

Werk

Titel: Migrationspolitik im nordatlantischen Raum: ein zeitgeschichtlicher Vergleich zwi...

Autor: Harzig, Christiane

Ort: Bern

Jahr: 2003

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?519763432_0018 | LOG_0038

Kontakt/Contact

Digizeitschriften e.V.
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

✉ info@digizeitschriften.de

Christiane Harzig
Migrationspolitik im
nordatlantischen Raum:
Ein zeitgeschichtlicher Vergleich
zwischen Kanada, Schweden
und den Niederlanden*

IM Kontext des nordatlantischen Wirtschafts- und Kultursystems (Europa, USA und Kanada) wurde das Wanderungsgeschehen nach dem Zweiten Weltkrieg durch eine Reihe von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen beeinflusst, die sich in drei historische Phasen einteilen lassen. In den Jahren von Mitte 1944 bis Anfang der 1950er Jahre wurden Wanderungen vor allem durch Kriegsfolgen ausgelöst. Das betraf erstens die Flucht und Umsiedlung von circa zwölf Millionen »ethnischen« Deutschen in die durch die Alliierten besetzten Zonen und später nach »Westdeutschland«. Zweitens war ein ähnliches Flüchtlings- und Umsiedlungssystem im östlichen – griechisch-türkischen und israelisch-palästinensischen – Mittelmeerraum entstanden. Und drittens sollten Millionen von *displaced persons* neue Siedlungs- und Lebensperspektiven in den USA, Kanada, Australien, Brasilien und Argentinien finden. Die unter dem Eindruck der Grauen des Krieges und der direkten Nachkriegsmigration getroffenen politischen Entscheidungen – z. B. die Genfer Flüchtlingskonvention, das deutsche Asylgesetz (§ 16 des Grundgesetzes vor seiner Änderung), das kanadische Einwanderungsgesetz von 1952 – sollten die Migrationsbewegungen der folgenden Jahrzehnte entscheidend beeinflussen.

* Dieser Aufsatz fasst die Ergebnisse einer Studie zusammen, die demnächst unter der Titel: Einwanderungspolitik in den Niederlanden, Schweden und Kanada: Historische Erinnerung und Politische Kultur als Gestaltungsressourcen bei V&R uni-press erscheinen wird.

Der durch wirtschaftlichen Aufbau und Expansion ausgelöste Arbeitskräftebedarf der Industrienationen war der nächste Kontext, der Migrationsbewegungen induzierte. Hier entstanden spezifische Wanderungsbewegungen, die den nationalen Entwicklungen entsprachen: so hatte Schweden früher als andere europäische Länder einen erhöhten Bedarf an Arbeitskräften, war die Entwicklung in den Niederlanden zunächst durch Auswanderung, später durch koloniale und dann erst durch Gastarbeiterwanderung geprägt, und versuchte Kanada immer wieder die »richtige« Einwanderungsformel zu finden (z. B. Arbeitsmarkt multipliziert mit Sponsorenprogramm dividiert durch *absorptive capacity*). Nach einigen Jahren relativer »Ruhe«, in denen sich diverse Rückwanderungsprogramme als nicht praktikabel erwiesen hatten, wird seit Mitte der 1980er Jahre die dritte Phase des Wanderungsgeschehens vor allem durch Familienzusammenführung und Asylsuche geprägt. In den meisten Migrationskontexten ist allerdings zwischen traditionellen Migranten und Flüchtlingen/Asylsuchenden kaum mehr zu differenzieren.

Die westlichen Industrienationen reagierten in unterschiedlicher Weise auf die Mobilität der Nachkriegszeit. Eine zunächst offene Aufnahmepolitik, die sich in verschiedenen Formen von Hilfsprogrammen für Flüchtlinge, Rückholaktionen für Kolonialpersonal, Unterstützung bei Auswanderungswunsch, zurückhaltendes Beobachten von Einwanderung oder gezielter Anwerbung darstellte, wurde durch restriktive, selektierende und kontrollierende Einlasspolitik abgelöst. Mitte der 1970er Jahre wurde dann immer deutlicher erkennbar, dass sich die Wohnbevölkerungen innerhalb nationaler Grenzen stark verändert hatten, sie waren zum einen ethnisch und kulturell vielfältiger geworden, und zum anderen waren immer mehr Menschen von politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen, weil sie keine Staatsbürger und Staatsbürgerinnen des Landes waren, in dem sie lebten, arbeiteten und Steuern zahlten. Politiker (im weitesten Sinne) waren vor die Herausforderung gestellt, auf die immer deutlicher zu Tage tretenden Erscheinungsformen von Vielfalt, Differenz, Diskriminierung und Segregation zu reagieren.

Für den Vergleich wurden die Niederlande, Schweden und Kanada ausgesucht, weil sie gleichermaßen typisch wie spezifisch sind, sowohl in Bezug auf das Wanderungsgeschehen als auch in ihrer politischen Reaktion darauf. Auf den ersten Blick wird hier ein »klassisches« Einwanderungsland – Kanada – mit zwei »neuen« Einwanderungsländern – Schweden und die Niederlande – verglichen. Doch auf den zweiten Blick ergeben sich bereits aufschlussreiche Differenzierungen. Obwohl Kanada, ebenso wie die USA und Australien, in seiner nationalen Entwicklung von Einwanderung abhängig

war, bzw. die nationale Entwicklung durch Einwanderung erst ermöglicht und gestaltet wurde, hat doch Kanada durch das Wanderungsgeschehen der Nachkriegszeit weitaus grundlegendere Veränderungen erfahren als zum Beispiel die USA. Nach dem Zweiten Weltkrieg vollzogen sich in Kanada so weitreichende kulturelle und politische Veränderungsprozesse, dass nur die wirtschaftliche Kontinuität und politische Stabilität uns davon abhalten, von Revolution zu reden. In Kanada begann ein grundlegender Prozess, in dem die kanadische Nation quasi neu erfunden beziehungsweise die Nation inhaltlich neu gedacht wurde. Neben der fortwährenden Auseinandersetzung um die nationale Einheit spielt die Einwanderung und die Politik des Multikulturalismus, die 1971 verkündet wurde, eine bedeutende Rolle in diesem Neugestaltungsprozess.

Schweden und die Niederlande, obwohl eingebunden in die jeweiligen politisch verfassten Wirtschafts- und Kulturräume des Nordischen Arbeitsmarktes beziehungsweise der Europäischen Gemeinschaft, haben ihre jeweils spezifischen historischen Erfahrungen mit Wanderung, mit typischer, aber auch distinkter Zuwanderung in der Nachkriegszeit, vor allem aber haben sie eindeutige politische Konsequenzen aus der Einwanderung gezogen. Das schwedische Parlament verabschiedete 1975 Richtlinien zur Einwanderungs- und Minoritätenpolitik, die in ihrer Zielsetzung Gleichheit, Wahlfreiheit und Partnerschaft (*jämlikhet, valfrihet, samverkan*) festlegen und damit den politischen Rahmen für die Entwicklung einer multikulturellen Gesellschaft im Kontext des schwedischen Nationalstaates aufzeigen. In den Niederlanden waren die politisch Handelnden 1983 soweit, die politischen Konsequenzen aus einer real entstandenen Einwanderungssituation zu ziehen. Aufgrund eines Gutachtens des Wissenschaftsrates verabschiedete man sich von der Fiktion des zeitweiligen Aufenthalts von Ausländern und beschloss, eine Minderheitenpolitik mit folgenden Zielen umzusetzen: erstens, Aufbau der multikulturellen Gesellschaft und Emanzipation der ethnischen Gemeinschaften, zweitens Förderung der rechtlichen Gleichstellung und drittens aktive Politik zur Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit.

