

In einer Reihe von Symposien und Workshops hat das SFM die Ergebnisse des Nationalfondsprogramms 39 „Migration und interkulturelle Beziehungen“ einem breiten Publikum vorgestellt. Der vorliegende Bericht soll eine theoretische Vertiefung dieser Umsetzungsarbeit ermöglichen und einen Einblick in ähnliche Projekte in den Nachbarstaaten gewähren. Rainer Münz und Patrick Weil berichten aus ihren Erfahrungen in Deutschland, Österreich und Frankreich. Walter Schmid beurteilt aus Sicht der Praxis den Dialog zwischen Wissenschaft und Politik.

Autoren:

Gianni D'Amato, Projektleiter am SFM, war verantwortlich für die Umsetzung des Nationalfondsprogramms 39 „Migration und interkulturelle Beziehungen“.

Rainer Münz, Mitglied der vorbereitenden Kommission für das österreichische Aufenthaltsgesetz (1992) und der von der deutschen Bundesregierung eingesetzten Zuwanderungskommission (2000/01), ist heute Senior Fellow am Hamburger WeltWirtschaftsInstitut (HWWI).

Patrick Weil war 1997 verantwortlich für den Regierungsbericht zur französischen Immigrations- und Staatsbürgerschaftspolitik. Er ist Professor am Centre d'Histoire Sociale du XXème Siècle an der Sorbonne.

Walter Schmid, Vizepräsident der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA), ist Rektor der Hochschule für Soziale Arbeit HSA Luzern.

Gianni D'Amato (Hg.)

Die Bedeutung des Wissenstransfers bei migrationspolitischen Fragen

SFM - Forschungsbericht 39

sfm

SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES

Die Bedeutung des Wissenstransfers bei migrationspolitischen Fragen

Erfahrungen aus Frankreich, Deutschland,
Österreich und der Schweiz



SFM - Forschungsbericht 39

Gianni D'Amato (Hg.)

sfm

SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES

Forschungsbericht 39 / 2005

Gianni D'Amato (Hg.)

**Die Bedeutung des Wissenstransfers
bei migrationspolitischen Fragen**

Erfahrungen aus Frankreich,
Deutschland, Österreich und der
Schweiz

Inhalt

1	Vorwort	5
2	Einleitung (Gianni D'Amato)	9
2.1	Von der „Verwissenschaftlichung der Gesellschaft“ zur „Politisierung der Wissenschaft“	12
2.2	Die Metapher der „Two Communities“	14
2.3	Schluss	17
3	Die Bedeutung demographischer Analyse für die Migrationspolitik – Deutschland und Österreich im Vergleich (Rainer Münz)	23
3.1	Österreich	23
3.1.1	Der Anlass	23
3.1.2	Neue Prognosen und Vorschläge	25
3.1.3	Das Gesetz	27
3.1.4	Politische Kontroversen	29
3.1.5	Fazit Österreich	30
3.2	Deutschland	32
3.2.1	Ausgangslage	32
3.2.2	Der Anlass	32
3.2.3	Die Zuwanderungskommission und ihre Vorschläge	33
3.2.4	Das Zuwanderungsgesetz der rot-grünen Regierung	37
3.2.5	Fazit Deutschland	40
4	Politique de l'immigration et gouvernance de l'opinion publique (Patrick Weil)	43
4.1	La régularisation de 1981 et son contexte politique	44
4.2	Depuis 1981, une politisation de l'immigration	44
4.3	Les attentes de l'opinion	46
4.4	Les politiques préalablement suivies	46
4.5	La politique proposée	47
4.6	Les effets de la loi	49
5	Migration aus der Sicht der Eidgenössischen Ausländerkommission (Walter Schmid)	51
1.	Von der <i>Science</i> zur <i>Cité</i> ?	51
2.	Die Mission der EKA	51
3.	Der Dialog vor Ort	52
4.	Eine lernfähige Politik?	53
5.	Funktionen der Ausgrenzung	55
6.	Schluss	57

Schweizerischer Nationalfonds
Umsetzung NFP 39

© 2005 SFM

SWISS FORUM FOR MIGRATION AND POPULATION STUDIES (SFM)
AT THE UNIVERSITY OF NEUCHÂTEL
RUE ST-HONORÉ 2 – CH-2000 NEUCHÂTEL
TEL. +41 (0)32 718 39 20 – FAX +41 (0)32 718 39 21
SECRETARIAT.SFM@UNINE.CH – WWW.MIGRATION-POPULATION.CH

1 Vorwort

Diese Publikation ist der letzte Beitrag des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 39. Die Forschungsergebnisse dieses Programms zum Thema „Migration und interkulturelle Beziehungen“ wurden im Rahmen der Umsetzung auf einer Vielzahl von Symposien und Workshops einem interessierten Publikum aus Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Gesellschaft vorgestellt und zusätzlich in diversen Sonderausgaben der Broschüre *infoFSM* dokumentiert.¹ Der vorliegende Band soll nun sowohl eine theoretische Vertiefung dieser Umsetzungsarbeit ermöglichen als auch einen Einblick in ähnliche Projekte in den Nachbarstaaten gewähren.

Dieses kurze Vorwort möchte ich mit einem Zitat von Bertolt Brecht einleiten, der einst bemerkte, der Glaube werde meist vom Zweifel gefolgt. Diese Aussage ist auch für die Sozialwissenschaften von Relevanz. In diesem Fall bezieht sich der Zweifel auf die zentrale Rolle dieser Wissenschaft bei der Bestimmung möglicher Handlungsfelder. Denn längst verfügen die politischen und administrativen Systeme in modernen Gesellschaften über eigene Zugänge zu Wissen, und sozialwissenschaftliches Wissen ist in diesem Kontext lediglich ein Input unter vielen. Hinzu kommt, dass sich sowohl *Non-Governmental Organizations* als auch staatliche Institutionen auf gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stützen, deren theoretische Kenntnisse in politische und gesellschaftliche Entscheidungsprozesse mit einfließen. Dies gilt ebenso für viele engagierte Bürgerinnen und Bürger, deren gesellschaftliche Rolle nicht unterschätzt werden sollte. Sie alle benötigen und benutzen sozial relevantes Wissen, das aber nicht von der Wissenschaft allein „geliefert“ wird.

Auf diesem Hintergrund gestaltete sich die Umsetzung des Forschungsprogramms NFP 39 in die Praxis nicht so sehr als Politikberatung im klassischen Sinne, sondern eher als Vermittlung des Wissens „von unten“. Das Ziel der vom SFM koordinierten Umsetzungsarbeit bestand nämlich darin, zwischen den einzelnen InitiatorInnen der Projekte und den in der Praxis tätigen Institutionen sowie der Öffentlichkeit zu vermitteln. Hierbei musste Übersetzungsarbeit geleistet werden, die weit

¹ Diese Broschüren können im Dokumentationszentrum des SFM unter der Adresse giovanni.casagrande@unine.ch bestellt werden.

über die Bereinigung von Vokabular- und Verständnisproblemen hinausging. So war es notwendig, die Forschungsarbeiten mit aktuellen gesellschaftlichen Fragestellungen zu verbinden, um auf diese Weise die Relevanz der Ergebnisse für die Praxis zu unterstreichen.

Darüber hinaus war es aber auch notwendig, den dialogischen Charakter der modernen Sozialwissenschaft ernst zu nehmen und auf die eingangs beschriebenen, veränderten Bedingungen einzugehen, unter denen Sozialwissenschaft inzwischen rezipiert wird. Hierbei ist hervorzuheben, dass die Aufgabe der Wissenschaft darin besteht, anstehende Probleme analytisch und intellektuell zu durchdringen, während institutionelle und gesellschaftliche Akteure vor allem an der faktischen „Machbarkeit“ dieser Lösungen interessiert sind. Sie sind aber auch – und dies sollte nicht vergessen werden – an der Eröffnung von Handlungsalternativen interessiert. Daher müssen in der Umsetzungsarbeit über den sachzwangbedingten *common sense* des unmittelbar Machbaren hinaus Alternativen zur Diskussion gestellt werden, die über die aktuellen Problemlösungsansätze hinausgehen. Dabei muss aber auch verhindert werden, dass lediglich organisationskonforme Lösungen vermittelt werden. Denn in einer von Bürgerinnen und Bürgern gelebten lernfähigen Demokratie muss es möglich sein, auf eine Veränderung des Denkens hinzuarbeiten, das Sachzwänge als Denkzwänge erscheinen lässt. Nur so können sich für die Praxis ganz neue und bisher noch undenkbare Handlungsoptionen eröffnen.

Ernstzunehmende Umsetzungsarbeit beschränkt sich aber nicht allein auf intellektuelle Originalität und die Identifizierung von Gemeinsamkeiten in Wissenschaft und Praxis. Vor allem muss sie sich in der Auseinandersetzung mit den vorherrschenden gesellschaftlichen Wahrnehmungsweisen, Problemsichten und Wertorientierungen bewähren. Die am NFP 39 beteiligten WissenschaftlerInnen suchten deshalb den Dialog mit den PraktikerInnen, um auf diese Weise eine öffentliche Diskussion zu initiieren und in diesem Rahmen Orientierungswissen zur Verfügung zu stellen. Dieses Ziel, die Öffentlichkeit mit in die wissenschaftliche Debatte einzubeziehen, wurde zumindest im Prozess der Diffusion und der Rückvermittlung wissenschaftlicher Resultate auch tatsächlich erreicht. Damit wurde ein wichtiger Aspekt der Verantwortung von Wissenschaft wieder aufgenommen, der in der Phase der Analyse von einigen Forschungsgruppen vernachlässigt worden war, nämlich die Vermittlung von Wissen, das an der Praxis orientiert ist. Nur diese praxisorientierte Vermittlung, in deren Verlauf sich die WissenschaftlerInnen den Einwänden der PraktikerInnen stellen, um gemeinsam mit ihnen neue Strategien auszuarbeiten, kann „echte“ Debatten und eine wirkliche Auseinandersetzung fördern. Denn in einer Welt, in der immer mehr Menschen von immer weniger Dingen Bescheid wissen, kann eine differenzierte, reflexive und

auf Vermittlung hinstrebende Sozialwissenschaft an Legitimität nur gewinnen. Sozialwissenschaftliche Vermittlung in diesem Sinne kann „Orte der Auseinandersetzung“ schaffen, in denen moderne Gesellschaften über sich selbst nachdenken und Lösungen diskutieren.

Die Beschäftigung mit der Umsetzung der Forschungsprojekte in die gesellschaftliche Praxis hatte bei allen Beteiligten aber auch das Interesse geweckt, sich mit anderen Formen und Erfahrungen der Politikberatung auseinanderzusetzen. Aus diesem Grund lud das SFM am 1. Dezember 2000 anlässlich seines fünfjährigen Jubiläums Rainer Münz und Patrick Weil ein, die von ihren Erfahrungen in Deutschland, Österreich und Frankreich berichteten. Sie stellten Beispiele klassischer Politikberatung vor, in denen Wissenschaft und Politik eng miteinander kooperiert hatten, und wo sich aus dieser Kooperation ganz neue und unvorgesehene Lösungswege ergeben hatten. Anlässlich der Abschlussveranstaltung des NFP 39 am 31. Januar 2003 wurden die Beiträge des Forschungsprogramms erneut überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht sowie um die Rede des Vizepräsidenten der Eidgenössischen Ausländerkommission, Walter Schmid, ergänzt, der aus Sicht der Praxis den Dialog zwischen Wissenschaft und Politik beurteilt. Die Einleitung stellt den forschungstheoretischen Rahmen her und soll das Verhältnis zwischen Theorie und Praxis in den Sozialwissenschaften im historischen Kontext näher erläutern.

Es war ein weiter Weg bis diese Publikation erscheinen konnte. Um so glücklicher bin ich, dass dies nun endlich gelungen ist. Aus diesem Anlass möchte ich allen danken, die bei der Realisierung und der Produktion dieses Bandes behilflich gewesen sind. Ein erster Dank geht an Brigitta Gerber, die bei der Organisation der Workshops und Symposien tatkräftig mitgeholfen hat. Besonders erwähnen möchte ich auch Werner Haug, den Präsidenten der Expertengruppe des NFP 39, sowie Christian Mottas vom Schweizerischen Nationalfonds, auf deren Unterstützung ich immer zählen konnte. Ein spezielles Dankeschön geht an Evelyn Wellding, die von Bologna aus die deutschsprachigen Texte lektoriert hat und bei etlichen Beiträgen des NFP 39 die notwendigen sprachlichen Überarbeitungen vorgenommen hat. Besonderer Dank gebührt natürlich Rainer Münz, Patrick Weil und Walter Schmid, die auf alle Verzögerungen mit grossem Verständnis reagiert haben.

Neuchatel, im Oktober 2005

Gianni D’Amato

2 Einleitung

Gianni D'Amato

Die Kontroversen zwischen den VertreterInnen aus Theorie und Praxis gehen bis auf die Anfänge der Sozialwissenschaft zurück. Die Frage des Praxisbezugs und der Relevanz sozialwissenschaftlichen Wissens für das praktische Handeln hat schon die Väter der Disziplin beschäftigt, die die Soziologie als Sozialtechnologie zur Förderung der gesellschaftlichen Ordnung (*voir pour prévoir, prévoir pour régler*) konzipiert hatten (Bryant 1976). Die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis sowie die Frage des praktischen Wirkungszusammenhangs der Sozialwissenschaften waren deshalb bis in den Positivismusstreit hinein Gegenstand heftiger Kontroversen, die um so leidenschaftlicher geführt wurden, als tatsächliche Erfahrungen aus der Praxis fehlten (siehe Adorno 1969; Albert und Topitsch 1971; Weber 1971, 1982).

Diese Ausgangssituation hat sich in den letzten vierzig Jahren grundlegend geändert, so dass heute die allgemeine sozialwissenschaftliche „Grundierung“ der Gesellschaft nicht mehr negiert werden kann. Der Ausbau der Lehr- und Forschungskapazitäten hat inzwischen zu einer regelrechten sozialwissenschaftlichen Rationalisierung der Gesellschaft geführt, in der politische Entscheidungen ohne den Verweis auf wissenschaftliche Begründungen kaum noch zu legitimieren sind. Außerdem ist die Zahl der SozialwissenschaftlerInnen, die in der Praxis arbeiten, erheblich gestiegen, und vielfach sind auch politische EntscheidungsträgerInnen wissenschaftlich ausgebildet. Infolgedessen kommen die PolitikerInnen heute scheinbar nicht mehr darum herum, angestrebte Problemlösungen auf gesellschaftlicher Ebene durch wissenschaftliche Expertisen abzusichern (Honegger 2003). Allerdings haben sich die Hoffnungen auf eine entsprechend durchschlagende Rationalisierung der gesellschaftlichen Problemverarbeitung nicht im Sinne der Relevanz euphorie der 70er Jahre erfüllt, als man noch davon ausging, die Soziologie habe das Potenzial, zur Schlüsselwissenschaft des 20. Jahrhunderts zu werden.² Ganz im

² “By the mid-sixties social scientists were regarded as political advisers capable of solving almost all the problems of the world. No problem was too big, and there was no shortage of promises for solutions to all problems. Sociology had become part of

Gegenteil: Heute scheint es oft so, als ob die gesellschaftliche Selbstthematisierung mit Hilfe wissenschaftlicher Argumentationen im Verlauf der Zeit zu einer „Abnutzung“ der eigenen Grundlagen geführt hat, mit unweigerlichen Abstrichen an der Glaubwürdigkeit der gewonnenen Erkenntnisse.

Diese Entwicklung bildet den Ausgangspunkt der neueren Debatten zum Wissenstransfer. Hierbei nimmt die Verwendungsforschung eine besondere Rolle ein. Die VertreterInnen dieser Disziplin sehen es nämlich als ihr explizites Ziel an, zu einem ausgewogenen Verhältnis von Theorie und Praxis und zu einer sachlichen Klärung der Praxisrelevanz sozialwissenschaftlichen Wissens beizutragen. Ihnen geht es darum, jenseits der tradierten Kontroversen die konkreten Erfahrungen bei der Kooperation von Wissenschaft und Praxis zu analysieren und nutzbar zu machen.

Was damit gemeint ist, lässt sich am besten anhand jener theoretischen Ansätze verdeutlichen, die bereits seit dem 18. Jahrhundert in den Diskussionen um die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis eine tragende Rolle gespielt haben (vgl. Beck und Bonss 1991). Diese Ansätze vertraten den Grundsatz, dass sich das wissenschaftliche gegenüber dem vorwissenschaftlichen Wissen durch eine prinzipiell grösitere Rationalität auszeichne und deshalb traditionalen Deutungsmustern überlegen sei. Die Aufgabe der Praxis sahen sie in der Beseitigung dieses Rationalitätsgefälles. Die irrationale gesellschaftliche Praxis sollte also mit Hilfe der Wissenschaft quasi auf das Rationalitätsniveau der wissenschaftlich aufgeklärten Elite gehoben werden. Dieses Modell der Verwissenschaftlichung einer unwissenschaftlichen Welt einte selbst die Antipoden des Positivismusstreits, die VertreterInnen der *Kritischen Theorie* und des *Kritischen Rationalismus* (Adorno 1969). Dieses Wissenschaftsverständnis zeigte sich auch ganz deutlich in den Sammelbänden der späten 60er Jahre. Diese im Verlauf des Booms der Politikberatung entstandenen Publikationen basierten zum Teil noch auf subjektiven Erfahrungsberichten und operierten mit expertenorientierten Verwendungskonzepten (Gouldner und Miller 1965; Lazarsfeld et al. 1967). Im Mittelpunkt dieser Untersuchungen stand der Wissenschaftler in der Funktion des überlegenen Beraters, der seine Kenntnisse mit Vorliebe in die Spitze administrativer Hierarchien einbringt und sich Verwendung immer nur als unmittelbare Anwendung seiner eigenen Rationalitätskalküle vorstel-

the administrative apparatus of the administrative welfare state.” (zitiert in: Wingens (1988: 8)).

len kann.³ Widerstände und so genannte „Verwendungsblockaden“ wurden als Böswilligkeit oder Mangel an Intelligenz seitens der Klienten interpretiert.

