

FSM 6

Forum suisse pour l'étude des migrations

Rue des Terreaux 1
Tél. 032 718 39 20



Schweizerisches Forum für Migrationsstudien

CH-2000 Neuchâtel
Fax 032 718 39 21

Migrationspolitik in sechs westlichen Industriestaaten

Deutschland, Frankreich, Niederlande, USA, Australien und Kanada

von

Hans Mahnig

Neuchâtel, Januar 1997

INHALT

| | |
|---|----|
| EINFÜHRUNG | 2 |
| 1 EIN GEMEINSAMER FRAGENKATALOG | 3 |
| 1.1 Inhalte von Migrationspolitik | 3 |
| 1.1.1 Zulassungspolitik | 3 |
| 1.1.2 Integrationspolitik | 3 |
| 1.2 Rechtliche Grundlagen und Umsetzung von Migrationspolitik | 4 |
| 1.2.1 Die rechtlichen und institutionellen Grundlagen | 4 |
| 1.2.2 Die Umsetzung von Migrationspolitik | 4 |
| 2 LÄNDERBEISPIELE | 5 |
| 2.1 Deutschland | 5 |
| 2.2 Frankreich | 8 |
| 2.3 Niederlande | 12 |
| 2.4 USA | 15 |
| 2.5 Australien | 19 |
| 2.6 Kanada | 23 |
| 3 SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ | 27 |
| QUELLEN | 29 |



EINFÜHRUNG

Der vorliegende Text versucht in Kurzform, Antwort auf die Frage zu geben, wie unterschiedliche politische Systeme das den westlichen Industriestaaten gemeinsame Migrationsproblem behandeln. Er hat zum Ziel, Material für die Reflexion über zukünftige Optionen einer schweizerischen Migrationspolitik zu liefern.

Bei einem solchen Unternehmen ist aber doppelte Vorsicht geboten. Einerseits sollte man sich vor der bei Vergleichen immer drohenden Versuchung hüten, die verschiedenen Situationen gleichzusetzen: Obwohl alle westlichen Industriestaaten ähnliche Probleme im Migrationsbereich aufweisen, betrifft sie das Phänomen in unterschiedlicher Weise. Jedes Land verfügt über eine spezifische Migrationsgeschichte, die bis heute die Wanderungsströme als auch seine Politik in diesem Bereich bestimmt. Andererseits ist es notwendig, um über eine reine Deskription einzelner Fälle hinauszugelangen und einen auch nur minimalen Vergleich zu ermöglichen, von den einzelnen konkreten Situationen zu abstrahieren und in Bezug auf jedes Land dieselben Fragen zu stellen.

Um beiden Aspekten Rechnung zu tragen, wird im folgenden einerseits für jedes Land ein kurzer historischer und demographischer Überblick gegeben, andererseits wird überall derselbe Fragenkatalog verwendet. Die unterschiedliche Informationslage erlaubt es allerdings nicht, in jedem Fall zu allen aufgeführten Problembereichen eine Antwort zu geben. Zum Schluss werden diejenigen Punkte resümiert, die für die schweizerische migrationspolitische Diskussion von besonderem Interesse sind.

1 EIN GEMEINSAMER FRAGENKATALOG

Um die Migrationspolitik verschiedener Länder miteinander vergleichen zu können, muss einerseits deren *Inhalt* (die konkreten Massnahmen mit ihrem Ziel und Zweck) andererseits deren *Form* (rechtliche Verankerung, ausführende Organe) betrachtet werden.

1.1 Inhalte von Migrationspolitik

Zur Analyse des Inhalts von Migrationspolitik folgen wir der klassischen Unterscheidung von Zulassungspolitik (*immigration policy*) und Integrationspolitik (*immigrant policy*). Bei ersterer geht es um die Frage, wer sich für wie lange mit welchen Rechten ausgestattet im nationalen Territorium aufhalten darf; die zweite betrifft die Massnahmen in Bezug auf schon im Lande anwesende Migranten.

1.1.1 Zulassungspolitik

Auch die Zulassungspolitik muss wiederum unterteilt werden: Man kann erstens Massnahmen unterscheiden, die die Arbeitsmigration betreffen und die bestimmen, unter welchen Bedingungen Ausländer zur Arbeitsaufnahme einwandern dürfen. Eng mit diesem Bereich verbunden sind die Regeln, die den Familiennachzug von schon anwesenden Immigranten bestimmen. Eine andere Art von Zulassung wird von der Asylpolitik her definiert sowie von den Dispositiven, die die Aufnahme von vorübergehend Schutzbedürftigen regeln. Dazu kommen in einigen Ländern noch die besonderen Bestimmungen bezüglich der Einwanderung von Personen aus ehemaligen Kolonien. In der Realität können sich die erwähnten Teilpolitiken bisweilen überschneiden.

1.1.2 Integrationspolitik

Integrationspolitik kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Oft besteht sie aus Sozialpolitik: Diese ist entweder allgemein formuliert und betrifft Migranten nur insofern, als diese Teil von sozial benachteiligten Schichten sind; oder sie wird migrantenspezifisch definiert und hat dadurch nur Gültigkeit für bestimmte Nationalitäten oder ethnische Gruppen. Integrationspolitik kann aber auch als Förderung der Chancengleichheit von Immigranten konzipiert sein (*equal opportunity policy*). Dazu gehören Massnahmen gegen Diskriminierung, aber auch der Abbau von rechtlichen, an den Ausländerstatus gebundenen Restriktionen, z.B. die Öffnung von Einheimischen vorbehaltenen Berufen für Migranten, die Gewährung des Stimmrechts und die Erleichterung der Einbürgerung. Als dritte Möglichkeit existiert die Informationspolitik, die einerseits als Beratung von Ausländern bei Problemen in der neuen Gesellschaft konzi-

piert sein kann, andererseits auf die Sensibilisierung der einheimischen Bevölkerung für migrationsbedingte gesellschaftliche Probleme abzielt.

1.2 Rechtliche Grundlagen und Umsetzung von Migrationspolitik

Bei der Analyse der unterschiedlichen Formen von Migrationspolitik gilt es einerseits ihre rechtlichen und institutionellen Grundlagen, andererseits die Art ihrer Implementation zu untersuchen.

1.2.1 Die rechtlichen und institutionellen Grundlagen

Migrationspolitik kann auf verschiedenen rechtlichen Ebenen angesiedelt sein. In gewissen Fällen findet man ein eigentliches Migrationsgesetz, in anderen Fällen sind die relevanten Bestimmungen in vielen verschiedenen Gesetzestexten zu suchen. Oft fehlen aber Gesetze und Migrationspolitik wird über Verordnungen oder Dekrete betrieben.

Auch auf der Ebene der Institutionen gibt es grosse Unterschiede: Einige Länder verfügen über eine zentrale administrative Einheit, die sich mit Migration befasst oder über ein Koordinationsorgan, in anderen Fällen sind die migrationspezifischen Aufgaben über verschiedene Institutionen verteilt.

1.2.2 Die Umsetzung von Migrationspolitik

Bei der Analyse der Umsetzung von Migrationspolitik gilt es einerseits zu bestimmen, wie das Verhältnis zwischen Zentralstaat und lokalen Administrationen definiert ist, andererseits muss untersucht werden, ob es eine Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Organisationen gibt und welcher Art diese ist.

Dieser Fragenkatalog dient im folgenden als Leitfaden bei der Analyse der einzelnen Länder; die aufgeworfenen Fragen werden aber jeweils nicht alle beantwortet.