Diese drei Länder beziehungsweise Gesellschaften zogen die Konsequenzen aus dem Migrationsgeschehen und haben sich in einem politisch bewussten Prozess als multikulturelle Gesellschaft quasi neu erschaffen und gestaltet. Das heißt, diese Gesellschaften haben ihr politisches und soziales System dahingehend verändert, dass sie Menschen aus anderen Kulturen, die, aus welchen Gründen auch immer, beschlossen haben, auf ihrem Terri-

torium zu leben, das Recht zugestanden, sich an der Gestaltung der Zukunft der Gesellschaft des Landes zu beteiligen. Damit wurden Veränderungsprozesse eingeleitet, die alle Beteiligten erfasst haben, Empfängergesellschaft wie Migranten, dominante Kultur wie Minderheitenkultur.

Eine historische und zeitgeschichtliche Analyse des Migrationsgeschehens der drei Länder macht deutlich, dass sie mehr gemeinsam haben als ursprünglich zu vermuten war. Denn ebenso wie die Niederlande und Schweden musste sich Kanada in den 1960er Jahren politisch auf die durch Migration veränderte Gesellschaft einstellen und ebenso wie Kanada hatten Schweden und die Niederlande eine kulturell weitaus vielfältigere Geschichte, als die am Paradigma der ethnischen Homogenität ausgerichteten traditionellen nationalen Erzählungen vermuten ließen.

Die USA, quasi das »klassischste« aller Einwanderungsländer, machte in Bezug auf die gesellschaftspolitischen Veränderungen keine vergleichbare Entwicklung mit und wurden darum nicht in die Analyse einbezogen. Zwar wurden auch in den USA die Einwanderungsbedingungen nach dem Krieg mehrfach den veränderten ökonomischen Bedingungen und Bedürfnissen angepasst und weiterhin sind die USA das Zentrum vieler Wanderungssysteme, doch stand hier das kulturell-politische System nie zur Disposition. Der US-amerikanische Diskurs über die Entwicklung von der *Anglo-Saxon Conformity* über den *Melting Pot*, *Cultural Pluralism* zum Multikulturalismus (und zurück zum *Melting Pot*?) war nicht so sehr durch Einwanderung induziert, sondern basiert auf der kritischen Reflexion der eigenen historischen Entwicklung.

In den Jahren 1960 bis 1990 fanden die entscheidenden migrationspolitischen Entwicklungen und Veränderungen statt. Doch es sind nicht nur die Veränderungen, die diesen Zeitraum interessant erscheinen lassen. Auch die zeitgeschichtliche Perspektive ist erhellend. Es gab einen Zeitraum in der historischen Entwicklung, und der ist noch gar nicht so lange her, da waren Fremdenfeindlichkeit, Abschottung, Selektion, Ausschluss und Intoleranz nicht dominante Bestandteile unserer politischen Kultur. Es ist sinnvoll wenn wir uns vergegenwärtigen, dass es eine Phase in unserer jüngsten Vergangenheit gab, in der gesellschaftliche Umgestaltungsprozesse oftmals von Toleranz und Aufgeschlossenheit gekennzeichnet waren, wo die Bereitschaft vorhanden war, mehr Demokratie und soziale und kulturelle Gerechtigkeit in politische Programme umzusetzen.

Die politischen Bedingungen in der Bundesrepublik haben es bisher erfolgreich verhindert, eine in diesem Lande gleichermaßen notwendige Verände-

nung nachzuvollziehen. Die Diskrepanz zwischen sozialer Realität (Einwanderung und alltäglich praktizierter Multikulturalismus), wissenschaftlicher Analyse und Erkenntnis (weitreichende Forschung über Zuwanderung), politischem Handeln auf lokaler Ebene (Ausländerbeauftragte, Lehrer, Sozialarbeiter) auf der einen Seite und dem politischen Unverstand der Bundesregierung in den Jahren 1980 bis 1998, der Unfähigkeit und der Weigerung, politische Konsequenzen zu ziehen auf der anderen Seite ist meines Erachtens einmalig in der Geschichte der Bundesrepublik. Selten hatte sich politisches (Nicht-)Handeln so sehr von der sozialen Realität entfernt. Hätten wir nicht genauso gute, wenn nicht dringendere Gründe als die Niederlande oder Schweden gehabt, einen gesellschaftspolitischen Wandel einzuleiten?

Dieser Tatbestand demonstriert überdeutlich, dass Politik wichtig ist. Hinter dem hier verwandten deutschen Begriff »Politik« steht das englische Konzept der *policy* – ein Wort, das nur mit der schwerfällige Formulierung »politikgestaltende Maßnahmen« umschrieben werden kann. *Policy* wird im Collins-Cobuild English Dictionary (1995) als »a set of ideas or plans that is used as a basis for making decisions, especially in politics, business, economics« definiert. Der kanadische Politikwissenschaftler Gerald Dirks kennzeichnet »immigration policy« als »directed at recruiting, selecting and resettling people«. ¹ Eine politische Entscheidung im Sinne der *policy* (*a set of ideas*) über die Zukunft der zugewanderten Bevölkerung (*resettling people*) gibt den Menschen, den Einwanderern und Einwanderinnen ebenso wie den Parteipolitikern, Juristinnen, Sozialarbeitern, kommunalen Beamtinnen, den Lehrern, der Polizei, aber auch den Nachbarn, Freunden, Verwandten, Vereinskameraden, die Chancen im Umgang miteinander Normalität zu entwickeln. Sie kann allen Beteiligten Sicherheit geben. Es ist durchaus denkbar, dass es im Alltag der deutsch-türkischen und der niederländisch-türkischen Familie kaum oder selten von Bedeutung ist, dass es in den Niederlanden eine Minoritätenpolitik gibt. Haben sie aber mit den städtischen Behörden zu tun, und hat diese Behörde sich einmal selbstkritisch auf rassistisches Handeln hin beobachtet (Den Haag, Anfang der 1990er Jahre), dann wird der Unterschied zu spüren sein. In einer Gesellschaft, deren politisches Credo die Konstruktion der multikulturellen Gesellschaft ist, lernt man, mit Differenz umzugehen und Menschen in ihrer kulturellen Differenz zu respektieren. In Kanada kann ein Sikh das Tragen eines Tur-

1 Gerald E. Dirks, *Controversy and Complexity. Canadian Immigration Policy during the 1980s*, Montreal 1995. S. vii.

bans mit seinem Dienst bei der Royal Canadian Mounted Police vereinbaren, und die Mounties konnten den Turban als Kopfbedeckung akzeptieren. In Berlin wird einem Schornsteinfeger von offizieller Seite bestätigt, dass er beim Betreten einer kurdischen Wohnung die religiösen Sitten der Bewohner nicht zu respektieren braucht. Er muss seine Schuhe nicht ausziehen. *Der Spiegel* kommentierte den »nationalen Mief« in der »Rechthabermetropole«.² Eine politische Entscheidung zu Gunsten der multikulturellen Gesellschaft hätte hier den Beteiligten durch Respekt gekennzeichnete Verhaltensformen abverlangen können.

Meinen Überlegungen liegen folgenden Annahmen zugrunde: Erstens, es wird von einem nationalstaatlichen Rahmen und einem Primat der Innenpolitik ausgegangen. Zweitens werden eine dominante Gesellschaft und eine dominante Kultur (Empfängergesellschaft) als heuristisches Modell angenommen, der diverse (territoriale) Minderheitengruppen und ethnische Kulturen (Einwanderer und Einwanderinnen) gegenüberstehen. Drittens sollten unterschiedliche Sichtweisen berücksichtigt werden. Damit meine ich zum einen die politikimmanente Sicht, die der Logik der Zahlen folgt, die daran interessiert ist, Zuwanderung »in den Griff« zu bekommen, Diesem Verständnis gilt es die Sichtweise der Migranten und Migrantinnen gegenüberzustellen.