Dieses dem tradierten Praxisverständnis entsprechende „wissenschaftszentrierte“ Konzept von Verwendung ist unterschwellig bis heute wirksam, obschon sich seine Unangemessenheit schon früh gezeigt hat. Es ist eng mit der im Laufe des 20. Jahrhunderts einsetzenden Rückkopplung der technischen Entwicklung an den beschleunigten Fortschritt der modernen Naturwissenschaften verbunden, die auch in Bezug auf die Interpretation gesellschaftlicher Phänomene zu einer Technokratisierung der Wahrnehmung geführt hat. Im Rahmen der Verwissenschaftlichung der Produktionspraxis wurde Wissenschaft auf diese Weise zur wichtigsten „gesellschaftlichen Produktivkraft“ (Habermas 1968; Stölting 1974).

Diese Entwicklung war in zweierlei Hinsicht von Bedeutung für die staatliche Politik: Der Staat verpflichtete sich nämlich zum einen, durch geeignete wissenschafts- und forschungspolitische Rahmenbedingungen die Produktivkraft „Wissenschaft“ und den aus ihr erwachsenden Nutzen und Fortschritt zu sichern und zu fördern. Denn in allen fortgeschrittenen Industrienationen werden der technische und ökonomische Wandel, das wirtschaftliche Wachstum und der soziale Wandel auf den Fortschritt in Wissenschaft und Forschung zurückgeführt. Zweitens versprach sich der Staat durch die Mobilisierung der Ressource Wissenschaft Profit für sich selbst. Auch die Sozialwissenschaften erhofften sich in diesem Kontext Verfügungsgewalt und Eingriffsmöglichkeiten in die Gesellschaft: „Erst sind die Produktionsverfahren durch wissenschaftliche Methoden revolutioniert worden; dann wurden die Erwartungen des technisch richtigen Funktionierens auch auf gesellschaftlicher Ebene übertragen. (...) Die wissenschaftlich ermöglichte Gewalt technischer Verfügung über Natur wird heute auch auf die Gesellschaft direkt ausgedehnt.“ (Habermas 1968: 112).

Die Sozialwissenschaften schienen also zu einem Orientierungsinstrument zu werden, das in einer technokratisierten, das heißt durch Wissenschaft und Ingenieurskunst dominierten Welt das nötige Wissen liefern konnte, um bei den durch den sozialen Wandel bedingten Anpassungsschwierigkeiten gegensteuern zu können (Ouellet 1992; Rappert 1997). Insbesondere sollten sie bei der Früherkennung und dem Verstehen sozialer Probleme behilflich sein, so dass angesichts der immer stärker zu

³ Zur Lage in der Schweiz siehe Lendi (2005).

Tage tretenden negativen Auswirkungen der Industrialisierung rechtzeitig nötige Gegenmassnahmen hätten ergriﬀen werden können.

Die Erwartungen der PolitikerInnen an die Rolle und das Leistungsvermögen der Sozialwissenschaften waren daher anfangs sehr hoch (Wingens 1988: 13). Als Planungsinstrument und Entscheidungshilfe sollte die Soziologie die Praxis in die Lage versetzen, durch Klärung der Rahmenbedingungen und der Implikationen bei der Gestaltung der Gesellschaft rationaler und zielgerichteter vorgehen zu können. Doch ähnlich wie die SozialwissenschaftlerInnen in den 70er Jahren über die Irrelevanz ihres Wissenschaftszweiges klagten, machte sich auch in der Politik aufgrund der Erfahrungen in der konkreten Zusammenarbeit Ernüchterung und Enttäuschung breit. Die Klagen über die Unbrauchbarkeit des von der Soziologie bereitgestellten Wissens bezogen sich darauf, dass die Erkenntnisse und Lösungsstrategien dieser Wissenschaft für die Praxis nicht relevant seien (Szanton 1981). Doch reagierten die PolitikerInnen und andere Benutzer sozialwissenschaftlichen Wissens auf diese Situation nicht mit einer Abkehr von der Soziologie, sondern bemühten sich um eine adäquatere Sicht des Verhältnisses von Sozialwissenschaften und Politik, also um eine realistische Einschätzung der Rolle, Leistungsmöglichkeit und politisch-praktischen Relevanz der Sozialwissenschaften.

2.1 Von der „Verwissenschaftlichung der Gesellschaft“ zur „Politisierung der Wissenschaft“

Die Notwendigkeit einer neuen Annäherung der Praxis an die Generierung und Nutzung von sozialwissenschaftlichem Wissen wurde in den USA nach dem offenkundigen Scheitern der wissenschaftlich angeleiteten Reformpolitik insbesondere der Administrations Kennedy und Johnson evident. Vor diesem Hintergrund entstanden eine Reihe von Studien, die das Verhältnis der Sozialwissenschaften zur Praxis nicht länger abstrakt als Theorie-Praxis-Problem thematisierten, so als ob beide Bereiche noch immer deutlich voneinander getrennt seien und es der Sozialwissenschaft noch frei stünde zu entscheiden, ob und inwieweit sie sich auf die politische Praxis einlassen wolle.

Diese akademische Gegenüberstellung war längst überholt, da die eingangs erwähnte Vergesellschaftung der Sozialwissenschaften zu einer komplexen strukturellen und organisatorischen Verflechtung von wissenschaftlicher Theorie und politischer Praxis geführt hatte. Dies zeigte sich beispielsweise in der Institutionalisierung von Beratungsgremien, der Publikation verschiedener Gutachten zu politischen Fragen, den Forschungsaufträgen zur Untermauerung politischer Entscheidungen und der Einrichtung von „in-house“-Forschungsinstituten. Diese intensive „In-

dienstnahme“ sozialwissenschaftlichen Wissens lässt eine klare Trennung von Wissensproduktion und Nutzen nicht mehr zu. Längst sind die Sozialwissenschaften in die Praxis „verstrickt“, so dass Entscheidungsfreiheit sich lediglich darauf beschränkt, ob sie sich über diese Verstrickung und deren Konsequenzen Rechenschaft ablegen will (Nowotny 2005).

In diesem Sinne muss eine Reflexion über den Wissenstransfer die Lücke zwischen fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen und praktischer Relevanz sozialwissenschaftlicher Forschung thematisieren. Die These von Beck, laut der das gesellschaftliche Verwertungsinteresse längst Eingang in die universitäre Selektion von Forschungsprogrammen gefunden hat, unterstreicht diese Einsicht. Nach Beck befänden wir uns demnach nicht mehr in der Phase der „Primärverwissenschaftlichung“, in der die Wissenschaft noch ein generelles Desinteresse gegenüber dem Verwertungszusammenhang ihrer Ergebnisse aufwies, sondern bereits in der Phase der „Sekundärverwissenschaftlichung“, in der die Wissenschaft zunehmend mit den Resultaten ihrer eigenen Wirkungsgeschichte konfrontiert wird (Beck 1982; Nowotny et al. 2001). Gerade angesichts der zu Tage tretenden Risiken können die Sozialwissenschaften nun nicht mehr nur als Instanz zur Lösung gesellschaftlicher Probleme interpretiert werden, sondern müssen auch als „Verursacher“ gesellschaftlich problematischer Entwicklungen gesehen werden. Nach der „Entzauberung der Welt“ (Max Weber) kommt es zur „Entzauberung der Entzauberer“. Doch diese kritische Einschätzung wird nicht nur von außen an die Wissenschaft herangetragen, sondern zeigt sich auch wissenschaftsintern (Wingens 1988: 21). Die Sozialwissenschaft ist selbst zum Objekt der Forschung geworden, und der immanente Skeptizismus der Wissenschaft wird auf das eigene Wirken ausgedehnt. Erst diese Entgrenzung verleiht den Wissenschaften gegenüber vorherrschenden Traditionen und Laienpraktiken ihre kognitive und soziale Überlegenheit (Beck 1986: 266).

Allerdings dementiert die Sozialwissenschaft zur gleichen Zeit ihren Anspruch auf Erkenntnismonopol, Objektivität und Wahrheit. Die Wissenschaftssoziologie hat den Prozess der wissenschaftlichen Erkenntnisproduktion demystifiziert, was zu einem Verlust an autoritativer Glaubwürdigkeit geführt hat. Aus einer Tätigkeit im Dienste der Wahrheit wurde mit der Zeit eine Tätigkeit ohne Wahrheit. Die von der Sozialwissenschaft zur Verfügung gestellten Ergebnisse erscheinen seither zumindest disparat, schliessen sich sogar teilweise aus und können bestenfalls eine „Wahrheit auf Widerruf“ beanspruchen. Diese Unsicherheit sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse eröffnet im Zusammenhang mit der Vergesellschaftung und „Indienstnahme“ der Sozialwissenschaften potenziellen VerwenderInnen neue Einflussmöglichkeiten auf die Erkenntnisproduktion. Denn eine in die gesellschaftliche Praxis „verstrickte“ Sozialwissen-

schaft, die ohne die regulative Idee der Wahrheit operiert und die deshalb als „unsicher“ zu beurteilendes Wissen produziert, ist gegen Verwendungsinteressen der gesellschaftlichen Praxis kaum noch gefeit (Wingens 1988: 23). Wissenschaftliche Geltung ist in diesem Zusammenhang nicht mehr allein eine Frage der Wahrheit, sondern auch eine Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz. Damit haben sich der Ort der Kontrolle und die Inhalte der Kriterien von der Wissenschaftsphilosophie auf die Politik verschoben, von der wissenschaftlichen zur gesellschaftlichen Rationalität (Weingart 1984: 66). Dies hat zur Folge, dass auch die Grenzen verschwinden, die zuvor abschirmten und Zuständigkeiten genau festlegten. Für Beck (1986: 273) bilden Geltung und Genese, Entstehungs- und Verwendungskontext, Wert- und Sachdimension der Forschung, Wissenschaft und Politik, da sie in komplexer Weise miteinander verflochten sind, neuartige, nur schwer auflösbare Überschneidungszonen.

Die „Verwissenschaftlichung der Gesellschaft“ hat unweigerlich zu einer „Politisierung der Wissenschaft“ geführt, dies aber nicht im negativen Sinne als Beeinflussung von aussen, sondern als Politisierung des inneren Bereichs der sozialwissenschaftlichen Erkenntnisproduktion. Damit stützt sich die Wissensproduktion auf Selektionsentscheidungen, die implizit zwar als sachlich und nicht rechtfertigungsbedürftig erscheinen, die aber latent politische Variablen bei der Auswahl von Theorien, Ansätzen, Methoden, Hypothesen, Fragestellungen und Kausalmodellen im Forschungsprozess selbst einsetzen. Potenzielle AnwenderInnen sozialwissenschaftlichen Wissens werden so zu aktiven MitproduzentInnen im sozialen Entstehungsprozess sozialwissenschaftlicher Erkenntnis.

2.2 Die Metapher der „Two Communities“

Doch trotz der Tendenz zur Verwissenschaftlichung der politischen Praxis und der fortschreitenden Differenzierung und Spezialisierung der Sozialwissenschaften als Reaktion darauf, was als Voraussetzung für eine effektive Diffusion sozialwissenschaftlichen Wissens begriffen wurde, konnten die grundsätzlichen Interaktions- und Vermittlungsprobleme nicht so rasch behoben werden. Mit Hilfe der Metapher der „two communities“ sollte daher geklärt werden, warum die Sozialwissenschaft nicht so verwendet wird, wie sie ursprünglich intendiert war (Caplan 1976; Caplan 1979; Caplan et al. 1975). Nach Caplan liegt dies daran, dass WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen in verschiedenen Welten mit unterschiedlichen Sprachen, Werten und Relevanzsystemen leben. Die Ergebnisse aus der Wissenschaft werden von der Praxis somit zwangsläufig in einer veränderten, beziehungsweise deformierten Form zur Kenntnis genommen. Diese Deformation bezieht sich sowohl auf kognitive Faktoren, die mit der Begrenztheit des Wissens verbunden sind, als auch

auf strukturelle und soziale Faktoren, die von den systemischen Bedingungen abhängen, unter denen die verschiedenen Akteure arbeiten. Alle diese Faktoren beeinträchtigen die Interaktion und die Vermittlung von Wissen (Weiss und Bucuvalas 1980). Hieran lässt sich laut Caplan (1979) nur dann etwas ändern, wenn die Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik, die durch unterschiedliche „Kulturen“ getrennt sind, intensiviert wird. Durch diese Metapher der „two communities“ hat Caplan die Rationalisierungskapazität wissenschaftlicher Erkenntnis entscheidend relativiert, auch wenn in diesem Modell der Transfer von Wissen weiterhin wissenschaftszentriert abläuft.

Allerdings ist die kulturalistische Deutung der Interaktionsprobleme zwischen Wissenschaft und Praxis auch die entscheidende Schwäche der Metapher der „two communities“. Denn die Problematik des Wissenstransfers sollte laut Wingens (1988: 75) eher unter systemtheoretischen Aspekten betrachtet werden, also als Vermittlungsproblem zweier funktional ausdifferenzierter sozialer Systeme, und nicht so sehr als ein Interaktionsproblem zwischen „zwei unterschiedlichen Kulturen“. Die Vorteile dieses systemtheoretischen Ansatzes liegen klar auf der Hand. Denn aus einer solchen Sicht liesse sich erstens eine individualistische Interpretation des Problems als Folge der unmöglichen Vereinbarung unterschiedlicher Wert- und Zielorientierungen der jeweiligen „Kultur“ ausschliessen, und zweitens würde auf diese Weise ebenfalls vermieden, die Unterschiedlichkeit der beiden Bereiche über Gebühr zu betonen. Anders als die Metapher der zwei Kulturen, die den Anschein erweckt, eine Kommunikation zwischen den Bereichen sei prinzipiell unmöglich, verweist die Systemtheorie darauf, dass eine solche Aussage in dieser Rigidität nicht aufrechterhalten werden kann, und zwar aus zwei Gründen: Zum einen sind politische Akteure selbst in der Regel wissenschaftlich ausgebildet (vor allem in den Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, aber auch in den Sozialwissenschaften). Zum anderen müssen sich die Fachreferate und die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Ministerien routinemässig mit Forschungsresultaten beschäftigen. Umgekehrt ist den SozialwissenschaftlerInnen an der Universität und in kommerziellen Forschungsinstituten das Streben nach Macht, die Durchsetzung von Interessen und das Schliessen von Kompromissen nicht fremd, da Sozialwissenschaft als institutionelles Gefüge kein konflikt- und politikfremder Raum ist. Insofern lässt sich die These der „two communities“ als Lokalisierung unterschiedlicher Wert- und Zielorientierungen so nicht aufrechterhalten. Denn gerade aufgrund der Vertrautheit der Akteure mit der jeweils anderen Kultur sollten Interaktionsprobleme theoretisch eigentlich relativ leicht zu überbrücken sein. Dem ist aber in der Praxis keineswegs so. So gesehen liegt es auf der Hand, dass sich systemtheoretische Ansätze eher

als Erklärungsmodelle heranziehen lassen denn kulturalistische, da sie – jenseits von individualistischen Verhaltensweisen – darauf hinweisen, dass die VertreterInnen der beiden „communities“ unter Bedingungen agieren müssen, die sich ihrer individuellen Akzeptanz, Realisierung und Aushandlung vielfach entziehen.

Systemtheoretisch gesehen haben sich Sozialwissenschaft und politische Praxis im Lauf ihrer Entwicklung funktional entlang von unterschiedlichen Selektionshorizonten ausdifferenziert. Während sich *Kommunikation* im sozialen System „Sozialwissenschaft“ auf das Selektionskriterium „Wahrheit“ bezieht und auf Erkenntnisgewinn abzielt, ist *Kommunikation* im sozialen System „politische Praxis“ unter dem Selektionsfaktor „Macht“ an der Kanalisierung gesellschaftlicher Interessen und der Optimierung eigener Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Erstellung kollektiv bindender Entscheidungen interessiert (Luhmann 1984; Stichweh 1999). Diese unterschiedliche Sichtweise von Kommunikation hat natürlich auch Konsequenzen für den Wissenstransfer: Die Verwendung von wissenschaftlichen Erkenntnissen in der politischen Praxis kann nun nicht länger als Rationalisierung derselben interpretiert werden (Wingens 1988). In den beiden sozialen Systemen herrschen nämlich unterschiedliche Rationalitätstypen, die lediglich systemintern beurteilt werden können. Das Modell des Rationalitätsgefälles zwischen Sozialwissenschaft und politischem Handeln ist für die Systemtheorie irrelevant. Außerdem können die beiden Bereiche nicht im Sinne einer Einheit von Theorie und Praxis miteinander verbunden werden, da dies nur ginge, falls die Ausdifferenzierung aufgehoben würde. Dies aber lässt sich aus zwei Gründen nicht verwirklichen: Erstens lässt sich Sozialwissenschaft nicht in politisches Handeln auflösen, und zweitens kann Politik nicht sozialwissenschaftlich betrieben werden. Damit aber dennoch eine Interaktion zwischen den beiden verschiedenen sozialen Systemen möglich ist, werden im systemtheoretischen Ansatz die Gemeinsamkeiten der beiden Bereiche ins Zentrum der Betrachtung gerückt.

Um diese Gemeinsamkeiten herauszufiltern, konzentrieren sich die VertreterInnen der Systemtheorie vor allem auf die Untersuchung glücklicher Kommunikation. Dabei steht fest, dass die einfache Übertragung sozialwissenschaftlichen Wissens auf die politische Praxis nicht möglich ist, da sich den unterschiedlichen Systemen nicht ein rationalitätsfremdes Selektionskriterium überstülpen lässt. Denn Kommunikation kann laut Luhmann nur dann gelingen, wenn die Voraussetzung des Kontextwechsels gegeben ist. Dabei geht es vornehmlich um eine Umkontextierung wissenschaftlicher Argumentationen für das politische Handeln, unabhängig davon, ob die einzelnen Elemente in sich wahr oder unwahr sind. Umkontextierung ermöglicht der politischen Praxis die Integration sozi-

alwissenschaftlichen, also „systemfremd“ produzierten Wissens in ihr eigenes Relevanzsystem. Der Modus der Umkontextierung ist indes nur solange ausreichend, als dieser von der Sozialwissenschaft nicht als Verfälschung oder bewusster Missbrauch interpretiert wird. Geschieht dies, dann muss zur Aufrechterhaltung der Interaktion zwischen den beiden sozialen Systemen der Modus der Umkontextierung selbst thematisiert werden (Wingens 1988: 81). Erst die Problematisierung des Umkontextierungsmodus ist das eigentliche zentrale Interaktionsproblem zwischen Sozialwissenschaft und politischer Praxis, denn diese „Metakommunikation“ stellt die Relevanzsysteme der beiden Bereiche in Frage. Ob dieser Austausch dann auch wirklich gelingt, ist allerdings eine empirische Frage.