2 LÄNDERBEISPIELE

2.1 Deutschland

2.1.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Deutschland war nach 1945 erst mit einer Einwanderungswelle von Deutschen konfrontiert, die sich einerseits aus Flüchtlingen aus den ehemaligen Ostgebieten Deutschlands, andererseits aus "ethnischen" Deutschen aus ost- und mitteleuropäischen Staaten, den sog. *Aussiedlern*, zusammensetzte. Zwischen 1945 und 1950 wanderten 12,5 Millionen deutsche Flüchtlinge ein, wovon sich 60% (ca. 8 Millionen) in der zukünftigen BRD und 40% (ca. 4,5 Millionen) in der späteren DDR niederliessen. Mit der Teilung Deutschlands erfolgten erneute Wanderungen: Zwischen 1950 und 1961 zogen 3.6 Millionen Deutsche vom Osten in den Westen (die sog. *Übersiedler*), nur 0.5 Millionen hingegen vom Westen in den Osten. Obwohl diese riesigen Wanderungsbewegungen der westdeutschen Wirtschaft eine grosse Menge an Arbeitskräften zuführten, schloss das Bundesministerium für Wirtschaft ab Mitte der 50er Jahre Rekrutierungsverträge mit verschiedenen Mittelmeerstaaten ab (Italien 1955, Spanien und Griechenland 1960, Türkei 1961, Marokko 1963, Tunesien 1965, Portugal 1964, Jugoslawien 1968). Als 1961 nach dem Mauerbau die Einwanderung aus der DDR zurückging, stieg die Zahl der ausländischen - vor allem der türkischen - Arbeitskräfte rapide an.

Obwohl die Einwanderung von ausländischen Arbeitskräften als vorübergehend konzipiert war (daher der Begriff *Gastarbeiter*), kehrten die meisten Ausländer nach dem Rekrutierungsstopp von 1973, der aufgrund der Wirtschaftskrise beschlossen worden war, nicht in ihre Heimatländer zurück, sondern blieben in Deutschland. Diese neue Realität fand sehr lange keine politische Antwort. Zwar tauchen gegen Ende der 70er Jahre erste Überlegungen zur Integration der Ausländer auf und wird 1978 der Posten eines Ausländerbeauftragten geschaffen, aber schon anfangs der 80er Jahre werden diese Ideen wieder in Frage gestellt. Die Reduzierung der Ausländerzahl steht nun im Vordergrund: 1981 folgen beispielsweise alle Bundesländer ausser Bremen und Hessen der Empfehlung der Regierung, die Altersgrenze, nach deren Überschreiten Kinder nicht mehr nachgezogen werden können, auf sechzehn Jahre zu senken. Die ab 1982 regierende Koalition aus CDU/CSU und FDP will diese Politik zunächst noch verschärfen (es wird darüber diskutiert, die Altersgrenze auf 12 oder sogar 6 Jahre zu senken), setzt ihre Vorstellungen dann aber nicht um. Im Juni 1983 wird hingegen ein Gesetz verabschiedet, das finanzielle Anreize für Immigranten aus Nicht-EU-Ländern zur Rückkehr in ihre Heimatländer schafft. Obwohl diese Rückkehrpolitik nur wenig erfolgreich ist, sind die 80er Jahre von der Diskussion um die Remigration der Ausländer bestimmt.

Die zweite Hälfte der 80er Jahre wird wie überall in Westeuropa zunehmend von der Asylproblematik dominiert. Da der Artikel 16 des deutschen Grundgesetzes

jedermann das Recht auf ein Asylgesuch zugesteht - und damit das Asylrecht viel grosszügiger ausgestaltet als in den anderen europäischen Staaten - kommt es, verstärkt noch durch den Fall des eisernen Vorhangs, zu einer massiven Steigerung der Asylgesuche. 1992 werden 438'000 Asylsuchende registriert.

2.1.2 Statistischer Überblick¹

Zahl und Anteil der Ausländer in Deutschland (1983 / 1993)

| | 1983 | 1993 |
|---|-----------|-----------|
| Zahl der Ausländer | 4'534'900 | 6'878'100 |
| Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung | 7,4% | 8,5% |

Ausländerzahlen nach Herkunftsland (1993)

| | |
|-----------------------|-----------------------|
| Türkei | 1'918'400 |
| Ex-Jugoslawien | 929'600 |
| Italien | 563'000 |
| Griechenland | 352'000 |
| Polen | 260'500 |
| Österreich | 186'300 |
| Rumänien | 162'600 |
| Kroatien | 153'100 |
| Bosnien-Herzegowina | 139'100 |
| Spanien | 133'200 |
| Andere | 2'080'300 |
| Gesamtzahl (davon EU) | 6'878'100 (1'535'600) |

2.1.3 Aktuelle Migrationspolitik

Das neue Ausländergesetz, das im Januar 1991 in Kraft trat, schreibt die formelle Rechtsgleichheit von Ausländern fest, sowie den gleichberechtigten Zugang zum System der sozialen Sicherheit. Ausländer haben Anrecht auf eine unbegrenzte Aufenthaltsberechtigung unter der Bedingung, dass sie während mindestens 60 Monaten in Deutschland gearbeitet und die obligatorischen Beiträge zum Sozialversicherungssystem geleistet haben. Das Recht auf Nachzug von Ehepartnern und Kindern besteht unter der Bedingung, dass angemessene Wohnverhältnisse nachgewiesen werden können, was den mit der Genehmigung beauftragten Verwaltungen einen relativ grossen Ermessensspielraum lässt.

Das Ausländergesetz gibt der Regierung auch die Möglichkeit, neue ausländische Arbeitskräfte zu rekrutieren. Schon seit Anfang der 90er Jahre existiert ein System von "neuen Gastarbeitern", das auf Verträgen mit verschiedenen osteuropäischen Ländern beruht. Es handelt sich entweder um Saisonarbeitsverträge, projektgebundene Arbeitsverträge oder einjährige Gastarbeiterver-

¹ Alle in den aufgeführten Statistiken verwendeten Zahlen stammen aus dem jährlichen Rapport des zur OECD gehörigen Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI), siehe SOPEMI, *Tendances des Migrations Internationales, Rapport annuel 1994*, OCDE, Paris 1995.

träge. 330'000 ausländische Arbeiter sind 1992 aufgrund dieser Regelungen nach Deutschland gekommen.

Die Politik in Bezug auf *Aussiedler*, von denen zwischen 1988 und 1992 1,4 Millionen nach Deutschland kamen, wurde ab Mitte der 90er Jahre restriktiver. Die offizielle Haltung lautet nun, dass "ethnische" Deutsche in ihren osteuropäischen Herkunftsländern unterstützt werden sollen. Gleichzeitig wurden die administrativen und finanziellen Prozeduren für die Immigration nach Deutschland unattraktiver gemacht.

Die Reform des Asylgesetzes erwies sich als überaus schwierig, da die Problematik eine starke Politisierung erfahren hatte. Im Frühjahr 1993 fanden die regierende konservativ-liberale Koalition und die sozialdemokratische Opposition zu einem Kompromiss, der am individuellen Recht auf Asyl und an der Flüchtlingsdefinition nach Genfer Konvention festhält. Zusätzlich wurde aber die Regelung eingeführt, dass Personen, die aus als "safe countries" bezeichneten Staaten einreisen, grundsätzlich kein Asylgesuch mehr stellen und wieder zurückgeschickt werden können. Parallel zu diesen Massnahmen, die vor allem auf süd- und osteuropäische Nachbarstaaten Deutschlands ausgerichtet sind, wurden bilaterale Rücknahmeabkommen abgeschlossen, die an Verträge über Wirtschafts- und Entwicklungshilfe gekoppelt sind (mit Österreich, Polen und Rumänien 1992, Bulgarien und der Tschechischen Republik 1994). Da alle Nachbarländer Deutschlands als "safe countries" gelten, können Personen, die auf dem Landweg nach Deutschland gekommen sind, kein Asylgesuch mehr stellen. Die Zahl der Asylbewerber ist von 438'000 im Jahre 1992 auf 127'000 im Jahre 1994 gefallen.