Eine wichtige Grundannahme der Migrationsanalyse ist, dass es ein epistemologischer Gewinn ist, zu vergleichen. Während Historiker selten den grenzüberschreitenden Vergleich als Methode wählen – der Nationalstaat ist für viele weiterhin die »natürliche« Analyseeinheit –, neigen Soziologen und Politikwissenschaftler eher dazu, bei der Analyse von gesellschaftsübergreifenden Prozessen vergleichend zu arbeiten³. Für die Politische Kulturforschung ist der Vergleich die *conditio sine qua non* ebenso wie für die Migrationsforschung. Im Vergleich können die gesellschaftspolitischen Voraussetzungen für die Veränderungsprozesse deutlicher herausgearbeitet werden. Sie werden dadurch ihrer »Natürlichkeit« beraubt, ohne dass die Ebene der Empirie zu Gunsten einer abstrakten theoretischen Ebene aufgehoben werden muss.

2 *Der Spiegel*, 11/1997, S. 82.

3 Siehe dazu Jürgen Osterhammel, Sozialgeschichte im Zivilisationsvergleich. Zu künftigen Möglichkeiten komparativer Geschichtswissenschaft, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 22 (1996), S. 143–164; George M. Fredrickson, Comparative History, in: Michael Kamman (Ed.), *The Past Before US. Contemporary Historical Writing in the United States*, Ithaca 1982, S. 457–473.

Politische Kultur und migrationspolitische Entscheidungen

Um die Veränderungsprozesse in den drei Gesellschaften erklärend erfassen zu können, hat sich das analytische Konzept der (Politischen) Kultur als besonders erkenntniswirksam erwiesen. Kultur im weitesten Sinne kann als bedeutender Sinngebungsprozess in Zeiten globaler Unordnung wahrgenommen werden. Kultur kann aber auch als gesellschaftliche Ressource wirken. Und obwohl mit Kultur als analytischer Kategorie alle Bereiche des menschlichen Lebens erfasst werden können, soll ihr Erklärungswert bezogen auf die Migrationspolitik zum Tragen kommen: Da sich (Politische) Kultur immer auf kollektive Eigenschaften von Gruppen bezieht, eignet sich die Kategorie besonders für vergleichende Untersuchungen von Nationalstaaten. (Hier liegt auch die Entstehung der Politischen Kulturforschung begründet.) Die implizite und gängige Annahme, dass Staaten sich in kultureller Hinsicht unterscheiden, gilt es zu differenzieren und zu präzisieren. Zweitens bietet sich die Kategorie Kultur dazu an, die Formen und Erfahrungen in den Beziehungen zwischen »uns« und den »anderen/ Fremden« innerhalb dieser nationalen Kulturen zu erfassen. Und drittens sollen politische Entscheidungsprozesse und Gestaltungsformen durch eine kulturanalytische Brille betrachtet werden.

Politische Kultur wird also als Disposition zu Gunsten eines gewissen Handlungsspektrums definiert.⁴ Dabei geht es laut Rohe um die Muster, die Interaktion, um die Analyse der politischen Möglichkeiten, die zu einem gegebenen Zeitpunkt in einem Sozialverband steckten und genutzt werden.⁵ Um diese Muster, bzw. Prinzipien zu erforschen, unterscheidet Rohe zwei Ebenen: 1. die politische Sozialkultur, die Basis, die undiskutierten Selbstverständlichkeiten, der ruhende Pol; 2. die politische Deutungskultur, der »Überbau«, die kulturellen Diskussionen, die die Selbstverständlichkeiten in Frage stellen; der intellektuelle Diskurs, die »Diskurskultur« ist allerdings dabei nur ein Teil der Deutungskultur.⁶

4 David J Elkins/Richard E.B. Simeon, A Cause in Search of its Effect, or What Does Political Culture Explain?, in: Comparative Politics, 11 (1978/79), S. 127–145.

5 Siehe Karl Rohe, Politische Kultur und ihre Analyse. Probleme und Perspektiven der Politischen Kulturforschung, in: Historische Zeitschrift, 250 (1990), S. 321–346.

6 Siehe Karl Rohe, Politische Kultur und der kulturelle Aspekt von politischer Wirklichkeit. Konzeptionelle und typologische Überlegungen zu Gegenstand und Fragestellung Politischer Kulturforschung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13 (1987), S. 39–48.

Wenn ich davon ausgehe, dass Politische Kultur ein Netz von historisch geronnenen Verhaltens- (Sozialkultur) und Deutungsmustern (Deutungskultur) darstellt, in dem Geschichte eine Erfahrungsressource für politisches Handeln ist, dann kommt der historischen Erzählung eines Landes eine große Bedeutung zu. Mit »historischer Erzählung« (*master narrative*) verweise ich auf die Summe von Überlieferungen, die zum Kanon des historischen Wissens in einer Gesellschaft gehören. Allem voran verweist es auf das, was in der Schule gelehrt wird oder in Überblickswerken dargestellt wird. Dieses Wissen ist natürlich oftmals *under construction*, wird von der Geschichtsforschung durch neue Erkenntnisse in Frage gestellt oder von der Politik in Curriculumsdiskussionen herausgefordert. Es geht auch nicht um einzig gültige Interpretationen, sondern um historische Entwicklungen und Ereignisse, die Symbolcharakter bekommen haben. Diese Erinnerungen sind ein wichtiger, oftmals unbewusster Bestandteil der Deutungskultur.

Bezogen auf die migrationspolitischen Fragen ist die historische »Verwaltung« von Differenz von besonderem Interesse. Welche Rolle haben »Fremde« in der historischen Erzählung gespielt, welche wurde ihnen zugestanden, wie wurden Interessenkonflikte oder Gegensätze ausgehandelt, welche Muster entstanden, um einen Konsens zu erzielen, und wie wurde mit der weiter bestehenden Differenz umgegangen.

Da Politische Kultur keine statische Größe ist, sondern als spannungsreiches Austauschverhältnis einem ständigen, wenn auch manchmal langsamen Wandel unterzogen ist, ist es von Interesse, wie mit Brüchen in der Entwicklung, mit politischen Ereignissen, aber auch mit politisch initiierten Veränderungen umgegangen wird. Dabei geht es u.a. um die von Rohe aufgezeigte kognitive Dimension von Politischer Kultur, also nicht unbedingt darum, wie ein Problem gelöst wird, sondern was als Problem erkannt wird, beziehungsweise wie es definiert wird, um es politisch lösen zu können.⁷ Können bestimmte Vorkommnisse (zum Beispiel der »Molukker Aufstand« in den Niederlanden) für die Entwicklung hin zu einer multikulturellen Gesellschaft genutzt werden? Werden Probleme nicht nur wahrgenommen, sondern so kontextualisiert, dass sie zu zukunftsweisenden, die Politische Kultur auch verändernden Entscheidungen führen?

Ein wichtiger Bereich, der mein Verständnis von Politischer Kultur kennzeichnet, gehört quasi zum Kernbereich der Forschung zur Politischen Kultur, das ist der input/output Aspekt, der *policy making prozess*. In diesem

7 Karl Rohe, Politische Kultur und ihre Analyse (wie Anm. 5).

Politikgestaltungsprozess wird an dem angeknüpft, was als Problem erkannt wurde und welche gestalterischen Momente mobilisiert werden, um zum einen das anstehende Problem zu lösen und zum anderen eine Form zu finden, die von der Gesellschaft akzeptiert wird. Denn nach Rohe sollte Politik auch eine »schöne« oder »sinnenfällige« Form haben, eine Form, die der Ästhetik der bestehenden politischen Kultur entspricht. Das gelingt am besten, wenn an traditionelle Elemente angeknüpft wird, wenn vertraute Strukturen weiterentwickelt werden. Die Administratoren in den Niederlanden, in Schweden und in Kanada mussten im migrationspolitischen Gestaltungsprozess Inhalte und Formen finden, die sich mit der politischen Kultur des Landes im Einklang befanden und die an die politischen Vorstellungen der Bürger und Bürgerinnen anknüpften. Dabei ist es von Bedeutung, dass in den Niederlanden eine Minoritätenpolitik entwickelt wurde, die auch indigene Gruppen berücksichtigte, in Schweden die Symbole der französischen Revolution bemüht wurden und in Kanada auf Druck der und in Zusammenarbeit mit den traditionellen Einwanderungsgruppen gehandelt wurde.