2.3 Schluss

Die Diskrepanz zwischen Wissenschaft und Praxis darf nicht hierarchisch betrachtet werden, sondern muss qualitativ interpretiert werden. Hierbei sollte bedacht werden, dass Wissenschaft zunächst einmal Wissen zur Verfügung stellt, das in seiner Generierung anderen Selektionskriterien folgt als Praxiswissen. Das von der Wissenschaft produzierte Wissen zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass es zwar die Handlungszwänge der Praxis zum Gegenstand der eigenen Reflexionen und Untersuchungen macht, diese aber ihre Arbeit nicht beeinträchtigen. Aufgrund dieser „Handlungsentlastung“ können wissenschaftliche Argumentationen „ungewohnte“ Zusammenhänge herstellen und die Wirklichkeit als „auch anders möglich“ beschreiben. Diese Perspektive kann von der politischen Praxis allerdings so gar nicht übernommen werden. Im Gegensatz zur Wissenschaft ist nämlich für die Praxis die ständige Reinterpretation, also die Umkontextierung der gewonnenen Erkenntnisse von Relevanz, damit die von der Wissenschaft gewonnenen Erkenntnisse so bearbeitet werden können, dass sie auf die Praxis übertragbar sind. Dabei muss die Grenze zwischen wissenschaftlicher und praxisbezogener Wahrnehmung neu gezogen werden, allerdings ohne die Differenz der beiden Sichtweisen aufzuheben (Nowotny 2005).

Studien bestätigen, dass wissenschaftliches Wissen nicht nur auf unterschiedlichen Ebenen rezipiert, sondern zugleich auch reflexiv gehandhabt wird (siehe Kleger et al. 1989). In der Praxis hat sich gezeigt, dass die von der Wissenschaft gelieferten Informationen von den VerwenderInnen nicht einfach sozusagen autoritätsgläubig übernommen werden, sondern situativ eingesetzt und gemeinsam mit anderem Wissen genutzt werden (Beck und Bonss 1991). Auf institutioneller Ebene scheint der Prozess des „Einsickerns“ – also die nachhaltige Nutzung des Wissens in der politischen Praxis – auf ähnliche Weise vor sich zu gehen. Die Verschmel-

zung soziologischen Wissens mit anderem für politische Akteure relevantem Wissen zu einer grundlegenden Handlungsperspektive – sozusagen dem „Praktisch-Werden“ der Erkenntnisse – kann nicht isoliert von anderen Faktoren betrachtet werden. Dies macht es allerdings schwierig nachzuweisen, wie genau das zur Verfügung gestellte Wissen in die „cognitive map“ der Praxis Eingang gefunden hat (Nowotny et al. 2004; Wingens 1988: 148). Allerdings scheint die rein instrumentelle Erwartung, ein beobachtbarer Wandel in der politischen Praxis liesse sich ausschliesslich auf die Ergebnisse der Sozialwissenschaften zurückzuführen, „unterkomplex“ zu sein, das heisst, diese Erwartungshaltung berücksichtigt die Vielschichtigkeit der Prozesse, die einen Perspektivwandel in der politischen Praxis einleiten, nicht adäquat. Freilich heisst das nicht, dass kein Zusammenhang zwischen soziologischen Erkenntnissen und dem Wandel der politischen Praxis bestehen würde. Veränderungen in der „cognitive map“ der Politik haben aber eine Vorgeschichte und folgen deshalb einer Entwicklungslogik, die nicht immer einfach zu rekonstruieren ist. Die Frage ist indes, wie geartet dieser Zusammenhang zwischen Wissensproduktion und Politikwandel sein kann, wenn er nicht isoliert von anderen gesellschaftlichen Faktoren betrachtet werden kann.

Bislang fehlen zwar noch empirische Studien, die auf diese Frage eine wissenschaftlich fundierte Antwort geben können. Allerdings können theoretische Indikationen gegeben werden, in welcher Richtung nach einer Antwort gesucht werden müsste. So verweist Wingens auf die öffentliche Begründung von politischen Entscheidungen und Massnahmen, die als Indikator für eine veränderte Problemsicht und den Wandel der Handlungsperspektive stehen kann. Dabei kann zwischen „Entscheidungsverwendung“ und „Begründungsverwendung“ unterschieden werden (Beck und Bonss 1991). Offenbar ist die Rekonstruktion von Entscheidungsprozessen schwieriger zu bewerkstelligen als die von Handlungsbegründungen. Denn die Gründe für bestimmte politische Entscheidungen sowie die für dieses Handeln relevanten Fakten, Informationen, Problemdeutungen, Argumente und Überlegungen müssen in der öffentlichen Diskussion und Auseinandersetzung geklärt und argumentativ dargestellt werden. Daher sind die Veränderungen der „cognitive map“ wohl am ehesten auf der Ebene der öffentlichen Begründungen ausfindig zu machen.

Ein weiterer Faktor wird durch den kulturellen Kontext vorgegeben, der gerade bei der Begründungsverwendung eine wichtige Grösse ist. Dieser von Carol Weiss (1980) als „larger fashions of thought“ bezeichnete Faktor stellt sowohl für die politische Praxis als auch für die Sozialwissenschaft den Massstab dar, der festlegt, was in beiden Bereichen als gesellschaftliches Problem zu definieren und als dringlich und relevant an-

zusehen ist. Er gestaltet die gesellschaftspolitische Agenda, initiiert insofern auch die Themenbereiche und setzt die Problemdefinitionen, auf die sich sowohl Praxis als auch Wissenschaft beziehen müssen, wollen sie öffentlich durchsetzungsfähig sein und damit politisch-praktische Wirksamkeit erlangen. Diese Wirkung entfaltet der von den „larger fashions of social thought“ gebildete Relevanzrahmen durch die mediale Inszenierung bestimmter Themen in den Massenmedien. Und hier bietet sich ein weiterer Untersuchungspunkt an, nämlich die Rolle, die das Wissen in den Massenmedien spielt. Hier könnte auch angesetzt werden um zu analysieren, ob die Sozialwissenschaft auf die in der Öffentlichkeit diskutierten Themen lediglich reagiert, oder ob sie in der Lage ist, in die gesellschaftspolitische Agenda einzugreifen und diese tatsächlich mitzugestalten. Aber ganz abgesehen von der Frage, ob nun die Themenkonjunkturen die Agenda von Wissenschaft und Praxis bestimmen oder ob auch umgekehrt die Möglichkeit einer Beeinflussung besteht, sind die Massenmedien ein wichtiger Faktor für die Praxisrelevanz sozialwissenschaftlichen Wissens und ein wichtiger Adressat für die Sozialwissenschaften. Dies zum einen, weil die Massenmedien eine der wichtigsten Quellen darstellen, aus denen politische Akteure ihre Informationen schöpfen, und zum anderen, weil die Sozialwissenschaft nur über die Massenmedien die „larger fashions of thoughts“ beeinflussen kann.

Wie auch immer der Zusammenhang zwischen Wissensproduktion und Politikwandel sein mag, die Frage nach der Aufklärungsmöglichkeit durch Wissenschaft kann heute nur jenseits der traditionellen Kontroverse um „instrumentelle“ und „nichtinstrumentelle“ Verwendungsformen gestellt werden. Für die Praxis ist wissenschaftliches Wissen insofern instrumentell, als dass sich das Interesse der VerwenderInnen auf die praktische Handlungsrelevanz richtet und deshalb selektiv ist. Selektivität verweist aber nicht unbedingt auf misslungene Aufklärung oder auf Missbrauch, denn der instrumentelle Gebrauch und das damit verbundene strategische Lernen lässt sich nicht ohne diskursive Lerneffekte realisieren.

Diese Lerneffekte sind besonders wichtig in der Migrationspolitik, wo Migrantinnen und Migranten von Politik und Verwaltung häufig als politisch und gesellschaftlich stimmenlose Klientel betrachtet werden. Gerade hier kann die Wissenschaft einen wichtigen Beitrag zur öffentlichen Debatte leisten, indem sie adäquate Problemdefinitionen liefert, hochwertige Informationen bereitstellt und klar machen kann, inwieweit MigrantInnen selbst zu einer besseren Integration beitragen können. Nicht zu unterschätzen sind in diesem Kontext auch die aus komparativen Erfahrungen stammenden Hinweise auf nichtintendierte Effekte, die durch eine falsch aufgegleiste Politik ausgelöst werden können. Der Dialog zwischen den

sogenannten Stakeholders (Forschung, Verwaltung, Politik, Migrantenorganisationen, Wirtschaft) muss gepflegt werden, denn Wissen entsteht auch in diesem Bereich nur durch den gegenseitigen Austausch zwischen der Wissenschaft und den Stakeholders. Dieser Prozess der Wissensproduktion benötigt zwar zusätzliche Ressourcen, erzeugt aber gesellschaftlich stabileres und auf breitere Akzeptanz stossendes Wissen (Nowotny et al. 2001; Weingart 2001). Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: Die Wissenschaft hat in dem Mass die Verpflichtung, zur Qualität der öffentlichen Debatte beizutragen, in dem auch die Politik sich intensiv mit allen Argumenten auseinandersetzen muss, bevor sie Entscheidungen trifft. Dieser Einbezug wissenschaftlicher Überlegungen ist im Sinne einer reflexiven Politik kaum mehr rückgängig zu machen, schon gar nicht in schwierigen sozialpolitischen Bereichen wie dem der Migration. Wer sich einmal darauf eingelassen hat, politische Entscheidungen mit wissenschaftlichen Argumenten zu untermauern, bleibt auch weiterhin dem Zwang der wissenschaftlichen Begründung unterworfen (Henke 2001).

Absolute Handlungssicherheit wird allerdings auch nicht mit Hilfe wissenschaftlicher Begründungen gewonnen, denn der für die Wissenschaft konstitutive methodische Skeptizismus problematisiert und kritisiert alle Hypothesen und macht sie als Lieferanten fraglos-selbstverständlicher Orientierungen unbrauchbar. Doch eins scheint sicher: Die Sozialwissenschaft – und mit ihr auch die Migrationsforschung – kann Politik zwar nicht ersetzen, sie kann aber Beiträge zur Wahrnehmung, Deutung und Definition gesellschaftlicher Probleme und Risiken in die Öffentlichkeit tragen und einen begrifflichen Bezugsrahmen schaffen, der Handlungsperspektiven eröffnet oder begrenzt. In einer aufgeklärten und „versozialwissenschaftlichen“ Welt hat die Sozialwissenschaft längst die Rolle einer Orientierungswissenschaft eingebüsst. Die Funktion dieser Wissenschaft sollte deshalb möglicherweise eher in der Rolle des Lieferanten von „Korrekturwissen der Modernisierung“ (Beck 1982) gesucht werden. Und damit verlässt die informierte Politikberatung endgültig den Weg einer erneuten, diesmal sozialwissenschaftlichen „Verzauberung der Welt“.

2.4 Bibliografie

- Adorno, T. (1969). *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*. Darmstadt: Luchterhand.
- Albert, H. und E. Topitsch (Hg.) (1971). *Werturteilsstreit*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Beck, Ulrich (1982). "Folgeprobleme der Modernisierung und Stellung der Soziologie in der Praxis", in Beck, Ulrich (Hg.), *Soziologie und Praxis*. Göttingen: Schwartz.

Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beck, Ulrich und Wolfgang Bonss (1991). "Verwendungsforchung – Umsetzung wissenschaftlichen Wissens", in Flick, Uwe et al. (Hg.), *Handbuch qualitative Sozialforschung*. München: Psychologie Verlags Union.

Bryant, Christopher G. A. (1976). *Sociology in Action. A Critique of Selected Conceptions of the Social Role of the Sociologist*. London: Allen & Unwin.

Caplan, Nathan S. (1976). "Social Research and National Policy: What Gets Used, by Whom, for What Purposes, and with What Effects?" *International Social Science Journal*, 28(1): 187-194.

Caplan, Nathan S. (1979). "2-Communities Theory and Knowledge Utilization." *American Behavioral Scientist*, 22(3): 459-470.

Caplan, Nathan S. et al. (1975). *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level : a Report to Respondents*. Ann Arbor: Institute for Social Research, University of Michigan.

Gouldner, A. und S. M. Miller (1965). *Applied Sociology*. New York: Free Press.

Habermas, Jürgen (1968). *Technik und Wissenschaft als "Ideologie"*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Henke, Roger (2001). "A Framework for Understanding Cross-National Differences in the Relationship between Research and Policy." *Journal of International Migration and Integration*, 2(4): 581-611.

Honegger, Claudia (2003). *Wissen, Gender, Professionalisierung: Historisch-soziologische Studien*. Zürich: Chronos.

Kleger, Heinz et al. (1989). "Politikberatung in einer lernfähigen Demokratie: Zur Kooperation von Wissenschaft, Intellektualität und Aktivbürger", in Linder, Wolf (Hg.), *Wissenschaftliche Beratung der Politik*. Bern: Haupt Verlag.

Lazersfeld, P. F., W. Sewell und H. Wilensky (1967). *The Uses of Sociology*. New York: Basic Books.

Lendi, Martin (2005). *Politikberatung – Nachfrage, Resonanz, Alibi*. Zürich: VDF.

Luhmann, Niklas (1984). *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Nowotny, Helga (2005). *Unerlässliche Neugier. Innovation in einer fragilen Zukunft*. Kulturverlag Kadmos.

Nowotny, Helga, Peter Scott und Michael Gibbons (2001). *Re-thinking Science Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity.

Nowotny, Helga, Peter Scott und Michael Gibbons (2004). *Wissenschaft neu denken. Wissen und Öffentlichkeit in einem Zeitalter der Ungewissheit*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Ouellet, Francine (1992). "The Transfer of Knowledge in Social Research." *Recherches Sociographiques*, 33(3): 475-477.

Rappert, Brian (1997). "Users and Social Science Research: Policy, Problems and Possibilities." *Sociological Research Online*, 2(3): Sept.

Stichweh, Rudolf (1999). "The Globalization of Economy and Science: Production and Transfer of Scientific Knowledge in Two Function Systems of Modern Society." *Soziale Systeme*, 5(1): 27-39.

Stölting, Erhard (1974). *Wissenschaft als Produktivkraft. Die Wissenschaft als Moment des gesellschaftlichen Arbeitsprozesses*. München: List.

Szanton, Peter L. (1981). *Not Well Advised*. New York: Russell Sage Foundation : Ford Foundation.

Weber, Max (1971). "Der Beruf zur Politik", in Weber, Max (Hg.), *Gesammelte politische Schriften*. Tübingen: Mohr.

Weber, Max (1982). "Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis", in Weber, Max (Hg.), *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr.

Weingart, Peter (1984). "Anything goes - rien ne va plus. Der Bankrott der Wissenschaftstheorie." *Kursbuch*, (78): 61-76.

Weingart, Peter (2001). *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Weiss, Carol H. und Michael J. Bucuvalas (1980). *Social Science Research and Decision-Making*. New York: Columbia University Press.

Wingens, Matthias (1988). *Soziologisches Wissen und politische Praxis: neuere theoretische Entwicklungen der Verwendungsorschung*. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag.

3 Die Bedeutung demographischer Analyse für die Migrationspolitik – Deutschland und Österreich im Vergleich

Rainer Münz⁴

Zweimal haben in der jüngeren Vergangenheit in Europa demographische Prognosen für das Zustandekommen migrationspolitischer Weichenstellungen eine zentrale Rolle gespielt: zum einen bei der Konzeption, Begründung und Beschlussfassung des österreichischen Aufenthaltsgesetzes von 1992, zum anderen im Bericht der von der deutschen Bundesregierung eingesetzten Zuwanderungskommission und dem von ihr angeregten Zuwanderungsgesetz, das 2002 vom deutschen Bundestag beschlossen wurde, aber aus formalrechtlichen Gründen nicht in Kraft getreten ist.⁵ Beide Fälle werden im Folgenden kurz skizziert, und es wird der Frage nachgegangen, welche Bedeutung demographische Prognosen und wissenschaftliche Politikberatung in diesen beiden Fällen hatten.

3.1 Österreich

3.1.1 Der Anlass

Anfangs führte ein Zufall Regie. Im Herbst 1988 veranstaltete der Verein für Sozialpolitik – Deutschlands renommierter Ökonomenverband – an der Wirtschaftsuniversität Wien seine Jahrestagung, die dem Thema „Bevölkerungökonomie“ gewidmet war (Felderer 1989). Verantwortlich für das Programm zeichnete ein Österreicher, der in Köln lehrende Ökonomieprofessor Bernhard Felderer – inzwischen Direktor des Instituts für

⁴ Aktualisierte Fassung eines Referats gehalten am 1. Dezember 2000 anlässlich des fünfjährigen Jubiläums des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien in Neuchâtel.

⁵ Der Entwurf wurde nach der letzten Redaktion dieses Textes im Vermittlungsausschuss des Bundestages neu verhandelt. Da zwischenzeitlich die Arbeitslosigkeit auch in den hochqualifizierten Berufen angestiegen war, wurde in der revidierten Fassung auf die vorgesehenen Möglichkeiten der Neuzuwanderung verzichtet. Das Gesetz wurde am 5. August 2004 verkündet und trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

Höhere Studien in Wien. Dieser hatte die Idee, seinen Landsmann, den damaligen Bundeskanzler Franz Vranitzky, einst selbst Absolvent der Wirtschaftsuniversität Wien, um ein Grusswort zu bitten. Vranitzky lehnte ab, war aber bereit, ein eigenes Referat zum Thema der Jahrestagung zu halten. Zur Ausarbeitung des Textes wurden ein Ökonom und ein Demograph hinzugezogen.⁶

In seinem Vortrag äusserte sich Österreichs Bundeskanzler vor den führenden Ökonomen des deutschen Sprachraums zu den damals schon absehbaren Problemen der Bevölkerungsentwicklung. Dabei nahm er vor allem zu den folgenden Themen Stellung: Demographische Alterung und Schrumpfung, die möglichen Konsequenzen dieses Prozesses für den Arbeitsmarkt und den Sozialstaat, die Finanzierung der Alterspensionen sowie die geregelte Zuwanderung als eine von mehreren denkbaren Antworten auf die in absehbarer Zukunft abnehmende Zahl der einheimischen Bevölkerung.

