-Migrationspolitik sein muss, „den zugelassenen Personen im Großen und

Ganzen dieselben Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern“ zu gewähren – wobei bewusst offen zu bleiben scheint, ob hierbei nicht nur an soziale, sondern auch an politische Rechte für Drittstaatler gedacht wird (KOM 2000a).

- 17 Ein Vorschlag der erst jüngst in Großbritannien seitens der *Tories* unternommen wurde, vgl. The Times online vom 30. Januar 2005 ([www.timesonline.co.uk](http://www.timesonline.co.uk)): „Clarke plan to ‘steal’ parts of Tory immigrant policy“ von David Leppard und David Cracknell).

## Literaturverzeichnis

- Angenendt, Steffen (1992): *Ausländerforschung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und inhaltliche Entwicklung eines aktuellen Forschungsbereiches*. Frankfurt a.M./New York.
- Bender, Dominik (2003): „‘Verpolizeilichung’ des Ausländerrechts? Die ausländerrechtlichen Maßnahmen des Gesetzgebers nach dem 11. September 2001“. In: *Kritische Justiz* (2) 2003, S. 130-145.
- Blankenburg, Erhard; Voigt, Rüdiger (Hg.) (1987): *Implementation von Gerichtsentscheidungen. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. Band 11, Opladen 1987.
- Barwig, Klaus; Brinkmann, Gisbert; Huber, Bertold; Lörcher, Klaus; Schumacher, Christoph (1996): *Ausweisung im demokratischen Rechtsstaat*. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 1995. Baden-Baden
- Bös, Mathias (1993): „Ethisierung des Rechts? Staatsbürgerschaft in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA“. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (4), S. 619-643.
- Brinkmann, Gisbert (1996): „Beendigung des Aufenthalts von EU-Bürgern“. In: Barwig u.a. 1996, S. 155ff. BT-Drucksache 15/2378  
BT-Drucksache 15/3198.
- Cerny, Philip G. (1997): „Paradoxes of the Competition State. The Dynamics of Political Globalization“. In: *Government and Opposition*, Bd. 32 (Heft 2), S. 251-274.
- Deutsches PISA Konsortium (Hg.) (2001): *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im Vergleich*. Opladen 2001.
- Deutschmann, Christoph (2000): „Die Gesellschaftskritik der Industriesoziologie – ein Anachronismus?“ In: *Leviathan* (1), S. 58-69.
- DGB Referat Migration (Hg.) (1999): *Migration und prekäre Beschäftigung*. Tagungsdokumentation.
- Freeman, Gary (1995): „Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States“. In: *International Migration Review* (4 ) 1995, S. 881-902.
- Gamillscheg, Hannes (2002): „Ein Musterland der neuen Rechten. Dänemarks Premier Fogh Rasmussen findet Le Pen abseuerlich, doch seine Regierungspolitik ist (fast) die gleiche“. In: *Frankfurter Rundschau* vom 26. April 2002, S. 6.
- Guiraudon, Virginie (1999): *The Marshallian Triptych Re-Ordered. The Role of Courts and Bureaucracies in Furthering Migrant Social Right*. EU-Working Paper EUF No.99/1, European University Institute Badia Fiesolana.
- Groß, Thomas (2001): „Europäische Grundrechte als Vorgaben für das Einwanderungs- und Asylrecht“. In: *Kritische Justiz* (Heft 1) 2001, S. 100-111.
- Habermas, Jürgen (1993): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt a.M..
- Hirsch, Joachim (1998): *Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat*. Berlin.
- Hirsch, Joachim (2000): „Die Internationalisierung des Staates“. In: *Das Argument* (Heft 3), S. 325-354.
- Höfling-Semnar, Bettina (1995): *Flucht und deutsche Asylpolitik. Von der Krise des Asylrechts zur Perfektionierung der Zugangsverhinderung*. Münster.