Eine weitere Komponente im Politikgestaltungsprozess ist die Betriebs- und Kommunikationskultur von Verwaltungen. Nachdem eine politische Linie vorgegeben wurde, sind die Verwaltungen an der Reihe. Sie werden dann zur entscheidenden Instanz für die Ausgestaltung der Details. Ob eine Verwaltung mit konservativen Beamten in Verharrungsposition besetzt ist, oder mit liberalem Elan versucht, Politik zu gestalten, hat entscheidende Auswirkungen auf den *policy output*.

Auch spielt es eine Rolle, in welchem Maße die Politik und Administration die wissenschaftlichen Ressourcen ihres Landes nutzt und Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen ihr *know how* einbringen können. Die politische Kultur der hier untersuchten Länder ermöglicht es, von dem vorhandenen Wissen guten Gebrauch zu machen. In den Niederlanden wurde auf den Rat des Wissenschaftsrates reagiert, in Schweden war ein ganzes Forschungsinstitut an der Politikgestaltung beteiligt und in Kanada wurden Wissenschaftler und Spezialisten in zahllosen Anhörungen befragt. Im Gegensatz dazu nutzt man in Deutschland das intellektuelle Potential wenig. Außerdem spielen natürlich auch die Form und das Ausmaß der Beteiligung von Betroffenen eine Rolle, – auch dies ist ein wichtiges Element von Politikgestaltung und Politischer Kultur.

Ein fünfter Analysekontext für die Politische Kultur ist die Differenzierung nach Ethnizität, Klasse und Geschlecht. Allerdings ist auffällig, dass die etablierte Politische Kulturforschung dies kaum reflektiert hat. In der

Regel wird von einem homogenen Kulturbereich ausgegangen, so dass die Frage nach unterschiedlichen Kulturen vielleicht bezogen auf unterschiedliches Wahlverhalten von Subkulturen diskutiert wird. Wie eine Gesellschaft, an der unterschiedliche (ethnische) Kulturen partizipieren, diese Problematik aufgreift, wurde theoretisch nicht berücksichtigt. Das gilt für die analytische Kategorie Klasse gleichermaßen. Die Kategorie »Geschlecht« bleibt ebenso außen vor, nicht nur wird sie theoretisch nicht aufgegriffen, ja sie wird nicht einmal erwähnt. Migration ist aber ein immanent geschlechtsdifferenzierender und geschlechtsspezifisch strukturierter Prozess. Die Literatur zu Geschlecht und Migration ist inzwischen vielfältig geworden, allerdings besteht hier die Gefahr, dass das große faktische und analytische Wissen, das sich Migrationsforscherinnen erarbeitet haben, vom *mainstream* kaum reflektiert wird.⁸ In den migrationspolitischen Entscheidungen herrschen weitgehend familienbezogene Paradigmen vor, kaum jedoch politikgestaltende Kriterien, die nach männlichen und weiblichen Handlungsformen differenzieren. Damit spiegelt die Politische Kultur leider die Sozial- und Deutungskultur der meisten westlichen Demokratien wider, dennoch ist es von Interesse zu erkennen, wo den Forderungen feministischer Aktivistinnen, Wissenschaftlerinnen und Politikerinnen Gehör geschenkt wurde, beziehungsweise wo sie sich Gehör verschaffen konnten, um geschlechtsspezifische politische Gestaltungsmomente einzubringen.

Historische Erzählung und Politische Kultur

Am Ende steht nicht eine erneute Definition von Politischer Kultur sondern die Benennung von gesellschaftspolitischen Erfahrungsbereichen, in denen die Politische Kultur bezogen auf migrationspolitische Entscheidungen aufgezeigt und für den Vergleich genutzt werden kann:

1. Die Erfahrung im Umgang mit Mobilität, Kulturkontakt und Differenz in der historischen Erzählung und Erinnerung (Erfahrungen, die in die Sozialkultur einfließen).
2. Das kognitive Potential in Bezug auf Brüche und Verwerfungen in der gesellschaftlichen Entwicklung (was wird von der Sozialkultur als Problem erkannt und von der Deutungskultur aufgegriffen?).

8 Vgl. dazu Christiane Harzig, *Women as Global and Local Agents. New Research Strategies on Gender and Migration*, in: Pamela Sharpe (Ed.), *Women, Gender and Labour Migration*, London 2001, S. 15–28.

3. Die Verwaltungs- und Kommunikationskultur in Politikgestaltungsprozessen (welche Elemente der Sozialkultur können die Designer von Deutungskultur abrufen/ einbringen?).
4. Das Engagement der Akteure und Akteurinnen und die Nutzung von intellektuellen Ressourcen (Flexibilität, Bereitschaft, Kenntnisstand bei den Designern von Deutungskultur).
5. Das Differenzierungspotential nach *race*/Ethnizität, Klasse und Geschlecht im Politikgestaltungsprozess (wie können sich »Sub«kulturen Gehör verschaffen, wie wird auf ihre Bedürfnisse eingegangen?).

Zu erstens: Alle drei Länder erfuhren in ihrer Geschichte Mobilität. In den Niederlanden wurde das Goldene Zeitalter des 17. Jahrhunderts, eine Zeit wirtschaftlicher Prosperität mit dem Zustrom von mehr als hunderttausend Menschen aus den südlichen Provinzen in Verbindung gebracht. Diese religiösen Flüchtlinge brachten Kapital, handwerkliche Qualitäten und innovatives Wissen mit. Ein System von Wanderarbeitern und Arbeitsmigranten unterstützte die kapital- und arbeitsintensiven Wirtschaftszweige der Küstenregionen, und das koloniale Projekt der Vereinigten Ostindischen Compagnie konnte nur mit Hilfe von Söldnern aus dem Ausland aufrecht erhalten werden. Auch in Schweden war vom 16. bis 19. Jahrhundert weitaus mehr Mobilität erkennbar, als der Mythos von der außergewöhnlichen ethnischen Homogenität des Landes vermuten ließe. Finnische Arbeiter rodeten Wälder und arbeiteten im Bergbau, Spezialisten aus Deutschland halfen in der Eisenverhüttung beziehungsweise berieten – vor allem im 18. Jahrhundert – den Hof, und die Umstrukturierung der Landwirtschaft im frühen 19. Jahrhundert brachte weitere Zuwanderung aus Deutschland. 1810 wurde ein aus Frankreich kommender König an die Spitze des Landes gesetzt. Aber besonders war es auf der einen Seite die als Binnenwanderung definierte Mobilität im skandinavischen Raum, die weitgehend eine Wanderung vom Land in die Städte beziehungsweise in die industriellen Zentren war und auf der anderen Seite die Auswanderung, die die Modernisierung des Landes im 19. Jahrhundert begleiteten. Die Auswanderung aus Schweden erfasste in der Zeit von 1850 bis 1950 circa 10 bis 15 Prozent der Bevölkerung, und da sie häufig auch mit Rückwanderung und Mehrfachwanderung verbunden war und fast jede Familie Verwandte in den USA hatte, konnte eine Wanderungskultur entstehen, die die ganze Bevölkerung erfasste. (Aus)wanderung wurde zu einem identitätsstiftenden Moment in der historischen Erzählung Schwedens.