Die im Referat angesprochenen weitreichenden Implikationen des demographischen Wandels für Wirtschaft und Gesellschaft bewogen den damaligen Regierungschef Österreichs, das Thema „demographischer Wandel“ weiter zu verfolgen. Bereits Ende 1988 lud er zu einer Regierungsklausur in den niederösterreichischen Wallfahrtsort Maria Taferl. Nach dem Einleitungsreferat des Kanzlers (Vranitzky 1988) gab es nur einen einzigen Tagesordnungspunkt: Jedes Regierungsmitglied sollte sich dazu äussern, welche Konsequenzen eine immer weiter steigende Lebenserwartung sowie anhaltend niedrige Geburtenquoten für den jeweils eigenen Zuständigkeitsbereich haben könnten. Außerdem sollte über mögliche Massnahmen sowie über Gegenstrategien beraten werden. Erstmals wurde damals auf Regierungsebene unter dem Schlagwort „kompensatorische Migrationspolitik“ über Für und Wider einer kontrollierten Zuwanderung diskutiert.

Als Resultat der Regierungsklausur von Maria Taferl erwartete sich der Kanzler Reformanstreiche für die einzelnen Ressorts, aber auch ein Kompetenzsignal insgesamt. In bewusstem Abstand zu den „Niederungen“ der Tagespolitik sollte demonstriert werden, dass die Regierung auch in der Lage ist, Zukunftsfragen zu behandeln und anzupacken. Die „zweite Auflage“ der später bei Sozialdemokraten und bürgerlich-konservativer

⁶ Beide sind inzwischen nicht mehr in Österreich tätig. Der Ökonom ist heute Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank in Frankfurt, der Demograph Senior Fellow am Hamburg Institute of International Economics.

ÖVP immer weniger beliebten Grossen Koalition⁷ war damals erst zwei Jahre alt und verstand sich noch als Reformbündnis zur Lösung wichtiger Zukunftsfragen – von der Reform des Systems der Alterssicherung bis hin zur Gestaltung der Migrationspolitik. Die absehbare Alterung und Schrumpfung der einheimischen Bevölkerung bot somit die Gelegenheit, weit über eine Legislaturperiode hinausreichende Vorstellungen zu entwickeln und damit eine langfristige Handlungsfähigkeit zu suggerieren.

Damals – also Ende 1988 – ging es noch um die Frage: Wie viele und welche Zuwanderer braucht Österreich, um seine Einwohnerzahl und das Potenzial an erwerbsfähigen Personen aufrechtzuerhalten? Diese Fragestellung verlor durch die Ereignisse der Jahre 1989/90 an Aktualität. Ab 1990 rückte in Österreich und Deutschland eine ganz andere Frage in den Vordergrund: Wie viele zusätzliche Migrantinnen und Migranten werden aus Ostmitteleuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion in den Westen kommen? Und: Wann ist die Aufnahmekapazität erschöpft? Bevölkerungsprognosen, die damals schon mit einer während der 90er Jahre schrumpfenden Einwohnerzahl gerechnet hatten (z.B. seitens der Österreichischen Raumordnungskonferenz 1990), waren durch die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs einsetzenden Migrationsbewegungen mit einem Schlag überholt.

3.1.2 Neue Prognosen und Vorschläge

In dieser Situation beauftragte die Österreichische Raumordnungskonferenz – eine von Bund und Ländern getragene Institution für Forschung, Planung und Beratung im Bereich von Raumentwicklung, Regional- und Politikplanung – ein Team von Demographen (darunter auch den Autor dieses Beitrags) mit der Erstellung einer neuen Bevölkerungsprognose für Österreich und seine Regionen. Bei früheren Prognosen waren die durchschnittliche Kinderzahl (Fertilität) und Lebenserwartung (bzw. Mortalität) variiert worden. Nun ging es in erster Linie um die Einschätzung zukünftiger Zuwanderung und ihrer Konsequenzen für die Bevölkerungsentwicklung in Österreich. Dies war in den bis dahin gängigen Prognosen kein zentrales Thema gewesen.

Unsere damalige Bevölkerungsprognose (Fassmann et al. 1991) machte klar, dass die Schrumpfung der Einwohnerzahl Österreichs nicht eine zwingende Folge der demographischen Entwicklung sein musste. Selbst

⁷ Schon zwischen 1945 und 1966 war Österreich von einer Grossen Koalition aus Christdemokraten (ÖVP) und Sozialdemokraten (SPÖ) regiert worden. Dieselbe Regierungskonstellation gab es auch im Zeitraum 1986/87 bis 1999.

wenn man einen deutlichen Anstieg der „Anzahl Kinder pro Frau“ für unwahrscheinlich hielt, blieb als Ausweg die kontrollierte Zuwanderung. Bereits eine Netto-Zuwanderung von 15'000 Personen pro Jahr hätte nach damaligen Berechnungen ausgereicht, um die Einwohnerzahl zumindest bis 2030 bei etwas über 8 Mio. zu stabilisieren.⁸

Die Autoren der Prognose schlugen am Ende der Auftragsarbeit vor, Migration nach Österreich zukünftig weder einfach geschehen zu lassen, noch aktiv zu verhindern. Stattdessen sollte eine aktive Migrationspolitik entwickelt werden, die sich auch am Vorbild so genannter „klassischer“ Einwanderungsländer orientiert. Das hieß: Die Staaten Westeuropas, die sich seit den 60er Jahren zu De facto-Einwanderungsländern entwickelt hatten – darunter Deutschland, die Schweiz und Österreich –, sollten dazu übergehen, Zuwanderer nach bestimmten Kriterien auszuwählen und Zielgrößen festzulegen. Außerdem sollten sie die bereits vorhandenen beruflichen Qualifikationen der Zuwanderer optimal nutzen und eine Integrationspolitik entwickeln, die der sozialen Marginalisierung von Migranten und ihren Kindern entgegenwirkt. Insgesamt ging es in den Empfehlungen darum, von einer seit 1989 durch Panikreaktionen und Krisenmanagement geprägten Verfügung einzelner Massnahmen zu einer sowohl an nationalen Interessen und demographischen Realitäten als auch an legitimen Ansprüchen der Migrantinnen und Migranten orientierten Politik zu gelangen.

Gemeinsam mit den Ergebnissen der Studie zur demographischen Entwicklung Österreichs und dem möglichen Beitrag internationaler Wanderungen wurden die oben genannten Vorschläge zur Migrationspolitik im April 1991 in einer Enquête im österreichischen Parlament vorgestellt. An der Veranstaltung nahmen der damalige Bundeskanzler Vranitzky, Parlamentspräsident Heinz Fischer, Abgeordnete aller im Parlament vertretenen Parteien, Vertreter der Bundesländer, Städte und Gemeinden sowie Repräsentanten mehrerer ostmitteleuropäischer Länder teil. Mitte Juli 1991 veranstaltete der Bundesminister des Inneren eine zweite Enquête, auf der die Ergebnisse der demographischen Prognose und die Vorschläge für eine aktive Migrationspolitik nochmals vorgestellt wurden. Im Anschluss daran legte das Innenministerium die weitere „Marschroute“ fest. Diese bestand – angesichts der rasch wachsenden Zahl von Asylbewerbern aus Ostmitteleuropa und dem Balkan – in einer Verschärfung des Asylrechts sowie der gleichzeitigen Schaffung eines Zuwan-

⁸ Ähnliche Prognosen existieren übrigens auch für die Schweiz: vgl. Münz und Ulrich 2001.

rungsgesetzes zur Kanalisierung und aktiven Gestaltung zukünftiger Zuwanderung. Damit sollten potenzielle Zuwanderer auch davon abgehalten werden, einen Asylantrag zu stellen oder illegal einzureisen.

Eines darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden: Die geringe Größe des Landes, die Konzentration der politischen Entscheidungsträger in der Bundeshauptstadt Wien und unsere langjährige Bekanntschaft sowohl mit einem Teil der politischen Akteure als auch mit einflussreichen Journalisten erleichterten die Propagierung und Umsetzung unserer Vorschläge. Es liess sich – zumindest vorübergehend – ein punktueller Konsens über Inhalt und Gestalt eines österreichischen Zuwanderungsgesetzes herstellen.⁹ Dieser punktuelle Konsens – Voraussetzung für die Entstehung des Gesetzes – war allerdings nicht von einem breiten Elitenkonsens über die Notwendigkeit und Nützlichkeit einer langfristig angelegten Migrationspolitik getragen.

3.1.3 Das Gesetz

Tatsächlich kam es in Österreich noch vor dem bundesdeutschen „Asylkompromiss“ zu einer drastischen Einschränkung des Asylrechts und der Anerkennungspraxis. Dazu wurde für Asylbewerber aus so genannten „sicheren“ Herkunftsländern ein „beschleunigtes Verfahren“ ohne näheres Eingehen auf die angegebenen Fluchtgründe eingeführt. Auch die Abschiebung oder Zurückschiebung in so genannte „sichere“ Transitstaaten wurde erleichtert. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland entschloss sich Österreich allerdings auch dazu, den zweiten Schritt zu tun und als erster europäischer Staat internationale Zuwanderung mittels eines eigenen Gesetzes zu regeln. Obwohl eine präzisere Bezeichnung mit Rücksicht auf die damals vorherrschende öffentliche Meinung vermieden wurde, handelt es sich bei dem 1992 beschlossenen und 1993 in Kraft getretenen „Aufenthaltsgesetz“ de facto um ein Einwanderungsgesetz.

Ziel des Gesetzes war, wie in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf nachzulesen, die „infolge zunehmender (welt-)wirtschaftlich bedingter Ost-West-, aber auch Süd-Nord-Wanderungen durchaus auch in Österreich feststellbare Zuwanderung von Ausländern zu steuern, quantitative und qualitative Kriterien für den Aufenthalt von Fremden festzulegen und

⁹ Im Jahr 1995 wurden Heinz Fassmann und der Autor dieses Beitrags für die hier referierten Vorarbeiten zum Österreichischen Aufenthaltsgesetz gemeinsam mit dem Preis der deutschen „Schader-Stiftung“ ausgezeichnet (Schader-Stiftung 1995). Diese Stiftung prämiert einmal im Jahr eine wissenschaftliche Arbeit, die sich tatsächlich in die Praxis umsetzen liess und/oder in der Praxis bewährte.

die Umgehung von Einwanderungsvorschriften zu verhindern.“ Damit hatte sich auch die Funktion des Gesetzes gegenüber den Intentionen des Jahres 1988/89 erkennbar verschoben. Ursprünglich sollte das geplante Gesetz die Voraussetzungen dafür schaffen, mittels einer „kompensatorischen“ Migrationspolitik einen Rückgang der Wohnbevölkerung, insbesondere der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu verhindern. Zugleich sollte attraktiven Migranten die Niederlassung in Österreich erleichtert werden. Deshalb – so die Überlegung – sollte Zuwanderung quantitativ wie qualitativ durch Vorgaben gesteuert werden. Die diskutierten Auswahlkriterien und Niveaus der Netto-Zuwanderung waren als offensive Massnahmen gedacht. Es ging dabei nicht so sehr um Obergrenzen, sondern eher um erwünschte Zielgrößen. Nach 1990 rückte ein anderes Ziel in den Vordergrund: Der damals vor allem aus Ostmitteleuropa einsetzende und für die Zukunft noch verstärkt erwartete „Migrationsdruck“ sollte begrenzt und kanalisiert werden. Die Intention der Abschreckung trat nun stärker in den Vordergrund.

Das Aufenthaltsgesetz und andere fremdenrechtliche Bestimmungen (die inzwischen im österreichischen Fremdengesetz zusammengefasst sind) teilen potenzielle Zuwanderer in mehrere Gruppen ein. Bewilligungspflichtig ist die Zuwanderung von Personen, die nicht Staatsbürger eines EU/EWR-Staates sind. Die Anzahl der Aufenthaltsbewilligungen ist seit 1993 für Neuzuanderer kontingentiert. Der Erstantrag muss vom Ausland aus gestellt werden. Personen, die erstmals aus einem Nicht-EU/EWR-Staat zuwandern wollen, unterliegen einem Auswahlverfahren. Unterschieden wurden anfangs folgende Gruppen:

- Hochqualifizierte und so genannte „Schlüsselkräfte“ sowie deren Familienangehörige,
- Angehörige von bereits legal in Österreich niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern,
- ausländische Studierende,
- Saisonarbeitskräfte,
- in Österreich geborene Kinder ausländischer Zuwanderer.

Sowohl die qualitative Steuerung durch konkrete Benennung einzelner Kategorien von Zuwanderern als auch die Festlegung der Obergrenzen erfolgt seither einmal pro Jahr durch Verordnung der österreichischen Bundesregierung. Die Festlegung darf – wie im Gesetz vorgesehen – erst nach Konsultation mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (in Österreich üblicherweise „Sozialpartner“ genannt) sowie mit den Bundesländern erfolgen. Neben den Obergrenzen für einzelne Kategorien von Zuwanderern wird alljährlich auch ein Schlüssel für die Aufteilung

der Neu-Zuwanderer aus Nicht-EU/EWR-Staaten nach Bundesländern beschlossen.

Ursprünglich war vorgesehen, für alle genannten Gruppen jährliche Obergrenzen festzulegen. 1995 gab Österreich allerdings den – ohnedies wenig aussichtsreichen und wahrscheinlich menschenrechtswidrigen – Versuch auf, die Zahl der im Inland geborenen ausländischen Kinder durch Kontingentierung der für sie vorgesehenen Aufenthaltsbewilligungen im Voraus zu beschränken. Aufenthaltsbewilligungen für im Inland geborene ausländische Kinder unterliegen seither keiner quantitativen Begrenzung mehr. 1999 wurde schliesslich auch die bis dahin jährlich festgelegte Obergrenze für neu ins Land kommende ausländische Studierende abgeschafft. Nicht gelungen ist in Österreich bis heute die Zusammenführung von Aufenthaltsrecht und Arbeitserlaubnis. Für Bürger von Nicht-EU/EWR-Staaten bedeutet dies: Wer sich legal im Land aufhält, erhält keineswegs automatisch einen legalen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt. Denn der maximale Anteil legal beschäftigter Ausländer an allen Beschäftigten ist im Voraus limitiert. Im Kontingentierungssystem auf Basis des Ausländerbeschäftigungsgesetzes konkurrieren neu ins Land kommende Migrantinnen und Migranten mit den Ausländerinnen und Ausländern, die schon länger da sind.

3.1.4 Politische Kontroversen

Das Aufenthaltsgesetz von 1992 stellte zwar den mutigen Versuch dar, ein modernes Einwanderungsrecht und zugleich ein zukunftsweisendes Steuerungsinstrument zu schaffen. Allerdings fielen Beschlussfassung und Implementierung in einen Zeitraum, in dem sich xenophobe Tendenzen rasch verstärkten, die Zahl der Asylbewerberinnen und -bewerber stieg und die Angst vor einer unkontrollierten Zuwanderung aus Ostmitteleuropa und Russland wuchs. Die Debatte wurde immer mehr durch die gestiegene Zahl rumänischer Asylbewerber und den grossen Zustrom von Kriegsflüchtlingen und Opfern ethnischer Säuberungen aus Kroatien, aus Bosnien und später auch aus dem Kosovo geprägt.

Einen Höhepunkt erreichte diese Auseinandersetzung im Januar 1993, als in Österreich auf Antrag und mit starker Unterstützung der FPÖ das so genannte „Ausländer-Volksbegehren“ eingeleitet wurde, das ein Gesetz über einen fast völligen Zuzugsstopp zum Inhalt hatte. Fast 400'000 Personen (= 8% der Wahlberechtigten) unterstützten die Gesetzesinitiative mit ihrer Unterschrift. Als Antwort darauf demonstrierten am 23. Januar 1993 mehr als 500'000 Menschen auf dem Wiener Heldenplatz gegen die Intentionen dieses Volksbegehrens. Es war dies in Österreich die bislang grösste politische Manifestation seit Ende des Zweiten Weltkriegs.

Umfragen zeigten allerdings, dass die Zustimmung zu den Zielen des Volksbegehrens deutlich über den Kreis der 400'000 unterstützenden Wahlberechtigten hinausging. In dieser Situation wurden Österreichs sozialdemokratischer Innenminister Franz Löschnak und sein politisch profiliertester Spaltenbeamter Manfred Matzka auf Regierungsseite zu „Garanten“ einer restriktiven Ausländer- und Asylpolitik, wie sie von der damals oppositionellen FPÖ besonders lautstark gefordert wurde. Diese restriktive Linie fand auch die Unterstützung von Arbeiterkammer und Gewerkschaften. Trotz seiner völlig anderen Rhetorik änderte sich unter Löschnaks Nachfolger, dem zum linken Flügel der SPÖ zählenden Innenminister Caspar Einem (SPÖ), nichts am restriktiven Kurs in der Migrations- und Ausländerpolitik. Ein Anlauf Einems zur Liberalisierung einiger besonders restriktiver Bestimmungen des geltenden Ausländerrechts scheiterte am Einspruch des christdemokratischen Koalitionspartners ÖVP und an mangelnder Unterstützung aus den Reihen der SPÖ. Während der Amtsperiode seines Nachfolgers Karl Schlägl (SPÖ) wurden solche Änderungen nicht einmal mehr erwogen.

Nach dem Wechsel von der Grossen Koalition (SPÖ-ÖVP) zu einer von FPÖ und ÖVP getragenen Regierung im Jahr 2000 wurde die Migrationspolitik erneut zum Gegenstand innenpolitischer Kontroversen. Schliesslich hatte die FPÖ unter Jörg Haider ihren Wählerinnen und Wählern eine Null-Zuwanderung versprochen. Im Gegensatz dazu standen Innenminister Ernst Strasser (ÖVP) sowie Arbeits- und Wirtschaftsminister Martin Bartenstein (ebenfalls ÖVP) einer Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zweifellos aufgeschlossener gegenüber als ihre beiden Amtsvorgänger. Dies führte Mitte 2001 zu einer Patt-Situation. Eine Zeit lang sah es so aus, als könnte sich die Bundesregierung für 2002 auf gar keine Obergrenzen des Familiennachzugs und der Arbeitsmigration (insbesondere des Zuzugs von höher qualifizierten Arbeitskräften) einigen.