- Jessop, Bob (1993): „Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on post-Fordism Political Economy“. In: *Studies in Political Economy*, 40, 1993, S. 7-39.
- Joppke, Christian (1998): „Why Liberal States Accept Unwanted Immigration“. In: *World Politics*, Januar 1998, S. 266-293.
- Kauffmann, Heiko (2001): „Alle Kinder haben Rechte. Vom Umgang mit der deutschen Politik mit einer UN-Konvention“. In: *Frankfurter Rundschau* vom 5. April 2001, S. 9.
- Kemper, Gerd-Heinrich (1996): „Die Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis wegen Sozialhilfebezug“. In: Barwig u.a. 1996, S. 147-154.
- Köfner, Gottfried; Nicolaus, Peter (1986): *Grundlagen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Mainz/München.
- Köppe, Olaf (2002) „Rotgrüne Steuerpolitik – (k)ein Grund zur Panik?“ In: *Kritische Justiz* (3), S. 312-324.
- Köppe, Olaf (2003): „The Leviathan of Competitiveness: how and why do liberal states (not) accept unwanted immigration?“. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Bd. 29 Nr. 3, S. 431-448.
- Europäische Kommission, KOM (2000a): Mitteilung Nr. 757
- Europäische Kommission, KOM (2000b): Mitteilung Nr. 853
- Europäische Kommission, KOM (2003): Mitteilung Nr. 336
- Lutz, Burkhard (1984): *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*. Frankfurt a.M./New York.
- Mitteilungen (1980): „Mitteilungen – 53. Deutscher Juristentag: Der Tagungsverlauf“, In: *Neue Juristische Wochenschrift* (46) 1980, S. 2505-2515.
- Münch, Ursula (1992): *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen*. Opladen.
- Nuscheler, Franz; Rheims, Birgit (1997): „Migration und Sicherheit: Realitäten und Halluzinationen“. In: Pries, Ludger (Hg.): *Transnationale Migration. Soziale Welt Sonderband 12*, Baden-Baden 1997, S. 317ff.
- Pfaff, Victor (2000): „Das aktuelle Thema: Green-Card. Einwanderung und Asyl“. In: *Kritische Justiz* (2), S. 147-158.
- Ratsdokument 8771/04.
- Renner, Günter (1994): „Asylrecht – Verheißung ohne Wert? Eine Einführung“. In: Barwig, Klaus; Brinkmann, Gisbert; Huber, Bertold; Lörcher, Klaus; Schumacher, Christoph (Hg.): *Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes. Entwicklungen in Deutschland und Europa*. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, Baden-Baden, S.11ff.
- Royle, Tony (2000): *Working for McDonald's in Europe. The Unequal Struggle?* London.
- Sassen, Saskia (1998): „The de facto Transnationalizing of Immigration Policy“. In: Joppke, Christian: *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford, S. 49ff.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994): *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago/London.
- VVDStRL (Hg.) (1974): *Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 32, Berlin/New York, S. 7ff.
- Wollenschläger, Michael; Schraml, Alexander (1992): „Zum Recht der Ausweisung im neuen Ausländergesetz“. In: *ZAR* (2) 1992, S. 66-73.
- Zuwanderungskommission (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“) (Hg.) (2001): *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001.
- Zühlke-Robinet, Klaus (1994): „Arbeitsmarktpolitik für Ausländerinnen und Ausländer in Hamburg – dargestellt am Beispiel der Eintritte ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen“. In: *Zeitschrift für Sozialreform* (2) 1994, S. 375-397.

## Elektronische Quellen

[www.bmi.bund.de/dokumentation/Artikel/ix\\_94407.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumentation/Artikel/ix_94407.htm) (Stand April 2004)

[www.bundesamt.it/technik.htm](http://www.bundesamt.it/technik.htm) (Stand April 2004)

[www.EQUAL-D.de](http://www.EQUAL-D.de) (Stand Mai 2002)

[www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p-a.../661](http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p-a.../661) (Stand Mai 2002) (Pressemitteilung IP/02/661)

[www.eu-kommission.de/html/presse/pressemeldung.asp?meldung=3786](http://www.eu-kommission.de/html/presse/pressemeldung.asp?meldung=3786) (Stand Dezember 2002)

[www.integrationsbeauftragte.de/download](http://www.integrationsbeauftragte.de/download) (Stand November 2004)

[www.timesonline.co.uk](http://www.timesonline.co.uk) (30. Januar 2005)

Anschrift des Autors:

Olaf Köppe

[mail@olaf-koeppe.de](mailto:mail@olaf-koeppe.de)



*... und noch mehr antworten zu: grundeinkommen,  
kriegskommunismus, soziale bewegungen in slowenien,  
globalisierungskritik & „struktureller antisemitismus“,  
ökosozialismus findet ihr in der # 13.*

[www.grundrisse.net](http://www.grundrisse.net). probennummer: [grundrisse@gmx.net](mailto:grundrisse@gmx.net)

**grundrisse**

zeitschrift für linke theorie & debatte. wien