Integrationspolitik liegt in Deutschland in der Kompetenz der Bundesländer. Dies zeigt sich vor allem in der Schulpolitik, wo grosse Unterschiede existieren: Während beispielsweise Bremen und Hamburg eine Politik der möglichst schnellen Integration ausländischer Schulkinder in die Regelschulklassen verfolgen, gibt es in Bayern spezielle Ausländerklassen und wird der Unterricht in der Herkunftssprache unterstützt. Der Versuch zweier Bundesländer, den Ausländern aus Nicht-EU-Staaten nach einer gewissen Aufenthaltsdauer das Wahlrecht auf Länderebene zuzusprechen, wurde hingegen vom Bundesverfassungsgericht 1989 für verfassungswidrig erklärt.

Integration auf Bundesebene könnte vor allem durch eine Erleichterung der Einbürgerungsbestimmungen, die in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern restriktiv ausgestaltet sind, verfolgt werden. Vor allem über eine erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation wird seit langem diskutiert. Nach dem neuen Ausländerrecht können Jugendliche zwischen 16 und 23, die mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt und sechs Jahre die Schule oder eine Ausbildung besucht haben und bereit sind, ihre vorherige Nationalität abzulegen, naturalisiert werden. Diese letzte Bedingung, d.h. das Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft, ist politisch umstritten.

2.2 Frankreich

2.2.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Frankreich ist das einzige westeuropäische Land, das aus demographischen Gründen eine Einwanderungspolitik verfolgt hat. Im 19. Jh. als Antwort auf das bevölkerungsmässige Übergewicht Deutschlands begonnen, fand diese Politik nach Ende des Zweiten Weltkriegs ihre Fortsetzung in zwei Verordnungen, die einerseits den Zugang zur französischen Nationalität regelten (*Code de la nationalité*), andererseits die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt in Frankreich festlegten. Der Einwanderungsprozess nach 1945 erfolgte aber wie überall in Europa wegen des Arbeitskräftemangels der Wirtschaft. Obwohl es Stimmen gab, die eine ethnische Selektion der Immigranten verlangten, existieren solche Kriterien in den zwei Verordnungen von 1945, die die Basis der französischen Migrationspolitik darstellen, nicht.

Trotzdem versuchte die französische Verwaltung aber vor allem Immigranten aus Frankreichs Nachbarländern zu gewinnen. Der französische Arbeitsmarkt zog hingegen mehrheitlich algerische Immigranten an, da diese seit 1947 frei zwischen Nordafrika und Frankreich zirkulieren konnten. Auch die Unabhängigkeit Algeriens (1962) änderte zunächst nichts an dieser Bestimmung - sie wurde erst in den 70er Jahren aufgehoben - und die algerische Einwanderung blieb lange Zeit numerisch die stärkste. Heute stellen aber die Portugiesen die grösste Ausländergruppe dar, da deren Immigration von der französischen Verwaltung erleichtert wurde.

Am 3. Juli 1974 wird die Einwanderung gestoppt, wie in Deutschland als Antwort auf die Wirtschaftskrise. Präsident Giscard d'Estaing verfolgt während seiner Regierungszeit (1974-1981) eine restriktive Migrationspolitik: Er versucht, einem grossen Teil der algerischen Migranten die Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis zu verweigern und sie damit zur Rückkehr in ihr Heimatland zu bewegen. Dieser Versuch scheitert aber am Widerstand sowohl des Parlaments als auch von Gewerkschaften und humanitären Organisationen. 1981 an die Macht gekommen, versucht die Linke in den ersten Jahren ihrer Regierungszeit eine grosszügige Migrationspolitik umzusetzen - z.B. mit der Legalisierung von 130'000 Illegalen (1981-83) und der Anerkennung des Rechts auf freie Vereinsbildung für Ausländer - scheitert aber bald am Widerstand der öffentlichen Meinung.

Es kommt zu einer Neuorientierung der Migrationspolitik, die sich u.a. im Gesetz vom 25. Mai 1984 ausdrückt. Dieses Gesetz garantiert den schon längere Zeit in Frankreich lebenden Ausländern, im Lande bleiben zu können, indem es die *carte de séjour de dix ans* einführt, d.h. eine Aufenthaltserlaubnis von zehn Jahren, die nach Ablauf auf Antrag automatisch erneuert wird. Frankreich akzeptiert damit, dass die meisten Immigranten im Lande bleiben werden und dass ihre Rückkehr politisch zwar unterstützt, aber nicht erzwungen werden kann.

Obwohl das Thema Immigration in Frankreich in den letzten zehn Jahren stark politisiert wurde, herrscht zwischen den Parteien (ausser beim rechtsextremen *Front National*) ein Konsens über das Gesetz von 1984. Sowohl die Migrationspolitik unter linken (1981-1986 und 1988-1993) wie rechten (1986-1988 und 1993-) Regierungen haben diesen Kompromiss nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

2.2.2 Statistischer Überblick

Zahl und Anteil der Ausländer in Frankreich (1990)

| | 1990 |
|---|-----------|
| Zahl der Ausländer | 3'596'600 |
| Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung | 6.3% |

Ausländerzahlen nach Herkunftsland (1990)

| | |
|-----------------------|-----------------------|
| Portugal | 649'700 |
| Algerien | 614'200 |
| Marokko | 572'700 |
| Italien | 252'800 |
| Spanien | 216'000 |
| Tunesien | 206'300 |
| Türkei | 197'700 |
| Ex-Jugoslawien | 52'500 |
| Kambodscha | 47.400 |
| Polen | 47.100 |
| Andere | 740.200 |
| Gesamtzahl (davon EU) | 3'596'600 (1'311'900) |

2.2.3 Aktuelle Migrationspolitik

Obwohl die französische Regierung der Öffentlichkeit gegenüber vorgibt, es finde keine Immigration nach Frankreich mehr statt ("*immigration zéro*"), betrug diese in den Jahren 1992-1994 zwischen 55'000 und 90'000 Personen jährlich (ohne Asylbewerber). 1994 handelte es sich dabei um ca. 18'000 Personen, die für eine mindestens einjährige Anstellung einreisten, um 14'000, die einer temporären oder saisonalen Arbeit nachgingen und um ca. 21'000, die ihm Rahmen des Familiennachzugs einreisten. Die Zahl der Asylgesuche hat nach einem Höhepunkt von 61'000 im Jahre 1989 langsam wieder abgenommen (1994: 26'000). Dafür sind nicht zuletzt verschiedene Restriktionen verantwortlich, wie z.B. die Ausweitung der Visumpflicht auf 158 Länder, die Schaffung eines Transitvisums für gewisse Länder, deren Bürger als mögliche Asylbewerber in Frage kommen, und das Einführen einer Busse von 10'000 FF für Fluggesellschaften, die Asylbewerber ohne Identitätspapiere transportieren. Die Politik gegenüber ex-jugoslawischen Flüchtlingen ist ebenfalls ein sehr deutliches Zeichen für den Willen der französischen Regierung, den Zugang zum Asyl restriktiv auszugestalten. Bis Mitte 1994 hat-

ten nur ca. 15'000 Ex-Jugoslawen den Flüchtlingsstatus erhalten, bedeutend weniger als in anderen europäischen Staaten, was denn auch vom UNHCR kritisiert wurde.

Diese Massnahmen sollen auch helfen, die illegale Migration nach Frankreich einzudämmen, die momentan zum Hauptthema der Regierungspolitik geworden ist. Die meistbeachtete Massnahme in diesem Bereich, die kollektive Rückführung von Illegalen durch Charterflüge in ihre Heimatländer, muss vor allem als symbolische Politik für das französische Fernsehpublikum verstanden werden, da solche Kollektivausweisungen zahlenmässig unbedeutend sind.