Auf den ersten Blick sieht es so aus, also ob Mobilität und Einwanderung in der kanadischen Geschichte eine weitaus wichtigere Rolle gespielt haben als in den beiden anderen Ländern. Französische Einwanderer begründeten im 16. und 17. Jahrhundert entlang des St. Lawrence River Ansiedlungen, die, nachdem ihnen *filles du roi* zur Seite standen, zu erfolgreichen Gemeinschaften wurden. Deutsche, holländische und britische Siedler und Siedlerinnen folgten ihnen. Nach dem Frieden von Paris 1763 konnte sich das Land nördlich des Flusses und der großen Seen als britisches Dominion ausdehnen und weiterentwickeln. Die britischen Kolonisten wurden von den *United Empire Loyalists* unterstützt, die nach der Revolution in den südlichen Kolonien hier Schutz suchten. Da ihre Ansiedlung im Interesse der britischen Kolonialmacht lag, wurden sie großzügig unterstützt und gewannen bald an politischem Einfluss. Der englische Charakter von *Upper Canada* verfestigte sich. Gleichzeitig wurde an der Pazifikküste die Ansiedlung britischer Siedler und Siedlerinnen in British Columbia als koloniales Projekt betrieben. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts, nach Abschluss des *British North America Act*, ging es darum, Siedlerfamilien für die Prärieprovinzen anzuwerben, denn das Land musste besiedelt werden, unter anderem um es gegen die Übermacht des südlichen Nachbarn politisch und kulturell abzusichern. Geeignete Familien fand man weniger in den USA und in Britannien, wie ursprünglich erhofft, sondern in Polen und der Ukraine. Am Beispiel der Entwicklung der Stadt Winnipeg, die zugleich Einwanderungstor und Ausgangspunkt für die Suche nach einem *homestead* war, kann der Alltag der Einwanderer und Einwanderinnen und das Leben mit der ethnischen Vielfalt aufgezeigt werden.⁹

In den Jahren 1903 bis 1914 erlebte Kanada als Ergebnis der offensiven Anwerbungspolitik von Clifford Sifton einen nie wieder erreichten Höhepunkt in der Einwanderungsgeschichte, es kamen durchschnittlich jährlich 200–250.000 Menschen ins Land, 1913 waren es über 400.000. Nun wurde jedoch begonnen, Einwanderung als urbanes Phänomen und damit als soziales Problem wahrzunehmen und Sozialreformer begannen, Einwanderungsrestriktionen zu fordern, denen sich diejenigen, die von den billigen Arbeitskräften in der Industrie profitierten, widersetzen.

Doch trotz der großen Bedeutung, die Mobilität und Einwanderung bereits in der frühen kanadischen Geschichte hatten, dürfen wir nicht über-

9 Siehe Dirk Hoerder, *Creating Societies. Immigrant Lives in Canada*, Montreal/Kingston 1999.

sehen, dass die *master narrative* des Landes diese Vielfalt lange Zeit kaum wahrgenommen hat. Während der ersten 100 Jahre wurde die Geschichte entlang des Mythos der beiden Gründungsnationen konstruiert, allerdings weniger als gleichberechtigtes Nebeneinander, sondern mit einer britisch-dominanten und einer französisch-periphräen »Nation«. Dieses Konzept der Gründungsnationen suggerierte eine Homogenität, die die interne ethnische und kulturelle Vielfalt der britischen Einwanderer nicht wahrhaben wollte und bei der die anderen ethnischen Gruppen nur störten. Erst in den 1970er Jahren, nachdem die Einwanderungsgruppen sich Gehör verschafft hatten und die Multikulturalismus-Politik verkündet wurde, begann man, die Einwanderer und Einwanderinnen in der Politik und in der Geschichtsschreibung als gleichberechtigt und geschichtsmächtig aufzunehmen.

Neben der Mobilität sind es die Erfahrungen im interkulturellen Umgang und im Verhandeln von Differenz in den historischen Erzählungen, die die Sozialkultur eines Landes prägen können. Für die Niederlande war das friedvolle Umgehen mit Menschen, die als kulturell anders empfunden wurden, in der frühen Republik fast überlebenswichtig. Die Entwicklung des Landes hin zu einem Nationalstaat war durch die Notwendigkeit des Kompromisses auf oberster politischer Ebene geprägt und die Verhandlung von Machtverhältnissen konnte, wenn sie mit Toleranz gepaart war, zu wirtschaftlichem Aufschwung für alle Klassen führen. Früh schon wurde der Beitrag der »Anderen« zur kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung als gesellschaftliche Bereicherung empfunden und in die historische Erzählung aufgenommen. Die Erfahrung der Zuwanderung schlug sich hier als Ressource nieder. Mit der Gestaltung der versäulten Gesellschaft wurde zwar soziale Trennung und Distanz geschaffen, aber auch eine Form für die politische Gestaltung von Differenz gefunden.

Die schwedische Gesellschaft war in ihrer historischen Entwicklung nicht in dem Maße mit kultureller Differenz konfrontiert wie die niederländische, obwohl sich auch hier Menschen aus anderen Kulturen an der Entwicklung des Landes beteiligten. Die Nähe und Distanz im skandinavischen Raum, die kulturelle Vertrautheit aufgrund ähnlicher Lebensbedingungen, Religion und Sprache (mit Ausnahme des Finnischen) bei gleichzeitiger getrennter nationaler Entwicklung bilden hier den Rahmen für das Verhandeln von Differenz. Politische Brüche, wie die Auflösung der Union mit Norwegen Anfang des 20. Jahrhunderts, konnten ohne großartige Machtgebärden vollzogen werden. Die Volksbewegungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts bildeten dann die Basis für die auf Gleichheit ausgerichtete

»verfasste« schwedische Gesellschaft. Mit dem Konzept des »Volksheims« der 1930er Jahre konnte man darauf aufbauen und es zum Modell des schwedischen Sozialstaates weiterentwickeln. Unter den Bedingungen des wirtschaftlichen Aufschwungs bot das Volksheim die Möglichkeit, Einwanderer und Einwanderinnen aufzunehmen.

In Kanada trat man den Einwanderern im 18. und 19. Jahrhundert mit einer gewissen Laissez-Faire Haltung entgegen. Das Land war zu groß, zu weitläufig und zu dünn besiedelt, als dass die Politik und Verwaltung in der Lage gewesen wäre, ein engmaschiges Kontrollnetz aufzubauen. Das bot den Immigranten die Möglichkeit, sich ihre Gesellschaft selbst zu gestalten. Differenz wurde im Verhältnis der frankophonen und anglo-dominierten Kulturen ausgehandelt, und auf der politischen Ebene geschah das mit wenig Gespür für Machtausgleich (Niederschlagung des Métis-Aufstandes). Außerhalb Quebecs konnten Französisch sprechende Kanadier kaum mit Respekt für ihre sprach-kulturellen Bedürfnisse rechnen. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts begann der Rassismus, der bereits seit den 1880er Jahren in der Einwanderungsgesetzgebung verankert war, auch im Leben der Einwanderer spürbar zu werden. Das fand deutlichsten Ausdruck in der Internierung von vermeintlichen Feind-Gruppen und in der Verweigerung von Schutz für jüdische Flüchtlinge. Aus der Interaktion von Sozial- und Deutungskultur konnten in den 1960er Jahren daraus politisch-kulturelle Lehren gezogen werden.

Zu zweitens: Brüche in der gesellschaftlichen Entwicklung und politische Krisen können als Bedrohung empfunden werden und Abwehrhaltungen hervorrufen, oder sie können als Chance erkannt werden. Nach Analyse, Ursachenforschung und politischem Abwägen der Optionen können Konsequenzen gezogen und zukunftsweisende Gestaltungsprozesse eingeleitet werden. Dabei spielt die historische Erfahrung eine wichtige Rolle. Der Aufstand der molukkesischen Jugendlichen in den Niederlanden (1975–77) hatte das Land für einige Zeit in Atem gehalten und eine nationale Krise hervorgerufen. Es war deutlich geworden, dass hier politisch gehandelt werden musste. Die politische Kultur, die in diesem Zusammenhang geprägt war durch das in der historischen Entwicklung begründete koloniale Verantwortungsbewusstsein sowie durch die Analyse der gesellschaftlichen Veränderungen und das Paradigma der sozialen Gerechtigkeit, ermöglichte die Entwicklung einer Politik, die das Land in eine multikulturelle Zukunft führen sollte.