3.1.5 Fazit Österreich

Den komparativen Vorteil, als einziges europäisches Land über ein modernes Zuwanderungsgesetz zu verfügen, konnte Österreich weder während der 90er Jahre noch in der Gegenwart für sich nützen. Die kleinliche Auslegung etlicher Bestimmungen zu Ungunsten ausländischer Migrantinnen und Migranten, die fehlende Koppelung von Aufenthaltsrecht und Zugang zum Arbeitsmarkt sowie eine insgesamt eher auf Abschreckung ausgerichtete politische Rhetorik und administrative Praxis machten Österreich in diesem Zeitraum zu keinem bevorzugten Ziel beruflich hoch qualifizierter Migrantinnen und Migranten. Dennoch wuchs die Bevölkerung Österreichs in den 90er Jahren um über 300'000 Personen an. Nur

ein geringer Teil dieses Zuwachses erklärt sich aus Geburtenüberschüssen. Der grössere Teil geht auf das Konto von Wanderungsgewinnen. Neben nachziehenden Familienangehörigen und Asylbewerbern spielten dabei auch bosnische Kriegsflüchtlinge eine Rolle. Von ihnen hatte Österreich in den Jahren 1993/94 – gemessen an seiner Gesamtbevölkerung – mehr aufgenommen als alle anderen Staaten der EU und EWR. Und anders als in Deutschland wurden viele dieser Kriegsflüchtlinge nach Ende des Konflikts nicht wieder nach Hause geschickt, sondern konnten im Land bleiben und wurden hier integriert.

Anders als vom Autor dieses Beitrags seinerzeit erwartet, führte aber die institutionalisierte Form der regelmässigen Konsultationen zwischen Bund, Ländern und Sozialpartnern über Art und Ausmass der geregelten Zuwanderung des jeweils folgenden Jahres nicht zur Herausbildung politisch-administrativer Routinen, welche diesen Bereich der tagespolitischen Polemik entzogen hätten. Das Gegenteil war und ist der Fall. Gerade weil Zusammensetzung und Obergrenzen zustimmungspflichtiger Zuwanderung jährlich für das jeweilige Folgejahr neu ausgehandelt werden müssen, bietet sich nun auch regelmässig die Gelegenheit, das Verfahren publikumswirksam zu blockieren und den Eindruck zu erwecken, Null-Zuwanderung wäre sinnvoll und möglich. Vor allem die rechtspopulistische FPÖ machte davon in jüngerer Zeit erfolgreich Gebrauch.

Geburtenüberschüsse wird es in Österreich künftig kaum noch geben. Viel eher ist ein Geburtendefizit zu erwarten. Bei der Präsentation erster Ergebnisse der Volkszählung aus dem Jahr 2001 verwies Ewald Kutzenberger, Generaldirektor der Statistik Austria, daher auf die Perspektive, die absehbare demographische „Lücke“ wenigstens teilweise durch Migration zu kompensieren. Der bei der Präsentation ebenfalls anwesende Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) widersprach dieser Vorstellung sehr deutlich: Durch die grosszügige Familienpolitik der amtierenden Regierung werde es in Zukunft erst gar nicht zu einem ausgeprägten Geburtendefizit kommen. Dass der zu erwartende Geburtenrückgang eine Spätfolge der seit den 70er Jahren niedrigen Geburtenzahlen und einer dadurch rückläufigen Zahl potenzieller Eltern sein wird, war dem amtierenden Kanzler nicht bewusst. Damit ist klar: Die Regierungsklausur des Jahres 1988 in Maria Taferl entfaltete keine Langzeitwirkung. Die in der Folge entstandenen demographischen Prognosen bahnten zwar der Formulierung und Durchsetzung des Aufenthaltsgesetzes von 1992 den Weg. Sie erzielten aber keinen darüber hinausgehenden nachhaltigen Aufklärungseffekt. Anders ist nicht zu erklären, dass es noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts Spitzenpolitiker gibt, die im Ernst annehmen, die Zahl der in Österreich lebenden Menschen und insbesondere die Zahl der Personen im Erwerbsalter könne auch ohne Zuwanderung stabil bleiben. Auffällig

ist auch, dass bislang nicht einmal Spitzenvertreter der österreichischen Wirtschaft diesem Trugschluss öffentlich widersprochen haben.

3.2 Deutschland

3.2.1 Ausgangslage

In Deutschland war die Ausgangslage ungünstiger als in Österreich. So wohl in der Regierungszeit Helmut Schmidts als auch während der Amtszeit Helmut Kohls war bei vielen Gelegenheiten laut und deutlich verkündet worden: „Deutschland ist kein Einwanderungsland!“ Mit realistischen Zahlen hatte dies wenig zu tun, viel hingegen mit dem Selbstverständnis des Landes als Ethno-Nation. Zuwanderung galt daher als Ausnahme, nicht als Regelfall, und Migranten eher als Störfaktor. Auch nach der Wende von einer konservativ-liberalen Regierung unter Helmut Kohl (CDU) zu einer rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder (SPD) änderte sich die Tonlage anfangs nur wenig. Zwar packte die rot-grüne Regierung als eines ihrer ersten Vorhaben die längst überfällige und von der Vorgängerregierung verschleppte Reform des Staatsbürgerschaftsrechts an. Doch zugleich verkündete Bundesinnenminister Otto Schily (SPD, früher Grüne) Ende 1998, bei der Zuwanderung sei die Grenze der Belastbarkeit des Landes erreicht, wenn nicht sogar schon überschritten worden. Das hätte sein Vorgänger Manfred Kanther (CDU) auch nicht drastischer formulieren können.

3.2.2 Der Anlass

Nachdem die Unterschriftenkampagne von CDU und CSU gegen die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts von rund fünf Millionen Stimmbürgerinnen und -bürgern unterstützt worden war und darüber im Frühjahr 1999 offensichtlich die rot-grüne Mehrheit im Bundesland Hessen verloren ging, rechnete kaum noch jemand mit einer migrationspolitischen Offensive der seit November 1998 amtierenden rot-grünen Bundesregierung. Doch entstand ganz unerwartet Handlungsbedarf: Wegen des Booms in der Internet-Branche und im Bereich der Telekommunikation fehlte es 1999/2000 europaweit und somit auch in Deutschland an IT-Spezialistinnen und Softwareentwicklern. Auf Drängen der betroffenen Branchen hin verkündete Bundeskanzler Gerhard Schröder im Februar 2000 in seiner Rede zur Eröffnung der weltweit grössten Computermesse CeBit in Hannover – abweichend vom vorher an die Presse verteilten Redetext – Folgendes: Deutschland werde im Ausland 20'000 Computer- und Softwareexperten anwerben. Ihnen würden fünf Jahre Aufenthalt auf Basis der so genannten deutschen Green Card zugesichert. Migrationspolitisch war dies kein besonders zukunftsweisender Vorschlag. Denn die

Regelung zielte nicht auf die Rekrutierung von Zuwanderern, sondern von modernen Gastarbeitern, denen das Gastland von vornherein nur ein Interesse an einem zeitlich begrenzten Aufenthalt signalisiert.

3.2.3 Die Zuwanderungskommission und ihre Vorschläge

Als Folge der Ankündigung Bundeskanzler Schröders auf der CeBit entwickelte sich – für die meisten völlig unerwartet – in Deutschland eine breite Debatte über Notwendigkeit, Nutzen und Nachteile verstärkter Arbeitsmigration. Eine Ursache dafür dürfte die deutsche Rentenreform des Jahres 2000 gewesen sein. Sie eröffnete der jüngeren Generation erstmals die klare Perspektive niedrigerer staatlich garantierter Renten. Und sie führte einem großen Kreis erwachsener Beitragszahler auch deutlich vor Augen, dass die Höhe der eigenen materiellen Absicherung im Alter rentenrechtlich zwar von Höhe und Dauer der eigenen Beiträge, faktisch aber vor allem von der zukünftigen Zahl der Beschäftigten und Beitragszahler abhängt. In diesem Zusammenhang erschien die Zuwanderung von Arbeitskräften auch manchem Skeptiker in einem anderen Licht. Verstärkt wurde diese Debatte durch das Engagement von Kirchen, Migrantverbänden und Ausländerbeauftragten, aber auch seitens einiger Industriebetriebe sowie der Wirtschaftsverbände, die mit Nachdruck für eine Liberalisierung und Modernisierung der deutschen Migrationspolitik eintraten. Hinzu kamen Initiativen des für Migrationsfragen zuständigen Innen- und Justizkommissars der EU, António Vitorino. Auch er forderte eine europaweite Öffnung gegenüber einer grösseren Zahl von Migrantinnen und Migranten, um den drohenden Bevölkerungsrückgang und einen möglichen Arbeitskräftemangel innerhalb der EU abzuwenden. Dazu liegt inzwischen auch ein Vorschlag in Form einer Mitteilung der EU-Kommission an die Mitgliedsstaaten vor.¹⁰ Schließlich wurde einer wachsenden Zahl von Meinungsmachern und Entscheidungsträgern klar, dass sich Deutschland – ob es will oder nicht – in einer Konkurrenzsituation mit anderen westlichen Industrienationen befindet, wenn es um die Rekrutierung begabter Studierender und leistungsfähiger, international mobiler Arbeitskräfte geht.

Als Reaktion auf die unerwartete Migrationsdebatte des Jahres 2000 setzte Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) in Absprache mit Bundeskanzler Schröder und den Grünen im Sommer 2000 eine unabhängige

¹⁰ Vorschlag einer Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit (Brüssel, Juli 2001).

Zuwanderungskommission unter Vorsitz der prominenten CDU-Politikerin Rita Süßmuth ein. Zu Kommissionsmitgliedern wurden hochrangige Vertreter aus Politik, Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften, Kirchen und Kommunen sowie zwei Wissenschaftler berufen, darunter auch der Autor dieses Beitrags. Dies war zweifellos ein kluger Schachzug. Endeten die Beratungen im Dissens, dann waren die frühere Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth und die anderen Kommissionsmitglieder bei dem Versuch gescheitert, für die Bundesrepublik Deutschland ein modernes Zuwanderungsrecht zu konzipieren. Hatte die Kommission Erfolg, war dies deutlich auch ein Erfolg des Kanzlers und seines Innenministers sowie ein Nachweis für die Bereitschaft der rot-grünen Bundesregierung, notwendige und überfällige Modernisierungen in die Wege zu leiten.

Nachweislich Einfluss auf die Beratungen der so genannten Süßmuth-Kommission hatten zwei in der Kommission verteilte Publikationen (Münz et al. 1999, Münz, Ulrich 2000) sowie ein Referat des Autors vor den Kommissionsmitgliedern über die zukünftige demographische Alterung und Schrumpfung Deutschlands.¹¹ Dabei stellte sich heraus, dass die unter Expertinnen und Experten längst diskutierte, bei entsprechender Aufbereitung der demographischen Daten aber auch für interessierte Laien inzwischen unübersehbare demographische Entwicklung in ihrer Dynamik vielen Kommissionsmitgliedern noch gar nicht in vollem Umfang bewusst gewesen war. Darüber hinaus erfolgte während der Abfassung des Berichts eine fachliche Zuarbeit des Autors und seiner Mitarbeiter in demographischen Fragen. Von Bedeutung waren darüber hinaus eine Reihe externer Gutachten, die die Kommission kurzfristig an Juristen, Ökonomen, Bevölkerungs- und Sozialwissenschaftler vergeben hatte. Die meisten Gutachter sowie etliche andere Experten wurden auch zu Anhörungen geladen. Im Bericht der Kommission nehmen sowohl die demographischen Argumente und deren Visualisierung als auch die ökonomischen Gründe, die für geregelte Zuwanderung sprechen, einen relativ breiten Raum ein.

Eine wesentliche Leistung der Süßmuth-Kommission bestand darin, abseits tagespolitischer Auseinandersetzungen einen deutschen Elitenkonsens über die Nützlichkeit zukünftiger Zuwanderung, insbesondere der Zuwanderung qualifizierter und attraktiver Migrantinnen und Migranten sowie über die Notwendigkeit verstärkter Integrationsbemühungen ge-

¹¹ Ein Teil der Präsentationsfolien dieses Referats findet sich in überarbeiteter Form als Abbildungen im zweiten Kapitel des Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001, vgl. S. 27ff. und S. 68f).

schaffen zu haben. Schon die Einberufung dieser Kommission durch Bundesinnenminister Schily führte zur Gründung von Parallelkommissionen mit ähnlicher Bezeichnung durch CDU, CSU, die Grünen, die beiden grossen christlichen Kirchen und den Deutschen Gewerkschaftsbund. Durch die erbetene wie auch spontan oder interessengebunden erfolgte Zuarbeit von Wissenschaft und Verbänden, durch Anhörungen von rund 200 Politikern, Experten und Interessenvertretern, aber auch durch vorab publizierte sowie unter der Hand weitergegebene Zwischenergebnisse der Süßmuth-Kommission, die rasch in den Leitartikeln überregionaler Medien sowie in Beschlüssen der Parallelkommissionen ihren Niederschlag fanden, wirkte die Arbeit der Kommission als Katalysator einer breiten Debatte unter den politischen, wirtschaftlichen und religiösen Eliten der Bundesrepublik.

Es wäre daher verfehlt, in der Süßmuth-Kommission bloß ein Instrument der deutschen Bundesregierung zu sehen. Dies lag nicht nur an der Herkunft der Kommissionsmitglieder, die wesentliche Teile des politischen Spektrums, der organisierten ökonomischen Interessenverbände, der Religionsgemeinschaften und der Zivilgesellschaft repräsentierten. Es lag auch an der Fähigkeit der Kommission, es nicht mit der Diagnose und Prognose demographischer, wirtschaftlicher und arbeitsmarktrelevanter Trends bewenden zu lassen, sondern weitgehend konsensual zu klaren und begründeten Vorschlägen über Form und Inhalt einer neuen Migrations- und Integrationspolitik zu gelangen. Dabei stützte sich die Kommission nicht nur auf das institutionelle Gewicht ihrer Mitglieder, sondern auch auf die bereits genannten Experten und Gutachter, Praktiker und Vertreter von Migrantengruppen. Die Süßmuth-Kommission setzte damit binnen eines Jahres für die Bereiche Migration und Integration politisch mehr in Bewegung als die über drei Legislaturperioden amtierende Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ des deutschen Bundestags, die sich zwischen 1992 und 2002 mit ähnlichen Fragen befasst hatte (vgl. Deutscher Bundestag 1998, 2002).

Anfang Juli 2001 präsentierte die Zuwanderungskommission unter Vorsitz von Rita Süßmuth (CDU) ihre Empfehlungen (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001). Und die waren eindeutig: Deutschland braucht ein modernes Einwanderungsrecht, eine Öffnung gegenüber Hochqualifizierten und Existenzgründern, klarere Kriterien für Anwerbung, Auswahl und Aufnahme attraktiver Migrantinnen und Migranten, straffere Asylverfahren, aber auch bessere Voraussetzungen und konkrete Massnahmen zur Integration jener Zuwanderer, die für längere Zeit oder auf Dauer ins Land kommen. Und – so die Überlegungen der Süßmuth-Kommission – wenn das Zielland Zuwanderern eine klare und faire Perspektive bietet, darf es von ihnen auch entsprechende Integrationsleistun-

gen erwarten: zum Beispiel, dass sie die deutsche Sprache erlernen. Die Vorschläge der christdemokratischen Zuwanderungskommission unter Vorsitz des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller (CDU) und diejenigen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) unterschieden sich nur in Details von den Vorschlägen der Süssmuth-Kommission.

Bereits Anfang August 2001 veröffentlichte Bundesinnenminister Schily einen Gesetzesvorschlag, der sich in allen wesentlichen Punkten auf die Vorschläge der Zuwanderungskommission stützte, allerdings die Asylgründe und das Nachzugsalter minderjähriger Kinder restriktiver fasste. Kritik an Schilys Entwurf kam sowohl von CDU und CSU als auch vom bündnisgrünen Koalitionspartner und von den Kirchen. Mit den Grünen einigte sich der Innenminister nach mehrwöchigen Verhandlungen auf einen Kompromiss, der näher an den Vorschlägen der Zuwanderungskommission lag und den das Bundeskabinett am 7. November 2001 billigte. Über diesen Entwurf wurde von Dezember 2001 bis Februar 2002 im Deutschen Bundestag (= direkt gewählte Kammer des Parlaments) beraten. Anfang März 2002 stimmte der Bundestag dem Gesetz mit den Stimmen von SPD und Grünen sowie einiger CDU-Abgeordneter zu. Die Mehrzahl der CDU-Abgeordneten sowie die CSU stimmten dagegen. Gleichzeitig bemühte sich Bundesinnenminister Otto Schily um die Zustimmung einzelner Bundesländer – namentlich der rot-schwarz regierten Länder Brandenburg und Bremen sowie des vom CDU-Ministerpräsidenten Peter Müller regierten Saarlands – um für das Zuwanderungsgesetz auch im Bundesrat, der Länderkammer des Deutschen Parlaments, eine Mehrheit sicherzustellen.¹² In der Sitzung vom 22.3.2002 fand das Gesetz nach kontroverser Abstimmung im Bundesrat zwar formal eine Mehrheit, doch entschied das deutsche Bundesverfassungsgericht am 17.12. 2002, dass die Zustimmung Brandenburgs durch uneinheitliche Stimmabgabe als ungültig zu werten sei und das Gesetz somit nicht gültig zustande gekommen sei.¹³

¹² Die Bemühungen konzentrierten sich nicht zufällig auf drei nicht rot-grün regierte finanzschwache Länder, denen bestimmte „Gegengeschäfte“ angeboten wurden. Unter ihnen befand sich auch das Saarland und dessen Regierungschef Peter Müller, weil dieser die parteiinterne Zuwanderungskommission der CDU geleitet hatte, die zu recht ähnlichen Schlüssen und Empfehlungen gekommen war wie die Süssmuth-Kommission.

¹³ In der Sitzung vom 22.3. 2002 hatte Brandenburgs damaliger Sozialminister Alvin Ziel für das Land mit „Ja“ gestimmt; dem widersprach Brandenburgs Innenminister Jörg Schönbohm. Daraufhin fragte der amtierende Bundesratspräsident Klaus Wowereit beim ebenfalls anwesenden damaligen Ministerpräsidenten Manfred Stolpe

3.2.4 Das Zuwanderungsgesetz der rot-grünen Regierung

Das im ersten Anlauf gescheiterte Zuwanderungs- und Integrationsgesetz sollte zentrale Bereiche des Ausländerrechts, des Asylrechts und des Zugangs von Ausländern zum Arbeitsmarkt sowie das Integrationsangebot und die Pflichten von Zuwanderern neu regeln (vgl. dazu ausführlich Bade und Münz 2002).