Eine eigentliche Integrationspolitik existiert in Frankreich nicht. Zwar gibt es schon seit Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre spezifisch für Immigranten konzipierte Institutionen wie die SONACOTRA (*Société nationale de construction de logements pour les travailleurs*) oder den FAS (*Fonds d'action sociale*), die vor allem im Wohnbereich aktiv sind (die SONACOTRA ist Frankreichs grösster Betreiber von Immigrantenheimen). Ebenso war seit Ende der 60er Jahre die Idee des "*droit à la différence*", d.h. des Rechts der Immigranten auf eine eigene kulturelle Identität, das dominante intellektuelle Paradigma. Es hatte Auswirkungen auf den Schulunterricht, wo es für Immigrantenkinder möglich wurde, Kurse in ihrer Muttersprache zu besuchen.

Ende der 80er Jahre kam es aber zu einer klaren Rückbesinnung auf eine republikanische Haltung, da der xenophobe *Front National* das "Recht auf Differenz" in ein "Recht auf Abgrenzung" von Seiten der Einheimischen uminterpretierte und da gleichzeitig die Betonung der islamischen Identität durch viele maghrebische Immigranten zunehmend als Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts gesehen wurde. Der 1990 gegründete *Haut Conseil à l'Intégration*, ein von angesehenen Persönlichkeiten besetztes Gremium, das jährliche Politikempfehlungen abgibt, kann als institutioneller Wortführer dieser Auffassung verstanden werden: Er spricht sich für eine Integrationspraxis aus, die am Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Recht orientiert ist und kulturelle Unterschiede weitgehend unbeachtet lässt. Als wichtigste Integrationsinstanz gilt die Schule. Es erstaunt nicht, dass sich der *Haut Conseil* für die Abschaffung migrantenspezifischer Unterrichtsformen ausspricht.

Als eine Form von Integrationspolitik - auch wenn sie nicht explizit so genannt wird - müssen auch die seit Anfang der 80er Jahre existierenden Massnahmen gegen die soziale Verwahrlosung gewisser Quartiere oder ganzer Vorstädte gesehen werden. Diese Politik wurde anfänglich als Antwort auf die Unruhen von Jugendlichen in den *banlieues* der grossen Städte (Paris, Lyon, Marseille) konzipiert, wo Immigrantenfamilien einen markanten Anteil an der Bevölkerung ausmachen. Sie wurde unterdessen in die sog. *Politique de la ville* integriert, die allgemein auf die Bekämpfung sozialer Missstände in Stadtgebieten ausgerichtet ist. Aufgrund statistischer Indizes (Anteil an Arbeitslosen, kinderreichen Familien, Ausländern) werden gewisse sozial be-

sonders benachteiligte Gebiete bestimmt, denen dann spezielle Subventionen zukommen. Es existiert in Frankreich also keine positive Diskriminierung auf ethnischer Ebene oder aufgrund der Nationalität, sie wird hingegen auf territorialer Basis umgesetzt.

Im Juli 1993 wurden im Rahmen der sog. *Lois Pasquas* die Einbürgerungsbestimmungen in restriktivem Sinne verändert. Erhielten bis anhin Immigrantenkinder, die in Frankreich geborenen waren und gelebt hatten, bei Erreichen des achtzehnten Altersjahres automatisch die französische Staatsbürgerschaft, müssen sie diese nun zwischen dem sechzehnten und dreiundzwanzigsten Lebensjahr selbst beantragen. Vorbedingung ist der ununterbrochene Aufenthalt in Frankreich zwischen dem dreizehnten und achtzehnten Lebensjahr; eine Verurteilung zu einer mehr als sechs monatigen Gefängnisstrafe verunmöglicht die Einbürgerung.

2.3 Niederlande

2.3.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Wie in Frankreich hat die Einwanderung in die Niederlande sowohl kolonialhistorische wie ökonomische Gründe. Nach der Unabhängigkeit Indonesiens immigrierten als erste Gruppe 250'000 bis 300'000 sog. "Indische Nederlanders", die zum Grossteil die holländische Nationalität besaßen. Ebenfalls aus Indonesien kamen 12'500 Molukker, die in der holländischen Kolonialarmee gedient hatten und deshalb vor den neuen Machthabern fliehen mussten. Ihre Zahl beläuft sich heute auf ca. 40'000. Als die holländische Regierung 1954 beschliesst, allen Bewohnern der noch nicht unabhängig gewordenen Territorien die Staatsbürgerschaft zu verleihen, kommt es zu einer starken Einwanderung aus Surinam, die erst 1975, nach der Unabhängigkeit von Surinam, zurückgeht. Die Zahl der Personen surinamischer Herkunft wird heute auf 240'000 geschätzt. Eine letzte Gruppe kolonialen Ursprungs sind die Antillaner (ca. 80'000), welche die holländische Staatsbürgerschaft besitzen und deshalb jederzeit ein- und ausreisen können.

Die Arbeitsimmigration in die Niederlande entwickelte sich erst ab Mitte der 60er Jahre, einiges später als in den umliegenden europäischen Ländern. Diese "Verspätung" erklärt, warum die Arbeitsmigranten in den Niederlanden vornehmlich aus der Türkei und Marokko stammen: Mitte der 60er Jahre waren die meisten Arbeitskräfte exportierenden Länder Südeuropas schon auf andere Staaten Nordeuropas ausgerichtet, und die Niederlande mussten deshalb in weiter entfernten Regionen rekrutieren.

Wie in Deutschland und Frankreich wird 1973 angesichts der ökonomischen Krise die weitere Einwanderung von Arbeitskräften gestoppt. Auch die niederländische Regierung spielt gegen Ende der 70er Jahre mit dem Gedanken der forcierten Rückwanderung von Ausländern. Die Diskussion über dieses Thema wird aber schnell als unmoralisch bezeichnet und abgebrochen. Nachdem während langer Zeit verschiedene, die einzelnen Immigrantengruppen betreffende, aber unter sich unkoordinierte Massnahmen verfolgt werden, kommt es 1983 zur Verabschiedung der sog. *Minderhedennota* ("Weissbuch über Minderheiten"), eines Memorandums der niederländischen Regierung, das eine kohärente Immigrations- und Integrationspolitik präsentiert. Dieses Dokument enthält zwei zentrale Ideen: Einerseits müssen die Niederlande akzeptieren, dass sie ein Immigrationsland geworden sind und dass ein Grossteil der Immigranten nicht in ihre Heimat zurückkehrt; andererseits muss die Regierung verhindern, dass sich die Immigranten in ein ethnisches Subproletariat transformieren, weshalb sie Massnahmen ergreifen sollte, die die Integration der Immigranten sowohl auf der individuellen Ebene als auch in ihrer Rolle als ethnische Gruppen fördern. Die *Minderhedennota*, obwohl in den letzten Jahren zunehmender Kritik ausgesetzt, bildet bis heute die Basis der niederländischen Migrationspolitik.

2.3.2 Statistischer Überblick

Zahl und Anteil der Ausländer in den Niederlanden (1983 / 1993)

| | 1983 | 1993 |
|---|---------|---------|
| Zahl der Ausländer | 552'400 | 779'800 |
| Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung | 3.8% | 5.1% |

Ausländerzahlen nach Herkunftsland (1993)

| | |
|-----------------------|-------------------|
| Türkei | 202'600 |
| Marokko | 164'600 |
| Deutschland | 52'100 |
| Grossbritannien | 44'700 |
| Ex-Jugoslawien | 24'700 |
| Belgien | 24'200 |
| Italien | 17'500 |
| Spanien | 16'800 |
| USA | 13'400 |
| Portugal | 9'600 |
| Andere | 209'600 |
| Gesamtzahl (davon EU) | 779'800 (187'700) |

2.3.3 Aktuelle Migrationspolitik

Trotz des immer noch gültigen Immigrationsstopps von 1973 wanderten seit 1990 durchschnittlich über 80'000 Personen pro Jahr in die Niederlande ein. Diese Zahl besteht zum grossen Teil aus nachziehenden Familienangehörigen, da der Familiennachzug in den Niederlanden vergleichsweise grosszügig geregelt ist, aber auch aus Personen aus EU-Staaten und Asylbewerbern. Die in den letzten Jahren stark ansteigende Zahl der Asylgesuche (1993: 35'400) hat die niederländische Regierung veranlasst, restriktive Massnahmen in der Asylpolitik zu ergreifen. 1992 wurde eine Verwaltungsreform durchgeführt, die es erlaubt, Asylbewerber in eines von 13 Asylzentren zu weisen, wo das Asylgesuch abgegeben werden muss. Diese Massnahme hat die Bearbeitungszeit stark verkürzt. Die Regierung reduzierte ebenfalls die Berufungsinstanzen von drei auf zwei. 1993 revidierte das Parlament einen Teil des Ausländergesetzes von 1965, was es den holländischen Behörden ermöglicht, einerseits Asylbewerber mit falschen Papieren, andererseits solche, die aus sicheren Drittstaaten einreisen, zurückzuweisen. Weitere Massnahmen sind in Diskussion.