In Kanada hatte das (Miss-)Verhältnis zwischen dem frankophonen und anglo-dominierten Kulturkreis in den 1960er Jahren einen Punkt erreicht, an dem es nicht mehr ignoriert oder übersehen werden konnte. Es war zu einer nationalen Krise herangewachsen. Mit dem Einsatz der *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism* wollte man der Krise auf den Grund gehen und Lösungen aufzeigen. Das Problem erwies sich als komplexer als ursprünglich vermutet, da die »anderen« ethnischen Gruppen ihre Präsenz deutlich machten und politische Beachtung und historische Anerkennung einforderten. Die Reflexion über die Krise, die die *Quiet Revolution* ausgelöst hatte, und das gewachsene (politische) Selbstbewusstsein der älteren Einwanderergruppen stieß auf eine durch Pierre E. Trudeau symbolisierte Atmosphäre des Aufbruchs. Wirtschaftliche Expansion, ein Bedarf an Arbeitskräften, der Wunsch nach Modernisierung, Respekt für kulturelle Vielfalt und Differenz waren Bestandteile der Aufbruchstimmung. Die 1971 verkündete Politik des Multikulturalismus sollte helfen, diese Bedürfnisse zu befriedigen.

Zu drittens: Politische Verwerfungen, Brüche und nationale Krisen gehören kaum zum politischen Repertoire der schwedischen Gesellschaft. Hier bedurfte es keines »äußeren« Anlasses, um auf die gesellschaftlichen Veränderungen, die sich aus der Einwanderungssituation nach dem Krieg ergeben hatten, zu reagieren. Die auf Konsens und Kompromiss ausgerichteten politischen Gestaltungsstrukturen ermöglichten ein rechtzeitiges Agieren. Die Ausgestaltung des Nordischen Arbeitsmarktes, die Präsenz der finnischen Einwanderer boten zunächst die Möglichkeit, innerhalb des skandinavischen Raums politische Erfahrungen zu sammeln.

In einem sechs Jahre andauernden Prozess entwarfen die politischen Akteure einen Plan, der das bis dahin als kulturell und sozial besonders homogen geltende Land zur multikulturellen Gesellschaft führen und den Einwanderern und Einwanderinnen den entsprechenden Stellenwert in der gesellschaftlichen Entwicklung des Landes einräumen sollte. Es wurde ein Einwanderungs-Verwaltungs-Regime geschaffen, das die Einwanderer und Einwanderinnen auf dem Weg zur multikulturellen Gesellschaft schwedischen Typs begleiten sollte. Da von der Politik kaum Durchführungsdetails vorgegeben worden waren, realisierte sich die multikulturelle Gesellschaft durch die Praxis, in der Interaktion von Angestellten des *Statens Invandrarverket* und den Einwanderern. Das entsprechende Design für die Veränderung der (ursprünglichen) schwedischen Gesellschaft fiel etwas weniger detailliert und ausführlich aus. Das Konzept der Partnerschaft stellte zwar die

schwedische Gesellschaft zur Disposition, man war sogar bereit, nicht-schwedischen Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen Einfluss auf die lokale Politikgestaltung zuzugestehen, in der Durchführung erwartete man jedoch von den Einwanderern ein großes Maß an Anpassungsleistung.

In Kanada war die *Multicultural Policy* aus der Diskussion um die *Bi- and Bi-Commission* entstanden. Als sie im Jahre 1971 von Trudeau vorgestellt wurde, wurde sie von den Medien kaum bemerkt und kommentiert. Allerdings wurde sie zu einem Zeitpunkt eingebracht, als die Verwaltung mit viel politischem Elan bereit war, sich zu modernisieren und Bürgernähe zu zeigen. Das gab den Menschen, die für die Ausgestaltung der Politik zuständig waren, die Möglichkeit, sich ihren Platz im ansonsten festgefahrenen Gefüge der politischen Verwaltungsstruktur Ottawas zu erobern, brachte aber auch Unsicherheiten mit sich und führte zu Fehlentscheidungen und personellen Fehlbesetzungen. Dennoch verhalfen der Elan der Mitarbeiter und das Engagement für die Ideen der Multikulturalismus-Politik dieser zu ihrer populären Verbreitung.

Die Gestaltung der Einwanderungspolitik in Kanada war lange Zeit im Spannungsfeld zwischen Arbeits- und Einwanderungsministerium angesiedelt, unabhängig davon, welche Verwaltungsstruktur die Ministerien gerade einnahmen. Die Beamten in den Ministerien arbeiteten häufig gegeneinander, weil die Minister bzw. Staatssekretäre unterschiedliche Interessen verfolgten. Das änderte sich erst, als in den 1970er Jahren ein neues Einwanderungsgesetz vorbereitet wurde. Dafür traten die Politiker und Administratoren in einen breit angelegten Diskussionsprozess mit der Bevölkerung. Das Gesetz konnte 1978 auf der Basis eines soliden gesellschaftlichen Konsenses verabschiedet werden. Dieser Konsens kam dann allerdings schnell durch die Anforderungen der Flüchtlingsaufnahme auf den Prüfstand. Die (Neu-)Gestaltung der Einwanderungs-, Flüchtlings- und Multikulturalismus-Politik in den 1970er und 80er Jahren in Kanada profitierte von der Aufbruchstimmung, dem moralischen Verantwortungsbewusstsein, dem ökonomischen Spielraum und dem Bedürfnis nach Modernisierung, das die Verwaltungsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen ebenso erfasst hatte wie die Politiker und die Gesellschaft insgesamt.

Zu viertens: Die Bereitschaft, im Bereich der Migrationspolitik mit Wissenschaftlern zusammenzuarbeiten, ist in allen drei Ländern hoch. Universitär geschulte Personen mit soziologischem, historischem, politikwissenschaftlichem, anthropologischen, pädagogischem, sprachwissenschaftlichem ana-

lytischen Instrumentarium wurden um Rat gefragt bzw. stellten ihre Expertise zur Verfügung. In den Niederlanden ist der politisch-wissenschaftliche Konsultationsprozess im Wissenschaftsrat institutionalisiert, und die Minoritätenpolitik wurde auf der Grundlage einer soziologischen Expertise entwickelt. In Schweden ging man in der 1968 vom Parlament eingerichteten Einwanderungskommission davon aus, dass erst auf der Basis von soliden Kenntnissen eine Politik entwickelt werden könnte, und man erwarb sich im Laufe der sechsjährigen Auseinandersetzung mit Einwanderungsfragen einen großen Fundus an Wissen über Migrationsprozesse. Hier initiierte die Politik Forschungsprozesse und -projekte, und unterstützte und finanzierte die wissenschaftliche Entwicklung. Und in Kanada gehörte die Anhörung von Experten im Rahmen von *Royal Commissions* schon seit langem zur politischen Kultur. In den Diskussionen um das *White Paper* (1966), das *Green Paper* (1974), in der *Bi- und Bi-Commission* (1965–68) sowie zur Flüchtlingspolitik geschah das in besonders intensiver Form. Ende der 1970er Jahre, so stellte Jean Burnet¹⁰ fest, war fast jeder Wissenschaftler und jede Wissenschaftlerin, die sich im weitesten Sinne mit Migration und Ethnizität auseinandergesetzt hatte, auch in der Politikgestaltung engagiert. Dass sich nicht jede wissenschaftliche Analyse und Erkenntnis in Politik umsetzen lässt – und vielleicht manchmal auch nicht umgesetzt werden sollte –, versteht sich dabei von selbst. Wichtig erscheint mir die Bereitschaft zum Austausch, das heißt von Seiten der Politik, wissenschaftliche Ergebnisse zur Kenntnis zu nehmen, beziehungsweise von Seiten der Wissenschaft, politikrelevante Ergebnisse zu erarbeiten.