Das Zuwanderungsgesetz versuchte, nach Ziel und Zweck der beabsichtigten Immigration zu unterscheiden. Für Bürger anderer EU- und EWR-Staaten sollte Freizügigkeit gelten. Ihnen sollte genehmigt werden, in Deutschland ihren Wohnsitz zu nehmen und dort zu arbeiten. Bei Angehörigen von Drittstaaten sollte zwischen der Arbeitsmigration, der Zuwanderung zwecks Studium und Ausbildung, dem Familiennachzug und der Einreise aus humanitären Gründen unterschieden werden (Bundesminister des Inneren 2001).

Ein Kernstück der geplanten Reform war die Zusammenführung von Arbeitserlaubnis und Aufenthalt sowie die radikale Vereinfachung und Reduzierung der fünf verschiedenen Aufenthaltsitel: In Zukunft sollte es nur noch eine befristete (und verlängerbare) Aufenthaltserlaubnis sowie das Recht auf unbefristete Niederlassung geben. Wer legal ins Land kommt und kein Asyl beantragt, sollte damit einen klaren Planungshorizont und im Regelfall auch den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Eine klare Verbesserung hätte dies sowohl für nachziehende Familienangehörige als auch für den Grossteil jener rund 250.000 blos „geduldeten“ Ausländerinnen und Ausländer bedeutet, die derzeit am Rande der Legalität und damit ohne Integrationsperspektive im Land leben (denn „Duldung“ bedeutet ja blos, dass die drohende Abschiebung vorübergehend ausgesetzt ist). Hinzu kamen zwei bürokratische Vereinfachungen: Bürger anderer EU-Staaten sollten sich zukünftig überhaupt keine Aufenthaltserlaubnis mehr besorgen müssen. Und Bürger aus Drittstaaten sollten neben der Aufenthaltserlaubnis keine gesonderte Arbeitseraubnis mehr benötigen.

Ein weiterer Schwerpunkt war die vorgesehene Integrationsvereinbarung. Ausländische Zuwanderer sollten Anspruch auf einen Deutschkurs sowie auf Orientierungskurse über Kultur, Geschichte, Verfassung und Rechts-

nach. Dieser bekräftigte nochmals das „Ja“ des Landes. Nach Ansicht einer Mehrheit (5:3) der Verfassungsrichter, war diese Nachfrage unzulässig. In einem Minderheitenvotum vertraten zwei der unterlegenen Verfassungsrichter jedoch eine gegenteilige Meinung.

ordnung in Deutschland erhalten. Zugleich sollten Bürger von Nicht-EU/EWR-Staaten, die bei der Einreise noch kein Deutsch können, zum Besuch eines Deutschkurses verpflichtet werden. Das Gleiche sollte rückwirkend auch für jene gelten, die noch keine sechs Jahre im Land waren und nicht ausreichend Deutsch sprachen. Daran knüpften positive wie negative Sanktionen an: Wer die Kurse nicht oder nicht erfolgreich absolviert, sollte der Ausländerbehörde Rechenschaft ablegen müssen. Bei einer eventuellen Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis hätte es dadurch später zu Problemen kommen können. Wer die Kurse hingegen mit Erfolg besucht, sollte schon nach sieben Jahren eingebürgert werden können.

Ausdrücklich erwünscht war und ist die Zuwanderung von Hochqualifizierten sowie von Existenzgründern. Sie sollte nicht durch Vorgabe einer Obergrenze limitiert werden. Erwünschte Migrantinnen und Migranten sollten sofort das Recht auf dauerhafte Niederlassung erhalten. Für andere Arbeitsmigranten sollte ein Auswahlverfahren nach einem Punktesystem geschaffen werden. Neben entsprechenden beruflichen Fähigkeiten sollten auch Alter, allgemeine Qualifikation und Sprachkenntnisse eine Rolle spielen. Überdies sollten Bewerberinnen und Bewerber aus zukünftigen EU-Mitgliedsländern bevorzugt werden können. Damit hätte sich auch die geplante siebenjährige Übergangsfrist flexibler gestalten lassen, während derer Bürger zukünftiger ostmitteleuropäischer EU-Staaten keinen freien Zugang zum deutschen und westeuropäischen Arbeitsmarkt haben.

Mehr Kompetenzen sollten die lokalen Arbeitsämter erhalten. Sie sollten empfehlen, ob freie Arbeitsplätze zukünftig durch rekrutierte Arbeitsmigranten aus dem Ausland besetzt werden dürfen.

Verbesserungen waren auch für ausländische Studierende an deutschen Hochschulen vorgesehen. Sie hätten nach Studienabschluss in Deutschland arbeiten dürfen, sofern die Arbeitsverwaltung zustimmt.

Umstritten war und ist der Familiennachzug. CDU und CSU forderten zuletzt, dass Kinder nur bis zum sechsten Lebensjahr zu ihren Eltern nach Deutschland kommen dürfen. Schilys erster Entwurf sah dagegen ein Höchstalter von 12 Jahren vor, während im Regierungsentwurf die Grenze im Regelfall bei 14 Jahren lag. Wer ausreichend Deutsch kann oder zusammen mit den Eltern einreist, sollte bis zum Alter von maximal 18 Jahren nachkommen dürfen. Ausnahmen sollte es auch für die Kinder von Hochqualifizierten geben. Noch unklar ist, welches Höchstalter die Verfassungsrichter im wahrscheinlichen Fall einer Klage aus dem in der deutschen Verfassung („Grundgesetz“) verankerten Schutz des Familienebens ableiten würden. Klar ist jedoch die Intention: Je früher ein Kind

nach Deutschland kommt, desto eher lernt es Deutsch und hat damit bessere Integrationschancen.

Relativ umstritten ist in Deutschland der Wunsch nach rascheren Asylverfahren. Das im ersten Anlauf gescheiterte Zuwanderungsgesetz enthielt in Bezug auf diesen Punkt eine Reihe von Massnahmen, deren Wirksamkeit sich allerdings erst in der Praxis herausgestellt hätte. Zugleich sah das Gesetz beim Asyl eine generelle Befristung vor. Alle, die auf der Basis der Genfer Konvention als Flüchtlinge anerkannt werden (so genanntes „kleines Asyl“)¹⁴ oder entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention unter Abschiebeschutz stehen, sollten erst nach drei Jahren ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht bekommen – und zwar nur dann, wenn sich die Verhältnisse im Herkunftsland nicht entschieden verbessern. Zuvor hätten sich diese Flüchtlinge allerdings schon um einen Arbeitsplatz in Deutschland bemühen dürfen. Um den bürokratischen Aufwand zu minimieren, sollte nach Ablauf der Frist nicht im Einzelfall, sondern summarisch nach Herkunftsländern entschieden werden. Damit hätte allerdings eine Reihe von Härtefällen gedroht.

Umstritten ist in Deutschland der Schutz vor geschlechtsspezifischer und vor nichtstaatlicher Verfolgung. Nach herrschender Rechtfertigung gibt es dafür in Deutschland – im Gegensatz zu anderen EU-Staaten – kein politisches Asyl. In dem nun vorläufig gescheiterten Gesetzesentwurf sollte dies weiterhin so bleiben. Aber anerkannte Opfer geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung sollten ein befristetes Aufenthaltsrecht erhalten, sobald die „Duldung“ abgeschafft worden wäre. Damit wäre der Zugang zum Arbeitsmarkt, aber auch ein Zuschuss zum Lebensunterhalt in Höhe der Sozialhilfe möglich gewesen. Wer hingegen das Asylverfahren in die Länge zieht, sollte – anders als bisher – selbst nach drei Jahren keine Sozialhilfe beantragen dürfen. CDU und CSU wandten sich allerdings energisch gegen einen befristeten Aufenthaltstitel für anerkannte Opfer geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung.

Kein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen sollte es zukünftig für diejenigen geben, die Ausreisehindernisse selbst verursachen – etwa durch Vernichtung des Reisepasses und durch Verschleierung der eigenen Identität oder Staatsbürgerschaft. Wer dazu falsche Angaben macht, sollte dafür – im Gegensatz zur bisherigen Praxis – bestraft werden können. Das Gesetz sah überdies vor, ausreisepflichtige Ausländer zukünftig in

¹⁴ Eine bessere Rechtsstellung haben die, die auf der Basis des deutschen Grundgesetzes (Art. 16a) konstitutionelles Asyl erhalten (so genanntes „grosses Asyl“).

Heimen unterzubringen. Sie hätten dann einen ähnlichen Status gehabt wie heute schon die Asylbewerber.

3.2.5 Fazit Deutschland

Deutschland wird im 21. Jahrhundert stärker als bisher auf Zuwanderung angewiesen sein. Dies ist ein Resultat der ökonomischen Globalisierung. Weltweit tätige deutsche Firmen werden nicht nur inländische Arbeitskräfte beschäftigen. Und der Bedarf an Zuwanderern ergibt sich auch aus der demographischen Entwicklung. Denn jedes Jahr sterben in Deutschland mehr alte Menschen, als dort Kinder zur Welt kommen. Und ab 2006 wird die Zahl der älteren Erwerbstägigen, die den Arbeitsmarkt verlassen, pro Jahr grösser sein als die Zahl der jungen Leute, die mit frischem Wissen neu ins Berufsleben eintreten.

Das vom Bundestag beschlossene, aber nach einem Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom Bundesrat (= Länderkammer des deutschen Parlaments) nicht gültig verabschiedete Zuwanderungs- und Integrationsgesetz hätte – anders als dies mehrere Politiker von CDU und CSU behaupteten – potenziellen Einwanderern keineswegs Tür und Tor geöffnet. Aber es hätte Deutschland die Chance geboten, das modernste und flexibelste Einwanderungsrecht Europas zu bekommen. Ein solches Instrument könnte Deutschland gut gebrauchen, da sich die Konkurrenz zwischen den Industriestaaten um qualifizierte und arbeitsfähige Migrantinnen und Migranten weiter verstärken wird. Und der Nutzen der vorgenommenen Integrationsmassnahmen liegt ebenfalls auf der Hand. Bedauerlich bleibt allerdings, dass Schilys Entwurf nach den Terroranschlägen des 11. 9. 2001 zunächst zurückgestellt wurde, dann den Bundestag erst gemeinsam mit einem Paket von Anti-Terror-Massnahmen passieren konnte und schliesslich auf Grund verfassungsrechtlicher Zweifel an seinem gültigen Zustandekommen im ersten Anlauf nicht in Kraft treten konnte. Damit bleibt es für viele bei dem Verdacht, Migration sei verfassungsrechtlich bedenklich, habe etwas mit Unsicherheit zu tun und Zuwanderer wären letztlich doch unzuverlässige Zeitgenossen. Aber kaum jemand spricht offen aus, welchen Nachteilen und Gefahren wir als Mitglieder einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft ohne Zuwanderung ausgesetzt wären.

3.3 Literatur

Angenendt, Steffen (2002). "Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001", in: Bade, Klaus und Rainer Münz (Hg.) *Migrationsreport 2002*. Frankfurt/M.-New York: Campus.

Bade, Klaus und Rainer Münz (Hg.) (2002). *Migrationsreport 2002*. Frankfurt/M.-New York: Campus.

Bundesminister des Inneren (2001). *Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* (Zuwanderungsgesetz, ZuWG). Berlin: Bundesminister des Innern.

Deutscher Bundestag (1998). *Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, zweiter Zwischenbericht*. Bonn: Bundestagsdrucksache.

Deutscher Bundestag (2002) *Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, Endbericht*. Bonn: Bundestagsdrucksache.

Fassmann, Heinz, Peter Findl und Rainer Münz (1991). *Die Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Österreich. Szenarien zur regionalen Bevölkerungsentwicklung 1991-2030*. Wien: ÖROK.

Felderer, Bernhard (Hg.) (1989). *Bevölkerungsökonomie*. Berlin: Duncker & Humblot.

Münz, Rainer und Ralf Ulrich (2000). "Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland", in: Bade, Klaus und Rainer Münz (Hg.) *Migrationsreport 2000*. Frankfurt/M.-New York: Campus.

Münz, Rainer und Ralf Ulrich (2001). *Alterung und Migration: alternative demographische Szenarien für die Schweiz*. Zürich: Avenir Suisse.

Münz, Rainer, Wolfgang Seifert und Ralf Ulrich (1999) *Zuwanderung nach Deutschland*. Frankfurt/M.-New York: Campus.

Österreichische Raumordnungskonferenz (1990). *ÖROK-Bevölkerungsprognose II, Neudurchrechnungen 1981-2011* (Gutachten des ÖIR, bearbeitet von M. Sauberer und A. Spitalsky). Wien: ÖROK

Schader-Stiftung (1995). *Preis der Schader-Stiftung „Gesellschaftswissenschaften im Praxisbezug“ - Preis '95*. Darmstadt.

Statistisches Bundesamt (2000). *Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001). *Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung*. Berlin.

Vranitzky, Franz (1988). "Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung als politische Herausforderung." *Demographische Informationen*: 3-6.

4 Politique de l'immigration et gouvernance de l'opinion publique

Patrick Weil¹⁵

Je dois d'abord préciser « d'où je parle » et donc situer quel a été mon parcours. En 1981, j'ai été chef de cabinet du secrétaire d'Etat aux immigrés, au cours de la grande régularisation des étrangers « en situation irrégulière », comme on disait à l'époque (je reviendrai en conclusion sur la terminologie, qui n'est pas sans signification). Ensuite, j'ai quitté le monde de la politique et de l'administration pour celui de l'université; j'ai fait une thèse de science politique à l'Institut d'Études Politiques de Paris, thèse que j'ai soutenue en 1988 et publiée en 1991. En 1995, pensant en avoir terminé avec mes recherches sur ce sujet, j'ai produit quelque chose qui n'était pas de l'ordre du travail scientifique, mais qui en était un prolongement et une sorte de conclusion engagée, qui s'appelait: *Pour une nouvelle politique de l'immigration*, publiée par la Fondation Saint-Simon. Cette note a eu un effet important; elle a eu de nombreux échos dans la presse; elle a suscité des demandes d'entretiens, que j'ai eus avec des responsables politiques de tous bords. Sur cette base, en 1997, lorsque le nouveau gouvernement s'est installé, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, le Premier ministre m'a confié une mission pour proposer une réforme de la politique de l'immigration et pour étudier l'application du principe du droit du sol en matière de nationalité. Aujourd'hui, nous ne traitons que de l'immigration et pas du droit de la nationalité. Je voudrais ajouter qu'en 1997, il y a eu aussi l'amorce d'une régularisation, dite cette fois des « sans papiers »; je n'ai absolument pas participé à cette opération, je n'ai en aucune façon défini les modalités et les règles qui ont prévalu dans cette opération, même si aujourd'hui j'en aborde certains aspects. Je voulais préciser cet itinéraire avant d'intervenir sur le fond du sujet.

¹⁵ Version écrite de la relation tenue à l'occasion du cinquième anniversaire du Forum Suisse pour l'étude des migrations et de la population le 1er décembre 2000 à Neuchâtel.

4.1 La régularisation de 1981 et son contexte politique

Lorsque la gauche arrive au pouvoir en mai 1981 et régularise les étrangers en situation irrégulière, c'est une politique qui se veut en rupture avec le passé et donc en cohérence avec ce qui se passe à ce moment-là. Dans de nombreux domaines, le nouveau pouvoir socialiste veut affirmer un changement avec ce qui s'est fait précédemment; la politique de l'immigration est une des questions dans lesquelles on va marquer l'opposition avec la politique de la droite, et on amorce donc une régularisation.

Pour vous donner une idée du climat de l'époque, que j'ai donc vécue de l'intérieur, tout le monde pensait qu'il y avait plusieurs centaines de milliers d'irréguliers. On citait souvent le chiffre de 3 00 000 personnes irrégulièrement présentes sur le territoire, et on voulait donc les régulariser. Cette perception quantitative était en fait exagérée: la surévaluation de la présence des irréguliers tient à une conception trop souvent statique de la migration: il existe par exemple un marché européen de la main-d'œuvre irrégulière. Des irréguliers y circulent, y viennent et en repartent. Peu nombreux sont ceux qui s'installent en permanence en France. En outre, les mêmes moyens de transport rapides qui permettent de se rendre aisément en France et dans l'ensemble des pays européens permettent aussi aisément d'en repartir, voire de circuler entre les territoires de ces pays. Toujours est-il que lorsque le gouvernement a amorcé la procédure étudiée pour avoir « un plein effet », donc pour régulariser le plus grand nombre d'irréguliers, il s'est rendu compte – au bout de quelques semaines – que si l'on maintenait les mêmes critères, on n'arriverait pas à plus de quatre-vingts ou quatre-vingt-dix mille demandes et donc pas plus de « régularisés ». À l'époque, voyant cela, le gouvernement s'inquiéta et se dit: il faut absolument qu'on atteigne au moins le chiffre de cent mille, – chiffre qui puisse faire effet de masse – sinon on sera perçu – à gauche et dans le milieu associatif – comme ayant « raté » la régularisation. Le gouvernement décida donc d'élargir par de nouvelles circulaires les critères prévus et les délais de dépôts des dossiers. Finalement le chiffre de 100 000 fut dépassé, environ cent quarante mille dossiers furent déposés et cent trente-deux mille étrangers furent régularisés.

4.2 Depuis 1981, une politisation de l'immigration

Lorsque quelques mois plus tard, aux élections municipales de 1983, émerge le Front national, la question de l'immigration devient centrale dans les débats politiques; le Front national en proposant le retour forcé des immigrés non européens « non assimilables » ne fait que reprendre ce

que Valéry Giscard d'Estaing avait tenté de mettre en œuvre à la fin de son mandat présidentiel; mais beaucoup de responsables, notamment à gauche, se sont interrogés sur les effets que la régularisation a pu avoir sur la montée du Front national. De nombreuses personnes ont pensé, à tort ou à raison, que la politique de l'immigration menée de 1981 à 1983 avait joué un rôle dans la politisation du thème de l'immigration. Cette politisation, dont on peut dire qu'elle a été co-organisée par la gauche et par la droite, aboutissait à la fin des années 80 et au début des années 90 à des discours très contradictoires, même à l'intérieur de la gauche. D'un côté la gauche, à l'approche des élections, mettait en avant les droits des étrangers, et par exemple le droit de vote aux élections locales¹⁶ sans jamais pouvoir le réaliser, ou bien l'abrogation des lois « de droite » sans jamais la réaliser complètement, se contentant de mettre les garanties juridiques là où la droite mettait des contrôles, et en même temps à d'autres moments, lorsqu'elle s'installait au pouvoir elle finissait par tenir un discours extrêmement proche des positions sécuritaires affichées par la droite. Je pense notamment en ce sens aux déclarations du Premier ministre Michel Rocard sur l'arrêt de l'immigration. Bien sûr, il n'est jamais allé aussi loin que certains responsables politiques de droite. M. Pasqua est en fait celui qui a tenu le discours le plus restrictif, en prônant l'immigration zéro lorsqu'il est revenu aux affaires en 1993.