Die in der *Minderhedennota* vorgegebene Integrationspolitik wurde in den 80er Jahren schrittweise umgesetzt. Schon der offizielle Name dieser Politik "Minderhedenbeleid" (Minderheitenpolitik) deutet auf die für die Niederlande charakteristische Herangehensweise an die Integrationsproblematik hin. Da nur wenige europäische Länder eine so kohärente Politik in diesem Bereich kennen, gehen wir hier näher darauf ein.

Die Immigranten werden als ethnische Minderheiten betrachtet, deren Integration die Regierung in drei Bereichen fördern muss. Erstes Ziel ist die Unterstützung der "Emanzipation" der Immigranten als ethnische Gruppen. Als konkrete Umsetzung kann vor allem der Aufbau von Konsultativräten und die finanzielle Unterstützung von Immigrantenvereinen genannt werden. Erstere existieren sowohl auf nationaler Ebene als auch in den grossen Städten mit hohem Immigrantenanteil. Sie setzen sich aus Delegierten der wichtigsten Immigrantenorganisationen zusammen und müssen von der Regierung bei Entscheidungen, die sie betreffen, angehört werden. Ebenfalls zu dieser Art Massnahmen gehört der Unterricht in der Muttersprache, der sowohl in öffentlichen wie privaten Schulen existiert. Unabhängig von der Minderheitenpolitik ist es in den Niederlanden möglich, religiöse Schulen zu gründen, die der Staat vollumfänglich finanziert.

Zweites Ziel der Minderheitenpolitik ist das Herstellen gleicher Rechte und Chancen. Verschiedene rechtliche Bestimmungen wurden beispielsweise so revidiert, dass sie mit muslimischen Praktiken vereinbar wurden (z.B. Vorschriften über Schlachtungen, Begräbnisse etc.). Ebenfalls wurden die Beschränkungen, die Ausländer am Ergreifen gewisser Berufe hinderten, abgeschafft. Auch die Einbürgerungsbestimmungen wurden liberalisiert: Hauptbedingung ist heute der fünfjährige ununterbrochene Aufenthalt in den Niederlanden, und vor kurzem wurde auch das Beibehalten der alten und damit die doppelte Staatsbürgerschaft ermöglicht. Die symbolisch wichtigste Massnahme ist aber wohl das passive und aktive Wahlrecht auf Gemeindeebene, das 1985 eingeführt wurde. Ausländer, die seit mindestens fünf Jahren in den Niederlanden lebten, konnten so 1986 zum ersten Mal an niederländischen Lokalwahlen teilnehmen.

Drittes Ziel der Minderheitenpolitik ist die soziale und ökonomische Besserstellung der Immigranten. Dieses Ziel konnte im Wohnbereich zumindest teilweise erreicht werden, da sich ein Grossteil der holländischen Wohnungen in öffentlicher Hand befindet und eine nicht-diskriminatorische Zuweisungspolitik gezielt durchgeführt werden konnte. Auf dem Arbeitsmarkt hingegen sind Immigranten in einer weitaus schlechteren Position als Einheimische: Vor allem unter türkischen und marokkanischen Jugendlichen finden sich sehr hohe Arbeitslosenraten. Dies wird auf ihre ungenügende Kenntnis der holländischen Sprache sowie eine schlechte Ausbildung zurückgeführt, weshalb die holländische Regierung in den letzten Jahren stärkeres Gewicht auf Sprachkurse und Ausbildungsverbesserung legt und zunehmend von den auf ethnische "Emanzipation" ausgerichteten Massnahmen abkommt. Es deutet einiges darauf hin, dass die holländische Integrationspolitik heute stärker assimilationistisch wird und sich von der anfänglichen multikulturellen Perspektive wegbewegt.

2.4 USA

2.4.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Die USA gelten als *das* traditionelle Einwanderungsland: Zwischen 1790 und 1970 machte die Einwanderung 50% des Bevölkerungswachstums aus, heute sind es noch ungefähr 40%. In den 70er Jahren dieses Jahrhunderts immigrierten ca. 4,5 Millionen Personen in die USA, in den 80er Jahren 7,3 Millionen und in den 90er Jahren wird mit 12 Millionen gerechnet. Die amerikanische Bevölkerung wuchs gleichzeitig (1970-1990) von 200 Millionen auf 250 Millionen.

Obwohl es nach dem Zweiten Weltkrieg Anstrengungen gab, die Immigrationsgesetzgebung vollständig zu reformieren und vor allem den Ausschluss von asiatischen Einwanderern (wie er 1917 gesetzlich verankert worden war) zu beseitigen, übernahm der 1952 verabschiedete *Immigration and Nationality Act* - auch *McCarran-Walter Act* genannt - die meisten Bestimmungen der Vorkriegszeit. Die Einwanderung fand weiterhin auf Basis von Länderquoten und einem sog. Präferenz-System statt: Jedem Land war eine gewisse Obergrenze von Personen vorgegeben, die in die USA einwandern konnten, und von dieser Gesamtzahl waren gewisse Plätze für bestimmte Gruppen reserviert, z.B. für Personen mit guten beruflichen Qualifikationen und für nahe Angehörige von schon in den USA lebenden Immigranten. Obwohl das Gesetz von 1952 die sog. "*Asiatic barred zone*", die asiatische Zone, aus der jede Immigration verboten war, abschaffte, bestanden weiterhin erschwerende Bestimmungen gegenüber asiatischen Einwanderern.

Der unter der Präsidentschaft von Kennedy ausgearbeitete und 1965 verabschiedete *Immigration Act* reformierte die Gesetzgebung in vier Punkten: Erstens gab es für die sog. *Eastern Hemisphere* (wozu auch Europa gehörte)² keine Länderquoten mehr; die Immigrationsgrenze wurde auf 170'000 Personen pro Jahr festgelegt, wovon kein einzelnes Land mehr als 20'000 beanspruchen durfte; die diskriminierenden Bestimmungen gegenüber asiatischen Einwanderern wurden abgeschafft; zweitens legte das Gesetz bei der Selektion von Immigranten mehr Gewicht auf vorhandene Familienbeziehungen und schützte drittens die US-amerikanischen Arbeiter besser vor der Konkurrenz ausländischer Arbeitskräfte, indem nur Einwanderer zugelassen wurden, deren berufliche Qualifikationen in den USA fehlten; viertens wurde nun auch für die *Western Hemisphere* (Lateinamerika und Karibik) eine jährliche Immigrationsobergrenze von 120'000 festgelegt. 1978 legte eine neuerliche Reform die Quoten für westliche und östliche Hemisphäre zusammen: Jährlich waren nun 290'000 Visa für Immigranten aus der ganzen Welt verfügbar, wobei die nahen Angehörigen (Eltern, Ehepartner und Kinder) von schon in den USA ansässigen Immigranten automatisch zugelassen und der Quote angerechnet wurden.