Zu fünftens: Es gehört zu den wichtigsten Forschungsparadigmen unserer Zeit, historische Prozesse und gesellschaftspolitische Entwicklungen nach *race*/Ethnizität, Klasse und Geschlecht zu differenzieren. Damit steht das Paradigma zunächst im Widerspruch zu modernen politischen Gestaltungsprozessen, die gerade nicht differenzieren, sondern universell Geltung finden sollen. Dieses Dilemma konnte analytisch kaum aufgehoben werden. In der kanadischen Einwanderungspolitik der Vergangenheit war Rassismus inhärent. Die Überwindung der auf Rassismus basierenden Politik war ein wichtiges Ergebnis der politischen Veränderungsprozesse der Nachkriegs-

10 Jean Burnet, *Taking into Account – the other ethnic groups and the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, in: James S. Frideres (Ed.), *Multiculturalism and Intergroup Relations*, Westport/Ct 1989, S. 9–18.

zeit. Moderne einwanderungspolitische Entscheidungen differenzieren in der Regel nicht nach Ethnizität, Klasse und Geschlecht, haben aber differenzierende Auswirkungen.

In der Vergangenheit mussten Einwanderer und Einwanderinnen häufig diskriminierende Erfahrungen in der Arbeiter- und Arbeiterinnenbewegung machen. Von den Gewerkschaften waren sie oft ausgeschlossen, in der Lohnpolitik wurden sie diskriminiert, ihre Kämpfe um höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen wurden von der etablierten Gewerkschaftsbewegung oft nicht ernst genommen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wiederholten die europäischen Gewerkschaften diese Fehler nicht, die eingewanderten Arbeiter und Arbeiterinnen konnten Gewerkschaftsmitglieder werden und wurden in den 1970er Jahren oftmals zu entscheidenden Trägern von Arbeitskämpfen. Auch wurde versucht, eine tarifpolitische Diskriminierung zu verhindern. Die durch das Konzept der Sozialpartnerschaft geprägte politische Kultur der ersten Nachkriegsjahrzehnte in Europa ermöglichte eine scheinbar problemlose Integration der »Gastarbeitergeneration«. Seit den 1990er Jahren stehen die Gewerkschaftsbewegung und die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen vor großen Restrukturierungsproblemen, eine unzureichend ausgebildete und auf Rassismus stoßende zweite und dritte Einwanderungsgeneration ist mit vielen Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert. Die Einwanderungspolitik hält dafür heute keine Antworten mehr parat.

Neben dem einwanderungspolitischen Differenzierungspotential nach Klasse stellt das »Geschlecht« eine sehr machtvolle Kategorie in der Strukturierung der Einwanderung und des nachfolgenden Akkulturationsprozesses dar. Die Konstruktion von Frauen als »nachgeordnet« und »abweichend von der Norm« in den Einlassbedingungen hatte weitreichende Folgen auf dem Arbeitsmarkt, im Haushalt und in der *community* ebenso wie bei der Staatsbürgerschaft/ *citizenship*. Ein geschlechtsdifferenzierender Blick auf die Einwanderungssituation verwies auf ein verändertes und erweitertes Verständnis von Familie, brachte die Anwendung unterschiedlicher Maßstäbe an den Tag, ließ aber auch die zentrale Bedeutung von Netzwerken auf der Meso-Ebene erkennen. Erst wenn Migranten und Migrantinnen in einem transnationalen System von geschlechtsspezifischen Optionen und Entscheidungen wahrgenommen werden, hat Einwanderungspolitik eine realistische Chance, gesellschaftspolitisch sinnvoll gestaltend zu wirken.

Vor allem anhand der Flüchtlingspolitik wurde das schwierige Verhältnis von universellem Anspruch und sinnvollen Differenzierungen deutlich. Die scheinbar spezifischen Bedingungen, unter denen für Frauen Flucht und

Asyl ablaufen, machten es notwendig, zusätzliche Maßnahmen einzufordern und *Gender-Guidelines* zu verabschieden. Wieder wurden Frauen als abweichend von der Norm konstruiert, dies führte jedoch zunächst zu einer Verbesserung der Hilfsmöglichkeiten. Gleichzeitig konnten die scheinbar universellen Normen der Genfer Flüchtlingskonvention in Frage gestellt werden. In allen drei Ländern konnte aufgrund des Engagements von Feministinnen die Situation von Migrantinnen rechtspolitisch verbessert werden, wenn auch nicht immer in wünschenswertem Maße. Hier kennzeichnet das Wechselverhältnis von »außerparlamentarischem« Engagement, Teilhabe an und Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse die politische Kultur.

Die Krise der Migrationspolitik in den neunziger Jahren

Seit Mitte der 1990er Jahre wird mit einer gewissen Ernüchterung die multikulturalistische Aufbruchstimmung der 1970er und 80er Jahre betrachtet. In den Niederlanden hat sich die Zahl der Menschen, die ethnischen Minderheiten zugeordnet werden, verdoppelt, dies war sowohl die Folge von andauernder Einwanderung als auch von demographischen Entwicklungen. Die Frage, ob das »Boot voll ist«, wird nun lauter diskutiert. 1994 wurde die Minderheitenpolitik einer kritischen Bewertung unterzogen, und man kam zu dem Ergebnis, dass es sinnvoller sei, die Integration zu fördern und sich dabei weniger auf die ethnischen Gruppen, sondern eher auf die Individuen zu konzentrieren. Auch wurde resigniert festgestellt, dass trotz aller Gleichstellungspolitik das Ziel der sozioökonomischen Gleichstellung von Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung noch lange nicht erreicht sei. Gleichzeitig ist man in der Politik und im Wissenschaftsrat der Meinung, dass die Minderheiten mehr zur Selbständigkeit »erzogen« werden müssten und sich nicht mehr so sehr auf den Sozialstaat verlassen sollten. »Dadurch seien diese Gruppen zu abhängig von öffentlicher Unterstützung und daher zu verwundbar in Zeiten einer kritischen Neubewertung der Rolle staatlicher Verwaltungen geworden.«¹¹ Eher sollte die Nutzung des Potentials und der Talente der Minderheiten selbst gefördert werden. Die Politik möchte das durch verbesserten Sprachunterricht und den Ausbau der Erwachsenenbildung unterstützen. Die Teilnahme an niederländischem Sprachunterricht

11 Han Entzinger, Zu einem Modell der Inkorporation von Einwanderern: das Beispiel der Niederlande, in: Michael Bommers/Jost Halfmann (Hg.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten*, Osnabrück 1998, S. 105–122, hier S. 114.

ist verpflichtend gemacht worden. Man hat sich nicht von dem Gedanken der multikulturellen Gesellschaft verabschiedet, doch ist der Trend zur obligatorischen Integration deutlich erkennbar. Er wird mit einer offensiven Einbürgerungspolitik unterstützt, durch die man die Allochthonen (Nicht-Niederländer) auf diesen »gemeinsamen Kern« verpflichten möchte.