Au milieu des années 1990 un certain tournant se produit à gauche sur le thème de l'immigration. Une partie des responsables politiques notamment au Parti Socialiste essaient d'être plus cohérents dans leur approche de l'immigration. Ainsi, on peut remarquer qu'en 1995, lorsque MM. Jospin et Chirac s'affrontent à l'élection présidentielle, le candidat socialiste ne demande pas l'abrogation des lois Pasqua et tient sur le sujet de l'immigration un discours assez proche de son compétiteur. C'est cette ligne modérée que semble vouloir poursuivre le nouveau leader du Parti socialiste qu'est devenu ensuite Lionel Jospin, lorsqu'en 1997, la droite cherche à travers une nouvelle loi, la loi Debré, à contenter une partie de ce qu'elle perçoit être l'opinion publique majoritaire. Une mobilisation contre la loi Debré se produit à la gauche de la gauche, insufflée par des artistes et des intellectuels, qui déstabilise un peu le discours dominant qu'avait commencé à tenir le Parti socialiste et qui met son leader en porte à faux. En 1997, le Parti socialiste se trouve dans une situation où il a le sentiment qu'une partie de son électorat est attachée à la maîtrise des flux migratoires et au besoin de sécurité, alors qu'une autre partie de ses

¹⁶ Le thème a d'ailleurs resurgi au début de l'année 2000.

sympathisants défend le droit des étrangers et s'oppose aux lois Pasqua. Il y a là un problème de gouvernance: comment gérer cette apparente contradiction dans les attentes de l'opinion publique, surtout lorsque comme c'est le cas, à la surprise générale, la gauche revient au pouvoir en 1997 ?

4.3 Les attentes de l'opinion

C'est en fait dans cette conjoncture que j'ai eu à intervenir à partir d'une base programmatique qui était connue puisqu'elle se trouvait dans ma note de la Fondation Saint-Simon: *Pour une nouvelle politique de l'immigration*. Pour moi, les réactions de l'opinion publique, qui pouvaient sembler contradictoires lorsqu'on examinait les sondages d'opinion – Soixante-dix à quatre-vingt pour cent des personnes se déclaraient favorables aux lois Pasqua et Debré et pourtant, au même moment, une majorité de personnes soutenaient les sans papiers de Saint-Bernard – lorsqu'ils faisaient la grève de la faim et occupaient cette église – ne l'étaient pas. Lorsque les gens soutenaient les lois Debré et les lois Pasqua, ils soutenaient en fait la lutte contre l'immigration irrégulière, ils veulent une maîtrise des flux migratoires. Lorsqu'ils constataient que l'application de ce principe avait pour effet de mettre des parents d'enfants français, les mères et les pères, avec leurs enfants, occupant l'église Saint-Bernard, en situation irrégulière ils ressentaient: « Mais ceux-là, évidemment, ils ont le droit d'avoir des papiers ». Ces deux réactions n'étaient pas contradictoires. En fait elles révélaient le grand problème des lois Pasqua et de toutes les législations qui étaient intervenues depuis un certain temps, c'était qu'à force de vouloir répondre à la demande de restriction de l'immigration, selon les attentes supposées de l'opinion publique, on avait globalisé « les immigrés » sans considération des différentes situations dans lesquelles ils étaient et mis dans l'illégalité des personnes dont l'opinion pensait qu'il était légitime qu'elles soient en situation légale.

4.4 Les politiques préalablement suivies

En fait, toute règle fait passer la barre quelque part. La loi bien sûr inclut des gens mais évidemment elle crée aussi des situations d'exclusion, certaines catégories ne bénéficiant pas des dispositifs prévus. C'est valable en politique fiscale comme en politique de l'immigration. Si vous dites: « Voilà qui doit payer tel pourcentage d'impôt, certaines personnes vont se sentir pénalisées, tandis que d'autres seraient avantagées par le nouveau dispositif. Si vous dites : « On va donner des cartes de séjour à tel type de personnes », vous allez inclure des gens et d'autres ne seront

pas inclus; mais si vous êtes trop restrictifs, vous allez exclure de l'attribution de titres des gens dont on peut penser qu'en raison de leur situation familiale, ou de leur situation au regard de l'asile politique, ils devraient légitimement avoir un titre de séjour. Or les lois Pasqua avaient mis en place, sur l'incitation des bureaux du Ministère de l'Intérieur, des dispositifs de contrôle qui visaient à supprimer toutes les fraudes éventuelles à la réglementation, et qui aboutissaient non pas à réduire l'immigration illégale mais à réduire au maximum l'immigration légale. Comment réduire l'immigration légale? C'est par la contrôlité, en empêchant les mariages, le regroupement familial, la demande d'asile etc. Il a alors pu faire artificiellement beaucoup baisser les chiffres des arrivées d'étrangers réguliers, mais il plaçait dans des situations d'irrégularité des gens qui, dans la législation précédente, n'étaient pas en situation irrégulière.

Tout le problème était de trouver l'angle qui permette de faire converger ces deux tendances de l'opinion publique, l'une qui veut la maîtrise des flux et une limitation de l'immigration, l'autre qui veut qu'on régularise certaines catégories de sans papiers. Pour cela il fallait « remettre le compas au bon endroit », casser l'immigration comme catégorie globale et stigmatisée. D'abord, il fallait séparer les problèmes de l'immigration et ceux de l'intégration. L'immigration, ce sont des flux migratoires et c'est sur cette question précise de la gestion des flux que j'avais à proposer des réformes. Il fallait ensuite tenir compte des situations extrêmement différentes dans lesquelles se trouvent les étrangers.

4.5 La politique proposée

Vous avez en effet différentes catégories d'étrangers qui franchissent les frontières : des touristes, des hommes d'affaires, des familles, des réfugiés politiques ou économiques, des travailleurs, des non-travailleurs, des gens qui parfois sont des délinquants et des criminels mais évidemment en très faible nombre.

Comme stratégie d'intervention, j'ai proposé de tirer parti d'une sorte de convergence des acteurs, une convergence paradoxale entre les associations de défense des étrangers et les policiers. Sur le terrain, ces acteurs pouvaient paraître s'opposer, mais quand on essayait de décrypter leurs discours, ils avaient en fait des points de convergence importants. La stratégie de la loi Pasqua avait consisté à demander à la police, non plus seulement de contrôler les délinquants et les criminels, mais également de s'intéresser aux mariages, aux étudiants, aux demandeurs d'asile: « Tout s'est passé – a écrit un des corédacteurs de la législation de 1993 – comme si le législateur, agissant sous la pression de plus en

plus forte des flux migratoires sur nos frontières, avait cherché à élever un mur sans cesse plus haut (...) tout en acceptant l'idée qu'une fois entré, l'étranger resterait dans notre pays».¹⁷ La police s'était du coup vue affecter des tâches supplémentaires qu'elle n'arrivait pas à assumer. Je me souviens toujours que le chef de la police des étrangers à Paris m'a dit: « Les lois Pasqua, ce n'est pas possible qu'elles aient été faites par Pasqua, parce Pasqua connaît notre métier, et ce n'est pas possible que ce soit lui qui ait fait ces lois qui font qu'on est obligé d'aller contrôler des mariages et des étudiants. Car, du coup, on ne peut plus s'occuper des délinquants ». Et de fait le cadre d'action de la police c'est l'ordre public et beaucoup de policiers ne souhaitent pas avoir à contrôler les immigrés qui ne posent pas de problème par rapport à l'ordre public. Là, je me suis dit, il y a quelque chose d'intéressant; car les associations font aussi des distinctions entre les différentes catégories d'étrangers, elles protestent fortement, bien sûr, contre les ennuis que l'on crée à des personnes qui ont légitimement le droit de venir s'installer en France alors qu'elles ne s'insurgent pas vraiment lorsque l'on renvoie un criminel ou un délinquant qui n'a pas de lien de vie privée ou familiale en France. C'est cet angle de convergence entre gens de terrain qui a servi d'axe à l'approche que j'ai proposée.

L'argumentation principale du rapport que j'ai remis a donc été de dire: il faut que la police puisse concentrer son activité sur les personnes qui doivent être contrôlées – c'est-à-dire les délinquants et criminels – sans être paralysée excessivement par des garanties juridiques (ce que faisait la gauche dans le passé). Mais parallèlement il faut que des droits accordés en principe le soient concrètement, mieux qu'ils ne le sont jusqu'à présent et sans contrôle excessif (c'était la politique de la droite dans le passé) – aux familles, aux étudiants. Lorsque l'intérêt du pays est de faire venir des étrangers, c'est le cas par exemple pour certaines professions et pour les étudiants, il faut que cette possibilité soit offerte. En partant du vécu des acteurs de terrain et en faisant remonter ces propositions du terrain jusqu'à en faire une nouvelle réglementation, je crois que je me suis aussi appuyé sur l'opinion publique, contre les politiques d'une certaine façon, et contre les bureaux et les administrations centrales. J'ai en fait joué le terrain et l'opinion publique contre les politiques qui avaient utilisé l'immigration à des fins de gains électoraux, et contre les bureaux

d'administration centrale qui géraient ce sujet, comme je l'ai indiqué tout à l'heure. Le résultat, je crois qu'on peut le voir aujourd'hui.

4.6 Les effets de la loi

Évidemment, la nouvelle loi a remis dans la légalité des gens qui, sous les lois Pasqua, auraient été des irréguliers. Et parallèlement le débat législatif sur la politique de l'immigration, une régularisation est intervenue, menée par le gouvernement de la gauche, qui n'a pas satisfait entièrement ceux qui réclamaient la régularisation de tous les sans papiers, cette insatisfaction ayant probablement contribué à la légitimation de la régularisation dans l'opinion publique. La grande différence entre la régularisation de ces dernières années avec celle de 1981, c'est que la régularisation récente n'est pas tellement contestée, sauf à la gauche de la gauche. Mais cette contestation a aidé à faire accepter la régularisation; l'électorat conservateur a le sentiment que le gouvernement de gauche est très sévère, même s'il a régularisé quatre-vingt-dix mille « sans papiers ». Le fait qu'il soit attaqué en permanence du côté de la gauche de la gauche, le fait percevoir comme modéré et même dur sur ce sujet.

Il faut préciser que, maintenant qu'il a été mis un terme à l'application de la circulaire de régularisation, la nouvelle loi sur l'immigration de 1998 dite RESEDA permet toujours de régulariser ce qu'on appelle des « sans papiers ». Ceux qui continuent de chercher à mobiliser pour la défense des « sans papiers » n'en parlent pas beaucoup, parce que ça contribuerait à la démobilisation politique et associative. Mais il y a désormais trois voies permanentes de régularisation qui ont été conçues par ma mission. L'un de mes objectifs, était d'éviter qu'à l'avenir on ait besoin de faire régulièrement des opérations de régularisation collective. Donc, il y a trois voies permanentes individuelles. Vous pouvez obtenir une régularisation après dix ans de séjour. Si vous avez un lien de vie privée familiale avec un Français, l'administration accepte une régularisation après cinq ans. Et si vous avez une promesse d'embauche, vous pouvez vous faire immédiatement régulariser en effectuant une demande de régularisation auprès de la direction départementale du travail. Je crois qu'en 1999, par ces trois voies permanentes, plus de dix mille personnes auront été régularisées sans que personne n'en parle. Evidemment, les étrangers régularisés ne se mobilisent plus pour leur régularisation. C'est ce qui explique en partie que la mobilisation pour les sans papiers ait moins d'ampleur aujourd'hui qu'hier; les plus légitimes des sans papiers, du point de vue de l'administration, sont régularisés tous les jours, et cela ne contribue pas à l'entretien de la mobilisation.

¹⁷ Patrick Weil, Rapports au Premier Ministre sur les législations de la nationalité et de l'immigration. Paris: La Documentation Française, 1997

Concluons sur le vocabulaire. J'ai expliqué qu'au début de la période dans laquelle j'ai eu à connaître de ces problèmes, c'est-à-dire à partir de 1981, on disait les « étrangers en situation irrégulière » et aujourd'hui, on dit les « sans papiers ». C'est une extraordinaire opération de substitution, car en réalité, parler d'« étrangers en situation irrégulière » fait porter la responsabilité de la situation illégale sur l'étranger alors que parler de « sans papiers » la transfère à l'Etat. Si quelqu'un est sans papiers, du point de vue du vocabulaire, on a l'impression que c'est la faute de l'État qui ne donne pas de papiers. Je ne vais pas m'étendre sur les différentes situations juridiques des étrangers en situation irrégulière ou des sans papiers, mais ce que je veux dire, c'est que derrière la mobilisation de ceux qui se battent pour la régularisation de tous les sans papiers et qui refusent la régularisation des sans papiers au cas par cas, il y a l'idée que le combat qu'ils mènent est un combat contre les catégories que l'Etat de droit crée. L'Etat de droit par définition, à partir du moment où il crée du droit, crée des frontières. Le problème est de savoir comment on passe de l'extérieur à l'intérieur, et si on peut passer d'une situation juridique à une autre. Dès lors qu'on dit « régularisation de tous les sans papiers », ça veut dire qu'il n'y a plus droit à la résidence et l'extériorité. Au fond, on remet ainsi en cause l'une des prérogatives de l'Etat souverain et de l'Etat nation. Dans le combat pour la régularisation de « tous les sans papiers », il y a donc une dimension politique qui va bien au-delà des situations concrètes que chacun de nous connaît.

5 Migration aus der Sicht der Eidgenössischen Ausländerkommission

Walter Schmid¹⁸

1. Von der *Science* zur *Cité* ?

Valorisierung des Wissens scheint plötzlich die magische Formel in der Wissenschaftspolitik zu sein. Gemeint ist damit, das in den Forschungsstätten und Universitäten erworbene Wissen besser und wirkungsvoller umzusetzen. Es soll nicht länger ungenutzt zwischen Buchdeckeln eingeschlossen sein oder in Hör- und Vortragssälen verhallen, sondern in der Praxis „verwertet“ werden. Ziel ist es, möglichst viele und breite Brücken zu schlagen – von der *Science* zur *Cité*, von der Wissenschaft zur Politik.

Der heutige Tag ist eine Wegmarke in diesem Prozess, indem er den Dialog mit Personen aus der Praxis auf das Programm setzt. Diese Abschlussveranstaltung stellt aber selbstverständlich nicht den gesamten Dialog dar, der ja auch schon längst eingesetzt hat, und ich bin nicht der alleinige Vertreter der Praxis. Doch setzen wir heute ein wichtiges Zeichen: Erst aus dem gegenseitigen Dialog ergeben sich wissenschaftlich fundierte Veränderungen in der Praxis.

2. Die Mission der EKA

Genau daran ist die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) interessiert. Diese Kommission, die ich hier vertreten darf, hat keine eigene Sicht der Migration, wie der Titel meines Referates vermuten lassen könnte. Sie vertritt keine Doktrin. Vielmehr hat sie eine Mission. Sie ist eine vom Bundesrat eingesetzte, ausserparlamentarische Kommission, die versucht, gestaltend auf die Migrations- und insbesondere die Integrationspolitik einzuwirken. Sie setzt sich – wie in der Schweiz üblich – aus verschiedenen Interessengruppen zusammen und zeichnet sich durch folgende Besonderheit aus: Die Hälfte der Kommissionsmitglieder sind

¹⁸ Dr. Walter Schmid ist Vizepräsident der Eidgenössischen Ausländerkommission. Dieses Referat wurde am 31. Januar 2003 anlässlich der Abschlussveranstaltung des Nationalfondsprogramms 39 („Migration und interkulturelle Beziehungen“) in Bern gehalten.

Ausländerinnen bzw. Ausländer. Das macht die EKA zu einer Instanz, in der die Stimme der ausländischen Wohnbevölkerung – oder besser – unterschiedlichste Stimmen der ausländischen Wohnbevölkerung Gehör finden.

Die Aufgaben der Ausländerkommission sind vielfältig. Sie gleichen der anderer Kommissionen, die diskutieren, beraten, informieren, bisweilen auch schwadronieren und lamentieren. Doch gibt es hier ebenfalls eine Besonderheit: Der Ausländerkommission obliegen bei der Umsetzung des Integrationsförderungsprogramms des Bundes operative Aufgaben und daher kann sie dieses Programm auch mitgestalten. Obwohl das Förderungsprogramm nur mit geringen finanziellen Mitteln ausgestattet ist, kommt ihm eine wichtige Rolle in der Schweizer Integrationspolitik zu. Die EKA steht deshalb vor der anspruchsvollen Aufgabe, ein Programm mit hoch gesteckten Zielen in die Praxis umzusetzen und so den Beweis zu erbringen, dass Integrationsförderung eine gute Investition sein kann. Wir sind dabei in besonderem Masse auf wissenschaftliche Erkenntnisse und die Zusammenarbeit mit der Lehre angewiesen. Die Untersuchungen etwa über die Lebenswelt der Quartiere und die Segregation in den Städten, aber auch über Gesundheit und Arbeitswelt sind für uns von besonderer Bedeutung.

Wichtig für die EKA ist, dass sie glaubwürdig und verlässlich ist. Das bedeutet, dass ihre Aussagen und Forderungen nicht zu einer weiteren Stimme im Babylon des ausländerpolitischen Alltagshickacks werden dürfen, da sie sonst ihre Daseinsberechtigung verliert. Sie will sich auf eine Weise in den nationalen Dialog einschalten, die dem langfristigen Interesse unserer Gesellschaft an einem guten Zusammenleben zwischen Einheimischen und Zugewanderten Rechnung trägt. Sie versucht deshalb die gesellschaftspolitischen Themen und Anliegen aufzugreifen, denen strategische Bedeutung zukommen. Auch hier sind wir, die Mitarbeiter der EKA, auf wissenschaftliche Daten und Erkenntnisse angewiesen, denn mehr als andere sind wir darauf bedacht, die wichtigsten Trends im Migrationsgeschehen frühzeitig zu erkennen und verlässlich zu deuten.