² Die amerikanische Immigrationspolitik unterschied bis 1978 weltweit zwei Immigrationszonen, die *Eastern Hemisphere* mit Europa, Afrika und Teilen Asiens und die *Western Hemisphere* mit Lateinamerika und der Karibik.

In den 80er Jahren wurden zwei Gesetze als Reaktion auf zwei sich zuspitzende Probleme verabschiedet: 1980 der *Refugee Act*, der eine gesetzliche Basis für die Aufnahme von Flüchtlingen legte, wie sie vorher noch nicht bestanden hatte; 1986 der *Immigration Reform and Control Act (IRCA)*, der als Antwort auf die illegale Einwanderung aus Mexiko konzipiert war und einerseits eine umfangreiche Legalisierung von Illegalen nach sich zog (ca. 3 Millionen), andererseits die Strafen für Arbeitgeber bei neuerlicher Anstellung von illegalen Arbeitern verschärfte. Anfangs der 90er Jahre revidierte schliesslich der *Immigration Act von 1990* die Regeln über die legale Einwanderung.

2.4.2 Statistischer Überblick

Zahl und Anteil an Immigranten³ in den USA (1983 / 1993)

| | 1980 | 1990 |
|---|------------|------------|
| Zahl der Immigranten | 14'079'900 | 19'767'300 |
| Anteil der Immigranten an der Gesamtbevölkerung | 6,2% | 7,9% |

Immigrantenzahlen⁴ nach Herkunftsregion und -land (1990)

| | |
|-----------------|------------|
| Asien | 4'979'000 |
| Philippinen | 912'700 |
| Korea | 568'400 |
| Vietnam | 543'300 |
| Europa | 4'350'400 |
| Deutschland | 711'900 |
| Grossbritannien | 640'100 |
| Italien | 580'600 |
| Mexiko | 4'298'000 |
| Karibik | 1'938'300 |
| Mittelamerika | 1'134'000 |
| Südamerika | 1'037'500 |
| Kanada | 744'800 |
| Andere | 1'285'200 |
| Gesamtzahl | 19'767'300 |

2.4.3 Aktuelle Migrationspolitik

Drei Immigrationsströme können heute in den USA unterschieden werden: die von ökonomischen Kriterien bestimmte Zulassung von Immigranten, die aufgrund ihrer beruflichen Qualifikationen einwandern können, der Familiennachzug sowie die Einwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Das neue Immigrationsgesetz von 1990 legt im Vergleich zu demjenigen von 1965 viel mehr Gewicht auf die ökonomische Einwanderung (u.a. wurde die Immigration von hochqualifizierten Personen stark erleichtert), und diese hat sich seither mehr als verdoppelt. Zwischen 1992 und 1994 führte die neue Regelung zu folgenden

³ Im Unterschied zu den europäischen Ländern handelt sich hier nicht um Ausländer, sondern um im Ausland geborene Personen.

⁴ Siehe Fussnote 2.

jährlichen Immigrationszahlen: Familiennachzug 470'000, ökonomische Immigration 140'000 und temporäre Visa 110'000, was einer Gesamteinwanderung von 720'000 Personen entspricht. Dazu müssen noch ca. 140'000 Flüchtlinge gezählt werden, deren Zahl jedes Jahr vom Präsidenten in Absprache mit dem Kongress bestimmt wird.

Neben den Flüchtlingen, die in Zusammenarbeit mit dem UNHCR aufgenommen werden, gibt es auch Asylbewerber, die ihr Gesuch erst auf amerikanischem Territorium stellen. Der *Refugee Act* von 1980 hatte diese Möglichkeit nur für kleine Gruppen von Asylbewerbern vorausgesehen und war deswegen nicht auf Massenfluchtbewegungen zugeschnitten, wie sie sich in den 80er und 90er Jahre ereigneten. Dies zeigte sich ein erstes Mal 1980, als die kubanische Regierung die Ausreise von über 100'000 Personen aus Mariel zuließ, die in den USA um Asyl nachsuchten. Die amerikanische Regierung reagierte unter Druck zunächst mit unkoordinierten Massnahmen und verlieh schliesslich 1986 den meisten Kubanern den Immigrantenstatus, ohne dabei aber das Asylrecht zu benützen. Auf die Asylummigration aus Mittelamerika, die in den 80er Jahren über Mexiko vor allem nach Kalifornien und Texas stattfand, reagierte die Regierung mit der Schaffung eines temporären Status. Vor allem Salvadorianer erhielten den "temporary protected status", der im Gesetz von 1990 verankert ist, und zunächst auf 18 Monate beschränkt war, dann aber kontinuierlich verlängert wurde. Ende der 80er und anfangs der 90er Jahre war es vor allem die haitianische Krise, die eine starke Asylimmigration erwarten liess. Die amerikanische Regierung fing Flüchtlingsboote auf hoher See ab, wobei die meisten Flüchtlinge zurückgeschickt und nur wenige Personen überhaupt zum Asylverfahren zugelassen wurden. Auf dieselbe Weise wurde der kubanischen Massenfluchtbewegung von 1994 begegnet.

Trotz den mit dem *Immigration Reform and Control Act* von 1986 verschärften Sanktionen für Arbeitgeber von illegalen Migranten stellt die illegale Einwanderung über die mexikanische Grenze immer noch eines der Hauptprobleme der US-Regierung dar, das sie verstärkt mit polizeilichen Mitteln (Grenzzäune, Grenzpatrouillen) zu bekämpfen versucht. In den Grenzstaaten wie z.B. Kalifornien hat sich eine feindliche Stimmung gegenüber illegalen Immigranten entwickelt und es gibt Initiativen, ihren Kindern den Zutritt zur Schule zu verbieten und sie vom Gebrauch öffentlich finanzierter Institutionen, wie Spitälern, auszuschliessen.

Kalifornien kann auch in der Frage der Integration als Vorreiter eines Stimmungsumschwungs gegenüber Immigranten gelten. Bei den letzten Präsidentschaftswahlen wurde in einem Referendum die Abschaffung der *affirmative action* von der Mehrheit der kalifornischen Bevölkerung beschlossen. Diese seit 1964 (*Civil Rights Act*) von der amerikanischen Regierung verfolgte Politik will gesellschaftliche Diskriminierung von ethnischen Minderheiten durch deren *positive Diskriminierung* (vor allem an Universitäten und in öffentlichen Institutionen) bekämpfen. Sie ist in den letzten Jahren immer stärker kritisiert worden, da sie dem zentralen Prinzip der modernen Gesellschaft - persönlicher Aufstieg allein kraft individueller Leistung und nicht aufgrund von Gruppenzugehörigkeit - ent-

gegenstehe. Die *affirmative action* kann als ein Kernelement der amerikanischen Integrationspolitik betrachtet werden. Daneben existieren aber noch viele andere Integrationsdispositive, wie beispielsweise Subventionen an ethnische Selbsthilfeorganisationen und eine Anti-Diskriminierungs-Gesetzgebung. Oft überschneiden sich diese Massnahmen auch mit der Politik, die gegen Ghettobildung und Verslumung von gewissen Wohnquartieren ankämpft, d.h. mit allgemeiner städtischer Sozialpolitik.

Von der allgemeinen Sozialhilfe sind Immigranten hingegen in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in den USA ausgeschlossen. Schon bis anhin hatten sie im Prinzip erst nach drei bis fünf Jahren Zugang zu Sozialhilfeprogrammen. Sowohl das *Welfare Law* vom August als auch die neuen Bestimmungen im *Immigration Act* vom September vergangenen Jahres haben diese Regelung nun gesetzlich festgeschrieben.