Auch in Schweden wird kritische Bilanz gezogen. 1995 lebten in Schweden 936.000 Menschen, die im Ausland geboren waren, das heißt mehr als jeder 10. Einwohner. Als in den Jahren 1985–95 eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage zu konstatieren war, die Arbeitslosigkeit unter den »Ausländern« weiterhin über dem Durchschnitt lag und die Flüchtlingspolitik nicht mehr auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhte, wurde ein »flüchtlingspolitisches Komitee« und ein »einwanderungspolitisches Komitee« zur Analyse der Situation eingesetzt. In Bezug auf die Flüchtlingspolitik ging man davon aus, dass es einen pull-Effekt gab, den es zu verringern galt. Man wollte die Genfer Flüchtlingskonvention weiterhin liberal auslegen, aber nur noch Schwerkranken und Behinderten aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis gewähren. Auch sollten die Grenzkontrollen verschärft werden. Der Familienzuzug sollte nur noch den Mitgliedern der Kernfamilie gewährt, Rückwanderung gefördert und befristete Aufenthaltsgenehmigungen eingeführt werden. Damit hat man die früheren Prinzipien der schwedischen Einwanderungspolitik weit hinter sich gelassen. Für die Einwanderungspolitik wurde eine Effektivierung gefordert. Auch hier sollten die Einwanderer eher in die Lage versetzt werden, für sich selbst zu sorgen, und ihre Teilnahme an den gesellschaftspolitischen Gestaltungsprozessen sollte gefordert und gefördert werden. Über die rückläufige Beteiligung an den kommunalen und regionalen Wahlen war man enttäuscht. Obwohl Diskriminierungen in der Gesellschaft nicht als ein einwanderungspolitisches, sondern als ein rechtspolitisches Problem betrachtet werden, wurde keine Anti-Diskriminierungspolitik vorgeschlagen, um eine Polarisierung in der Gesellschaft zu verhindern. Damit möchte man unerwünschte Konflikte mit ethnischem Charakter entschärfen bzw. umgehen. »Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Schweden gegenwärtig versucht, die bisherige Gleichheitspolitik als Kombination aus genereller Wohlfahrtspolitik und besonderen Maßnahmen für Einwanderer in modifizierter, stärker die Eigeninitiative fördernden Form weiterzuführen.«¹²

12 Hans Ring, Einwanderungspolitik im schwedischen Wohlfahrtsstaat, in: Michael Bommers/Jost Halfmann (Hg.), Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten, Osnabrück 1998, S. 239–249, hier S. 249.

Es ist deutlich erkennbar, dass Politiker (und Wissenschaftler) in diesen beiden Ländern aus der kritischen Bewertung des Verhältnisses von Einwanderung und Sozialpolitik zu einer Neubewertung der Einwanderungspolitik kommen. Sie möchten den Staat von der sozialen Verantwortung entbinden, ohne allerdings besonders kritisch über die Ursachen von sozialer Ungleichheit zu reflektieren. Als einziges Lösungsangebot werden verbesserte Ausbildungs- und Sprachlernbedingungen angeboten. Mit dem Hinweis auf einen »gemeinsamen Kern« bzw. die Förderung der gesellschaftlichen Partizipation wird zwar der Begriff »Leitkultur« vermieden, aber es ist der Wunsch erkennbar, etwas zu benennen, was die Gesellschaft zusammenhält.

Dieses Interesse wurde auch in der Diskussion um ein neues Einwanderungsgesetz in Kanada deutlich. Das Gesetz fordert eine aktive Integration und Staatsbürgerschaft (*citizenship*) – hier im Sinne der gesellschaftlichen Teilhabe. »We recommend new requirements for citizenship, based not only on physical presence in Canada, but also on active participation in the community.«¹³ Auch steht die Sprachkompetenz stärker im Vordergrund als früher, sie wird nun bereits bei der Auswahl prospektiver Einwanderer besonders berücksichtigt. Darüber hinaus verabschiedet man sich von der bedarfsorientierten Berufskategorie und achtet mehr auf das Entwicklungspotential von Einwanderern. Anders als noch vor einigen Jahren, als die Angst vor *public charges* ein wichtiger Ausschlussgrund war, steht die Sozialpolitik im kanadischen Diskurs zur Zeit weniger im Vordergrund. Von den Einwanderern wird »the ability to be self-supporting upon arrival« gefordert (S. 3). Das gilt jedoch nur für die Einwanderer im »klassischen« Sinne. Zum ersten Mal in der Geschichte der kanadischen Einwanderungsgesetzgebung wird zwischen Flüchtlingen und Einwanderern differenziert werden. Es wird der Begriff des *Protection System* eingeführt, um mit Hilfe einer neuen Begrifflichkeit ein von der Einwanderung separates Regime aufbauen zu können. Für diejenigen, die des Schutzes bedürfen, werden die großzügige Auslegung der Asylbewertungskriterien und schnelle, faire und rechtsstaatliche Bewertungsverfahren gefordert. Das im Sommer 2002 verabschiedete Immigration and Refugee Protection Act wird sich im Spannungsfeld von Verwaltungspraxis und Einwanderer-Alltag bewähren müssen.

Gute Beherrschung der Landessprache, staatsbürgerliches Engagement, Nutzung von Aus- und Weiterbildung im Sinne der Optimierung der Chan-

13 *Not Just Numbers: A Canadian Framework for Future Immigration*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1998, Executive Summary, S. 3. <http://cicnet.ci.gc.ca/legrev/final/etoc.html>.

cen am Arbeitsmarkt (*marketable skills*), sozialpolitische Unabhängigkeit – das sind die einwanderungspolitischen Ziele des neuen Jahrhunderts, wie sie zur Zeit in der politischen Diskussion deutlich werden.

Im Zuge weltweiter Entwicklungen ist zu erkennen, dass die traditionellen, nationalstaatlichen Konzepte zur Regelung von Grenzkontrollen, Bürgerrechten, Wahlrechten, Wohn- und Aufenthaltserlaubnissen, sozialen Ansprüchen usw. unter dem Eindruck von Migration, aber vor allem unter dem Eindruck globaler Entwicklungen immer weniger »Sinn« machen. Dabei ist deutlich geworden, dass nationale Finanz- und Geldsysteme immer weniger greifen bzw. von zunehmend geringerer Bedeutung sind. Weiterhin wird bei der Reflexion über die globale Wirtschaft immer wieder auf die Notwendigkeit bzw. die logische Konsequenz des global sich frei bewegenden Arbeiters (seltener der Arbeiterin) verwiesen. Es geht also bei der Einwanderungsproblematik, wie Saskia Sassen aufzeigt,¹⁴ nicht um noch bessere Formen der Grenzkontrollen, sondern um die Frage, welchen »Charakter die Grenzkontrollen im Zeitalter der Globalisierung noch haben« und in welchem Maße nationale Staaten gezwungen sind, multilateral zu agieren. Auch ist noch unklar, wie die »Vergessenen des Völkerrechts«, die Migranten und Flüchtlinge, zu Rechtssubjekten in internationalen Migrationssystemen werden können. Hier ist der Verweis auf einen verbesserten Schutz der Migranten durch allgemeine Menschenrechte angebracht.

Aber neben der Sicht von außen nach innen wirft auch der Blick von innen nach außen Fragen auf. Wir haben noch kaum darüber nachgedacht, welche Bedeutung die traditionellen Bestandteile der Demokratie – Bürger, Wahlbürger, Parteien, »gesellschaftlich relevante« Gruppen, Volksvertretungen, Rechtssysteme – im Kontext des Migrationsgeschehens haben. Wie werden Rechte und Pflichten gegenüber dem Staat neu definiert, welche Bedeutung haben Bürgerrechte, doppelte Staatsbürgerschaft, kommunales Wahlrecht und Wehrpflicht, Visa, Stipendien und Forschungsgelder für unser Demokratieverständnis, für unser Verhältnis zur Nation? In was werden die Migranten und Migrantinnen hinein integriert? Inwieweit werden diese Etiketten, Insignien des traditionellen Nationalstaates, im Migrationsgeschehen neu verhandelt, wie verändern sie dabei ihre Bedeutung? Die sozialen Konturen und politischen Spielregeln von postnationalen Gesellschaften sind noch sehr ungewiss.

¹⁴ Saskia Sassen, Migration und Staatssouveränität, in: *Le Monde Diplomatique* (Deutsche Ausgabe) November 2000.