3. Der Dialog vor Ort

Wir freuen uns, dass das Wirken der EKA in den letzten Jahren als Indiz für eine integrationspolitische Öffnung der Schweiz wahrgenommen wurde. Tatsächlich haben wir versucht, dieser neuen Praxis des Bundes, die auf dem Integrationsartikel von 1999 beruht, ein Gesicht zu geben. Doch stellt die Arbeit der EKA nicht die tatsächliche Praxis dar. Diese zeigt sich vielmehr täglich an tausend anderen Orten – in Gemeinden, Parlamenten, Spitätern, Schulen, Fabriken, Läden und Vereinslokalen.

Wie steht es dort mit dem Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis? Er ist dort sicher bedeutend schwieriger in Gang zu setzen und oft resignieren die Betroffenen. Dies gilt für beide Seiten: Wie oft kommt es denn vor, dass politische Entscheidungsträger in ihre Arbeit gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse einbeziehen? Gerade in der Migrationspolitik drängt das Bauchwissen das Sachwissen, Emotionalität wissenschaftliche Erkenntnisse immer wieder in den Hintergrund. Nur noch Sachzwänge schieben in der Regel diesem Vorgehen einen Riegel vor, geben inhaltlichen Argumenten eine konkrete Richtung und gewährleisten ein Minimum an Praktikabilität. Und umgekehrt stehen die Verantwortlichen in Gemeinden, Städten und Institutionen immer wieder vor Entscheidungen, bei denen sie keinerlei Hilfestellung aus der Wissenschaft erhalten – und dies, weil die Sachverhalte zu komplex, die Ressourcen zu begrenzt und die Verantwortlichkeiten auf ganz bestimmte Art und Weise verteilt sind. Hinzu kommt, dass der gestaltende Einfluss der Politik auf das Migrationsgeschehen letztlich viel kleiner ist, als wir alle denken.

Was ist nun einer Stadt zu raten, die gegen die Segregation in ihren Quartieren angehen will? Die Zahl der illegalen Aufenthalter in Problemzonen des öffentlichen Raums verringern will? Die sich Sorgen macht über die Finanzierbarkeit kommunaler Sozialleistungen, die überproportional von der ausländischen Wohnbevölkerung in Anspruch genommen werden (müssen)?

4. Eine lernfähige Politik?

Lassen Sie uns nochmal einen Moment das Zusammenspiel zwischen Wissenschaft und Praxis, also wissenschaftliche Erkenntnisse und ihren Einfluss auf die Politikgestaltung betrachten: Wer sich in diesen Wochen in der Schweiz umhört, muss zum Schluss kommen, dass die Politiker – zumindest was Migration anbelangt – schlichtweg lernunfähig sind. Die Debatte ist dieselbe wie noch vor zehn oder zwanzig Jahren. Nicht nur die politischen Forderungen sind dieselben geblieben sondern auch die Argumente und Deutungsmuster. Man muss schon genauer hinschauen um zu erkennen, dass die Zeit nicht stehen geblieben ist. Ein Zeichen dafür, dass wir im 21. Jahrhundert angelangt sind, ist beispielsweise das jüngst geforderte Verbot von Mobiltelefonen für Asylbewerber. Dies bedeutet aber keineswegs, dass dissuasive Massnahmen nicht schon vor zwanzig Jahren gefordert worden wären, sondern nur, dass es damals noch keine Handys gab. Dabei wäre es durchaus interessant der Frage nachzugehen, wie sich die Revolution der Kommunikationstechnologie und die niedrigen Mobilitätskosten auf das Migrationsgeschehen auswirken. Die Gleichzeitigkeit von Raum und Zeit, wie sie die neuen Techno-

logen geschaffen hat, rüttelt ja nicht nur an den theoretischen Fundamenten der Migration, sondern hat auch ganz praktische Auswirkungen.

Auch die Debatte über Ausgrenzung, auf die ich noch zurückkommen werde, ist dieselbe von einst geblieben. Im Gegensatz zu früheren Jahren bezieht sich die pauschale Diffamierung von Asylsuchenden heute zwar nicht mehr auf Türken und Tamilen, sondern auf Migranten aus dem früheren Jugoslawien oder aus Afrika. Doch ist die inhaltliche Argumentation die gleiche wie damals, nur die Nationalität der Menschen hat sich geändert. Dabei wäre es höchst spannend der Frage nachzugehen, welche Auswirkungen das Migrationsgeschehen auf das Verhältnis der Staaten des früheren Jugoslawiens zur Schweiz haben wird, die in vergleichsweise kurzer Zeit etwa 300000 Migrantinnen und Migranten aus dieser Region aufgenommen hat. Wird die Schweiz dereinst eine *special relationship* feiern, wie sie heute etwa England und die USA verbindet? Vielleicht lassen sich die verbindenden Aspekte in der Beziehung zwischen der Schweiz und den Staaten des früheren Jugoslawiens auch erst dann erkennen, wenn diese Staaten gemeinsam und vermutlich zeitgleich im integrierten Europa ankommen werden: die Schweiz, weil sie sich als Insel ausserhalb der EU nicht mehr halten kann und das frühere Jugoslawien, weil sich Europa ein Protektorat der Instabilität innerhalb seines zukünftigen Territoriums nicht mehr leisten will.

Woher röhrt nun aber diese anscheinende Lernunfähigkeit der Politiker? Weshalb haben über Jahrzehnte hinweg immer wieder dieselben Kliches die politische Debatte geprägt? Weshalb werden in der Schweiz – und anderen europäischen Staaten – Politikerinnen und Politiker abgewählt oder nicht gewählt, wenn sie sich für Postulate wie etwa eine Erleichterung der Einbürgerung oder Integration engagieren, Forderungen also, die sich auch als Schlussfolgerungen aus dem NFP 39 ergeben haben? Sind wissenschaftliche Erkenntnisse einfach nicht mehrheitsfähig?

Vielleicht kann ein weiteres Resultat des NFP 39 – eins, das mich besonders beeindruckt hat – als Erklärung dienen: Das seit jeher das Migrationsgeschehen prägende Wechselspiel von Öffnung und Abgrenzung. Im NFP 39 wurden neue Formen der Ausgrenzung untersucht, wobei festgestellt wurde, dass Ausgrenzung der Preis für die Öffnung nach aussen zu sein scheint. Sie macht sich bemerkbar in der zunehmenden Segregation der Quartiere, im Lohngefälle und im sozialen Leben. Diese Ausgrenzung ist sozial nicht erwünscht und Massnahmen und Strategien, um diesem Phänomen entgegenzuwirken, sind ebenfalls bekannt. Warum aber sind sie politisch nicht mehrheitsfähig? Warum wurden beispielsweise in der Stadt Zürich ausgerechnet Integrationskurse für Jugendliche in einer Volksabstimmung um ein Haar abgelehnt? Wenn es uns nicht mehr gelingt, offenkundig notwendige Massnahmen gegen Ausgrenzung in die

Praxis umzusetzen, welchen Sinn haben dann alle wissenschaftlichen Erkenntnisse? Warum stösst man immer wieder auf das Phänomen Ausgrenzung?

5. Funktionen der Ausgrenzung

Der Kampf gegen Ausgrenzung erscheint in der Praxis oft als Sisyphusarbeit. Jede neue Einwanderungswelle oder konjunkturelle Flaute lässt den Stein wieder nach ganz unten rollen. Vielleicht lautet die zentrale Frage daher nicht, wie sich Ausgrenzung am wirksamsten überwinden lässt, sondern es müsste zunächst beantwortet werden, welche Funktionen Ausgrenzung erfüllt sowie, wozu und wem sie dient?

Aus der Psychologie wissen wir, dass Abgrenzung und Identitätsbildung in einem engen Zusammenhang stehen. Das eigene Ich entwickelt sich mit der Wahrnehmung des andern. Das scheint auch für das Kollektiv zu gelten. Und von der Abgrenzung führt nur ein kurzer Weg zur Ausgrenzung. Da es eine gemeinsame Identität in modernen, plurikulturellen Gesellschaften und erst recht in der Schweiz nicht gibt, wird diese um die Zugehörigkeit zu einer Nation, in unserem Falle also um das Schweizersein, konstruiert. „Wir“ grenzen uns ab von den „anderen“, den Ausländern. Allerdings sind nicht generell alle Ausländer Opfer von Ausgrenzung wie das NFP 39 deutlich zeigt. Schon gar nicht jene transnationalen Ausländer, die in den oberen Lohnsegmenten der Schweiz weit überproportional vertreten sind und von denen gar keine Integrationsleistungen erwartet werden. Von Ausgrenzung betroffen ist dagegen ein Teil der Neuzugewanderten, die fälschlicherweise mit Asylbewerbern gleich gesetzt werden. Sie gelten als Sinnbild der Unordnung im Land, als Teil der Unsicherheit und des Ungenügens, das wir nicht wollen. Diese Zuschreibungen, die unwahre und halbwahre Aussagen miteinander verbinden, erfüllen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Identität eines Landes. Solange es nicht gelingt, kollektive Identitäten in anderer, positiver Weise zu konstruieren – bei der Umsetzung von gemeinsamen Projekten etwa (ich habe aus meiner jüngsten beruflichen Tätigkeit noch eines in Erinnerung) – wird Ausgrenzung eine Konstante der Migrationspolitik bleiben.

Die Ausgrenzung der Neuzugewanderten erfüllt eine weitere, ganz handfeste ökonomische Funktion. Migrationspolitik ist in den reicheren Ländern der westlichen Hemisphäre immer auch mit einer sozialen Unterschichtung verbunden. Diese soziale Unterschichtung wird von wechselnden Gruppen gebildet: Auf die Italiener folgten die Portugiesen und dann die Türken, auf die Saisoniers die Asylbewerber und in Zukunft werden es die Kurzaufenthalter sein. Auch die illegal Zugewanderten tragen zu dieser Unterschichtung dadurch bei, indem sie als billige Arbeits-

kräfte zur Verfügung stehen. Ein Wissenschaftler spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem klammheimlichen Konsens aller, der diese Entwicklung erst ermöglicht hat. Durch diesen Konsens wird nämlich dafür gesorgt, dass in unseren Gesellschaften die wenig qualifizierte, minder bezahlte und wenig beliebte Arbeit erledigt wird und das zu verhältnismässig niedrigen Kosten.

Diese Unterschichtung fördert die Entwicklung einer Zweiklassengesellschaft, von der viele profitieren. Und – seien wir ehrlich – die meisten von uns auch. Klammheimlich ist der Konsens dieser Politik deshalb, weil niemand Lust hat, die unterschiedlichen Interessengegensätze offen anzusprechen. So freut sich insgeheim etwa die politische Linke, wenn die Landwirte Asylbewerber illegal zum Gemüseernten einsetzen, was sie aber gleichzeitig als Ausbeutung geisselt, und das Gastgewerbe dankt es augenzwinkernd den Vollzugsbehörden, wenn sie bei der Ausschaffung¹⁹ ein Auge zudrücken, was die politisch Rechte umgehend im Rathaus als Notstand brandmarkt. (Klammheimlich aber sind wir alle im selben Boot, weil wir uns an billigem Gemüse und niedrigen Preisen in den Restaurants genauso erfreuen wie an heftigen politischen Auseinandersetzungen über Ausbeutung und Notstand).

Keine Stimme haben die Einheimischen und früher zugewanderten Ausländer, denen die grössten Lasten der Einwanderung in der Schweiz aufgebürdet worden sind. Sie haben die ganz konkreten Probleme des Zusammenlebens in Schulen, in überlasteten Quartieren und am Arbeitsplatz zu tragen. Dies gilt ganz besonders für die ältere Bevölkerung, die am Ende ihres Lebens keine Aussicht mehr auf soziale Mobilität nach oben hat.

In diesem Kontext erfüllt Ausgrenzung eine dritte politische Funktion: Sie dient den politischen Kräften, die ihren Einfluss auf Kosten der Ausländer an der nationalen Identität festmachen und gleichzeitig an der ökonomischen Unterschichtung ein besonderes Interesse haben. Wir brauchen sie hier nicht zu benennen. Es gibt sie in zahlreichen Ländern und dieses Phänomen ist wie so vieles in der Migrationspolitik kein rein schweizerisches Spezifikum. Und weil den weniger privilegierten Bürgerinnen und Bürgern die nationale Identität das Einzige ist, was ihnen niemand nehmen kann, und was sie allein von den Zugewanderten unterscheidet, machen sie daran ihre Hoffnungen fest und setzen auf Abgren-

zung. Selber von gesellschaftlicher Ausgrenzung bedroht, wollen sie in der Zweiklassengesellschaft wenigstens auf der richtigen Seite stehen.

So suchen sie politische Zuflucht bei denen, welche für Ausgrenzung plädieren, und wenden sich von jenen ab, die ihnen keine Verbesserung ihrer Lebenslage bieten können, sie aber zu Verständnis und Solidarität mit den Ausgegrenzten auffordern. Ausgrenzung ist mit dem Ausblenden der sozialen Frage verbunden. Alle Schwierigkeiten sind plötzlich kulturell bedingt, alles wird zum Ausländerproblem. Die sozialen Ungleichheiten sind kein Thema mehr oder nur noch von zweitrangigem Interesse. Auf diese Weise verbindet sich die Abwehr gegen das Fremde aufs Trefflichste mit dem Abbau der Sozialleistungen. Das Bild des faulen Ausländers in der Hängematte wird in diesem Kontext zur perfekten Chiffre für die generelle Ablehnung des Sozialstaates, und sie findet paradoxerweise bei denen die beste Aufnahme, die selber am meisten von staatlichen Transferleistungen profitieren: bei Rentnerinnen und Rentnern, Arbeitslosen oder Bauern. Wenn das nicht zwei Fliegen auf einen Schlag sind!

6. Schluss

Solange Ausgrenzung in unseren Gesellschaften solch bedeutende psychologische, wirtschaftliche und politische Funktionen erfüllt, wird die Migrationspolitik weiterhin von diesem Phänomen geprägt bleiben. Das Spannungsfeld zwischen Öffnung und Abgrenzung bleibt ein heikles Thema. Die Wissenschaft hat hier einen schweren Stand. Gelegentlich nur, in luziden Momenten des Zeitgeistes, lässt sich die Politik überlisten, gelingt es, wissenschaftliche Erkenntnisse in die Politik einfließen zu lassen, hat Wissen eine Chance. Diese Chance gilt es zu nutzen. Der Wissenschaft und der Praxis ist es zudem übertragen, in den rauen Zeiten dazwischen dafür zu sorgen, dass Wissen nicht verloren geht, sondern weiterentwickelt wird. Bei alledem gilt es dabei, die Leichtigkeit und Beweglichkeit des Geistes zu bewahren, die in diesem Kontext dringend vonnöten sind. Dazu gehört auch die Fähigkeit, die Dinge aus einer anderen Perspektive zu sehen, wie dies etwa Peter Sloterdijk tut, wenn er sagt (und das passt wohl gut zur heutigen festlichen Veranstaltung): „*Nichts ist an der Menschenwelt so erstaunlich wie die Fähigkeit der Zusammenlebenden, mit den Unterschieden zwischen ihnen zurechtzukommen.*“ Staunen und freuen wir uns darüber!

¹⁹ (Amtsspr.) jmd. mit Polizeigewalt zum Verlassen des Landes zwingen

Veröffentlichungen der Reihe « Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus »

Janine Dahinden (2005). Prishtina-Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum.

Gianni D'Amato, Brigitta Gerber (Hrsg.) (2005). Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa.

Hans Mahnig (Ed.) (2005). Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948.

Etienne Piguet (2005). L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires.

Janine Dahinden, Etienne Piguet (Hrsg.) (2004). Immigration und Integration in Liechtenstein.

Josef Martin Niederberger (2004). Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik.

Pascale Steiner; Hans-Rudolf Wicker (Hrsg.) (2004). Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden.

Brigitta Gerber (2003). Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen.

Christin Achermann, Stefanie Gass (2003). Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel.

Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Marie Vial (2003). Secondas – Secondos. Le processus d'intégration des jeunes adultes issus de la migration espagnole et italienne en Suisse.

Wenn Sie mehr Informationen betreffend dieser Publikationen wünschen, wollen Sie bitte die website des SFM konsultieren : <http://www.migration-population.ch> oder jene des Herausgebers : <http://www.seismoverlag.ch>.

Diese Publikationen können bei Seismo bestellt werden: buch@seismoverlag.ch.

Letzte vom SFM veröffentlichte Berichte

- 39 : Gianni D'Amato (Hg.) (2005). Die Bedeutung des Wissenstransfers bei migrationspolitischen Fragen. Erfahrungen aus Frankreich, Deutschland, Österreich und der Schweiz.
- 38B : Roger Besson, Etienne Piguet (2005). Trajectoires d'asile africaines. Répartition des demandes d'asile en Europe et effets des politiques.
- 38A : Denise Efionayi-Mäder avec la collaboration de Joëlle Moret et Marco Pecoraro (2005). Trajectoires d'asile africaines. Déterminants des migrations d'Afrique occidentale vers la Suisse.
- 37 : Gianni D'Amato, Brigitta Gerber, Martina Kamm (2005). Menschen schmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz.
- 36 : Janine Dahinden, Chantal Delli, Walter Grisenti (2005). Nationale Machbarkeitsstudie Projektmodell „Migration und Sucht“.
- 35 : Janine Dahinden, Alexandra Felder, Gianni D'Amato (2004). Aufbau einer Koordinationsstelle für interkulturelle ÜbersetzerInnen und VermittlerInnen.
- 34 : Josef Martin Niederberger, Nicole Wichmann (2004). Prävention irregulärer Migration.
- 33 : Alexander Bischoff, Philippe Wanner (2004). Ein Gesundheitsmonitoring von MigrantInnen : Sinnvoll ? Machbar ? Realistisch ?
- 32 : Janine Dahinden, Rosita Fibbi, Joëlle Moret, Sandro Cattacin (2004). Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz. Probleme und Massnahmen. Ergebnisse einer Aktionsforschung.
- 31 : Rosita Fibbi, Bülent Kaya, Etienne Piguet (2003). Le passeport ou le diplôme ? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration.

Wenn Sie mehr Informationen betreffend der Publikationen des SFM wünschen, wollen Sie bitte die website <http://www.migration-population.ch> konsultieren.

Diese Berichte können frei heruntergeladen oder beim SFM bestellt werden.