2.5 Australien

2.5.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Australien ist wie die USA ein klassisches Immigrationsland. Ausser den Aborigines, die heute 2% der Gesamtbevölkerung ausmachen, können alle Australier ihre Herkunft auf eine der Wanderungsbewegungen seit der englischen Kolonisation von 1788 zurückführen. Bis zum Zweiten Weltkrieg stammte der überwiegende Teil der Immigranten aus England. Andere europäische Einwanderer wie Iren, Deutsche und Italiener hatten oft mit Ablehnung und Diskriminierung zu kämpfen. Nichteuropäer waren von der Einwanderung gänzlich ausgeschlossen: Diese Politik basierte auf spätviktorianischen, rassistischen Vorstellungen, war vor allem gegen asiatische Einwanderer gerichtet und wird als sog. "*White Australia Policy*" bezeichnet.

Nach dem Zweiten Weltkrieg herrschte unter Politikern Übereinstimmung darüber, dass es für Australien aus strategischen und ökonomischen Gründen lebenswichtig sei, seine Bevölkerungszahl weiterhin zu erhöhen. Als offizielles Ziel wurde eine jährliche Zuwachsrate von 2% vorgegeben, wovon die eine Hälfte durch den Geburtenüberschuss, die andere durch Immigration bewerkstelligt werden sollte. Dies bedeutete bei einer Bevölkerung von 7,5 Millionen im Jahre 1945 eine jährliche Einwanderung von ca. 70'000 Personen. Die Regierung weigerte sich aber, die ethnische Präferenz der *White Australia Policy* für englische Einwanderer aufzuheben. Erst als klar wurde, dass nicht mehr genügend Engländer einwandern würden, wurden auch andere Nationalitäten zugelassen: als erstes osteuropäische Flüchtlinge, die sich in den Lagern der *International Refugee Organisation* (IRO) aufhielten. Gleichzeitig wurden Immigrationsabkommen mit einigen westeuropäischen Ländern abgeschlossen. Als auch diese Länder nicht mehr genügend Immigranten liefern konnten, wurden trotz grossen Vorbehalten (vor allem aufgrund der kulturellen Differenz) Abkommen mit südeuropäischen Ländern geschlossen. In den 60er und 70er Jahren stammte der Grossteil der Migranten aus Italien, Griechenland und Malta. Es entwickelte sich allerdings ein Zwei-Klassen-Immigrationssystem: Englischen und nordeuropäischen Immigranten wurden die Reisekosten bezahlt, der Familiennachzug und volle Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt gewährt; ost- und südeuropäische Immigranten kamen hingegen nicht in den Genuss dieser Vorteile. Erst als es gegen Ende der 60er Jahre schwieriger wurde, Einwanderer aus südeuropäischen Gebieten anzuziehen, wurden diese Unterschiede aufgehoben.

Um das Image eines rassistischen Landes, das die Weltöffentlichkeit Australien zunehmend zuschrieb, zu verbessern, wurde die *White Australia Policy* 1972 abgeschafft. Gleichzeitig beteiligte sich die Regierung an der Aufnahme von Flüchtlingen aus Indochina und dem Libanon. Diese Entscheidungen hatten einen starken Einfluss auf die australische Bevölkerungszusammensetzung: Zwischen 1945 und 1990 liessen sich ungefähr 5 Millionen Immigranten in Australien nieder, dessen Bevölkerungszahl in derselben Zeit von 7.5 auf 17 Mil-

tionen anstieg. Waren zwischen 1945 und 1961 noch 90% der Einwanderer Europäer, sind es zwischen 1976 und 1990 nur noch 30%; über 40% stammen nun aus Asien.

2.5.2 Statistischer Überblick

Zahl und Anteil an Immigranten⁵ in Australien (1981 / 1991)

| | 1981 | 1991 |
|---|-----------|-----------|
| Zahl der Immigranten | 3'003'800 | 3'753'300 |
| Anteil der Immigranten an der Gesamtbevölkerung | 20,6% | 22,3% |

Immigrantenzahlen⁶ nach Herkunftregion und -land (1991)

| | |
|-------------------|-----------|
| Europa | 2'300'300 |
| Grossbritannien | 1'122'400 |
| Italien | 254'800 |
| Ex-Jugoslawien | 161'100 |
| Griechenland | 136'300 |
| Deutschland | 114'900 |
| Asien | 822.200 |
| Vietnam | 122'300 |
| Neuseeland | 276'100 |
| Amerika | 147'000 |
| Afrika | 132'300 |
| Andere | 75'400 |
| Gesamtzahl | 3'753'300 |

2.5.3 Aktuelle Migrationspolitik

Die heutige australische Immigrationspolitik beruht auf einem Punktesystem, das an dasjenige Kanadas anlehnt. Jedes Jahr wird die Zahl der neuen Migranten von der Regierung vorgegeben. Personen, die nach Australien einwandern wollen (es handelt sich jährlich bis zu einer Million), müssen sich in den australischen Konsulaten bewerben und können einer medizinischen und einer Fähigkeitsprüfung unterzogen werden. Das Punktesystem hierarchisiert die Bewerbungen u.a. nach beruflichen und sprachlichen Qualifikationen, Alter sowie Familienbeziehungen zu in Australien lebenden Personen. Es gibt jungen, gut ausgebildeten und ökonomisch aktiven Bewerbern den Vorzug.

Die australische Politik unterscheidet zusätzlich drei Immigrationskategorien: Familiennachzug, ökonomische und humanitäre Immigration. Die Erlaubnis zum Nachzug der unmittelbaren Familie (Ehepartner und Kinder) erfolgt automatisch, diejenige weiterentfernter Verwandter ist dem Punktesystem unterworfen. Die ökonomische Immigration wird sowohl aufgrund der direkten Nachfrage einzelner ökonomischer Branchen als auch im Hinblick auf langfristige wirtschaftspolitische Ziele bestimmt. Die humanitäre Immigration betrifft Flüchtlinge, die in Zu-

⁵ Wie im Fall der USA handelt es sich hier nicht um Ausländer, sondern um im Ausland geborene Personen.

⁶ Siehe Fussnote 5.

sammenarbeit mit dem UNHCR in Flüchtlingslagern ausgewählt werden oder denen direkt in ihrem Herkunftsland die Einreiseerlaubnis erteilt wird. Beide Gruppen sind einer jährlichen Quote unterworfen. In den vergangenen Jahren stellten auch vermehrt Personen nach der Einreise ein Asylgesuch, 1991 waren dies z.B. 12'700.

Die illegale Einwanderung besteht in Australien fast nur aus Personen, die über die Dauer ihres Visums hinaus im Land bleiben (vor allem Studenten und Kurzzeit-Besucher); da Australien isoliert und von anderen Ländern weit entfernt liegt, spielt der illegale Grenzübertritt kaum eine Rolle. 1990 schätzte man, dass sich ungefähr 90'000 Personen illegal in Australien aufhielten. Seither wurde sowohl die Visa-Vergabe wie die Ausweisungspolitik verschärft. Australien vergibt seit einigen Jahren auch vermehrt befristete Einreisevisa mit Arbeitserlaubnis (jährlich 100'000-150'000), einerseits an jugendliche Touristen und Studenten, die meist schlecht bezahlte Arbeit ausführen, andererseits an hochqualifizierte Kader, die der australischen Wirtschaft fehlen. Es ist möglich, mit einem Kurzzeitvisum einen Antrag auf Niederlassung zu stellen. Die jährlichen Migrationsströme hängen seit den 70er Jahren vor allem von der Konjunktur ab: Während der Rezession der frühen 80er und anfangs der 90er zählte man ca. 60'000-100'000 Einwanderer, in Zeiten guter Konjunktur bis 140'000 pro Jahr.

Australien ist heute - auch verglichen mit Kanada und den USA - eines der Länder mit der weltweit stärksten Immigration: Der nicht in Australien geborene Teil der Bevölkerung beläuft sich auf über 20% (womit er nur knapp über dem Anteil der gleichen Bevölkerungsgruppe in der Schweiz liegt). Davon haben mehr als die Hälfte einen sog. "*non-English-speaking background*". Um dieser Situation gerecht zu werden, wird seit Anfang der 70er und verstärkt seit Ende der 80er Jahre eine multikulturelle Politik verfolgt, die in der *National Agenda for a Multicultural Australia* von 1989 formuliert ist. Sie beinhaltet allerdings nicht spezielle Rechte für Minderheitengruppen (wie in den USA) oder eine Festschreibung des kulturellen Pluralismus, sondern ein System von allgemeinen kulturellen und sozialen Rechten, die jedem Individuum zustehen. Englisch als Nationalsprache und Egalität der Geschlechter werden dabei als gemeinsame Grundlage vorausgesetzt.

Die Politik des Multikulturalismus drückt sich z.B. in der offiziell positiven Bewertung der multikulturellen Zusammensetzung der australischen Gesellschaft aus, die als eine Chance für Australiens wirtschaftliche Zukunft, vor allem in Bezug auf seine asiatischen Nachbarn, präsentiert wird. Die 1987 verabschiedete *National Policy on Languages* hat zum Ziel, die Zweisprachigkeit aller Australier zu fördern, sowohl was strategisch wichtige Sprachen als auch was die Muttersprachen der Migranten betrifft.

Die Regierung will hingegen keine migrantenspezifischen Institutionen mehr unterstützen (wie noch in den 70er Jahren), was bedeutet, dass Kultur nun als Teil der Privatsphäre betrachtet wird; kulturelle Eigenständigkeit soll zwar vom Staat geschützt werden, ihre Erhaltung wird aber nicht mehr als staatliche Aufgabe betrachtet. Trotzdem bestehen aber - vor allem auf Druck von Migranten-

lobbies - noch viele staatlich finanzierte Organisationen für Einwanderer. Ein letzter wichtiger Bestandteil der australischen Integrationspolitik stellt der traditionell offene Zugang zur Staatsbürgerschaft dar: Eingewanderte können sie schon nach wenigen Jahren durch einen Antrag erwerben, ihre im Land geborenen Kinder erhalten sie automatisch.

2.6 Kanada

2.6.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Wie die USA und Australien gehört Kanada zu den klassischen Immigrationsländern. Seine Bevölkerungszahl hat sich in den letzten hundert Jahren unter Einfluss der Zuwanderung mehr als versechsfacht und beträgt heute 29 Millionen (1991). Wie im amerikanischen und australischen Fall basierte auch die kanadische Zulassungspolitik während langer Zeit auf der ethnischen Selektion der Einwanderer (*White Canada Policy*): Der *Immigration Act* von 1910 hatte der Regierung die Kompetenz übertragen, "an kanadische Verhältnisse nicht angepasste Rassen" von der Einwanderung fernzuhalten, was den Ausschluss von asiatischen Einwanderern und die Bevorzugung von westeuropäischen Immigranten ermöglichte.

Nach 1945 wurde die Einwanderung als Mittel sowohl des Bevölkerungs- wie auch des Wirtschaftswachstums betrachtet und zum politischen Ziel proklamiert. Im Unterschied zu Australien verfolgte Kanada allerdings eine selektivere, auf bestimmte, in Kanada besonders benötigte Berufsgruppen ausgerichtete Rekrutierungspolitik und stützte sich bei der Bestimmung der jährlichen Immigrationszahlen stärker auf die konjunkturelle Entwicklung. Die jährlichen Einwanderungsquoten wurden in Bezug auf die "Absorptionskapazität der Ökonomie" festgelegt, was zu einer starken Fluktuation der Zulassungen führte. Betrug die jährliche Immigrationsquote von Mitte der 40er bis Mitte der 70er Jahre *durchschnittlich* 140'000 Personen, so konnte sie sich zwischen 72'000 (1961) bis 282'000 (1957) Personen bewegen. Anfangs der 80er Jahre wurden jährlich um die 90'000 Immigranten zugelassen, seither stieg die Quote auf über 250'000 (1992 und 1993).

Sowohl aus ökonomischen Gründen (zunehmender Bedarf an Arbeitskräften) als auch aus aussenpolitischen Überlegungen (Beziehungen zu asiatischen Ländern) schaffte der *Immigration Act* von 1962 die ethnische Selektion ab, eine Entscheidung, die mit der Einführung eines Punktesystems im Jahre 1967 bekräftigt wurde. Dieses System misst der nationalen Herkunft keine Bedeutung mehr zu, sondern beruht auf Kriterien wie Ausbildung und berufliche Qualifikation. Aufgrund dieses Wechsels stammen seither die meisten Immigranten aus Asien. Auch Lateinamerika und die Karibik sind wichtige Herkunftsregionen geworden. 1978 revidierte die Regierung das Punktesystem und räumte der Berufserfahrung als Kriterium grösseres Gewicht ein, was eine stärkere Einwanderung von Personen aus Entwicklungsländern zur Folge hatte. Gleichzeitig wurde die Einwanderung von Familienmitgliedern erleichtert.

Im Flüchtlingsbereich verfolgte die Regierung bis anfangs der 70er Jahre eine Politik, die auf *Ad-hoc*-Massnahmen beruhte und vor allem osteuropäischen Flüchtlingen zugute kam. Ab den 70er Jahren nahm Kanada in Zusammenarbeit mit dem UNHCR auch aussereuropäische Flüchtlinge auf. Es gehörte zu denjenigen Ländern, die am meisten Personen aus Indochina Zuflucht gewährten.

Im Integrationsbereich existiert seit 1971 offiziell eine multikulturelle Politik, die seither in mehreren Regierungsdokumenten bekräftigt wurde.

2.6.2 Statistischer Überblick

Zahl und Anteil an Immigranten⁷ in Kanada (1981 / 1991)

| | 1981 | 1991 |
|---|-----------|-----------|
| Zahl der Immigranten | 3'843'300 | 4'342'900 |
| Anteil der Immigranten an der Gesamtbevölkerung | 16,1% | 16,1% |

Immigrantenzahlen⁸ nach Herkunftsregion und -land (1991)

| | |
|-------------------|-----------|
| Europa | 2'364'700 |
| Grossbritannien | 717'700 |
| Italien | 351'600 |
| Polen | 184'700 |
| Deutschland | 180'500 |
| Asien | 1'064'800 |
| Indien | 173'700 |
| Amerika | 701'400 |
| USA | 249'100 |
| Karibik | 232'500 |
| Afrika | 166'200 |
| Andere | 45'800 |
| Gesamtzahl | 4'342'900 |

2.6.3 Aktuelle Migrationspolitik

Im Zentrum der heutigen kanadischen Zulassungspolitik steht das Punktesystem, das drei Kategorien von Immigrationsströmen unterscheidet: Familiennachzug, Flüchtlingsaufnahme und ökonomische Immigration (wozu hochqualifizierte Arbeitskräfte, Investoren und Selbständige gehören). Jedes Jahr präsentiert der *Minister of Citizenship and Immigration* dem Parlament zum 1. November die Immigrationsquote des folgenden Jahres (nach Kategorien aufgeschlüsselt). Der Familiennachzug erfolgt unter der Voraussetzung, dass die in Kanada lebenden Immigranten für ihre Familienmitglieder finanziell aufkommen. Sie können auch weiterentfernte Familienmitglieder wie Geschwister oder Nichten und Neffen nachziehen, wenn sie garantieren, während zehn Jahren für deren Unterhalt zu sorgen.

Kandidaten für die ökonomische Immigration müssen sich bei den kanadischen Konsulaten oder Immigrationsbüros bewerben und fallen unter das Punktesystem. Auswahlkriterien sind die Ausbildung sowie spezielle berufliche Weiterbildungen, die Berufserfahrung und die momentane Beschäftigung, das Vorhandensein einer Anstellung in Kanada, das Alter, Französisch- und Englischkennt-

⁷ Wie im Fall der USA und Australiens handelt sich hier nicht um Ausländer, sondern um im Ausland geborene Personen.

⁸ Siehe Fussnote 7.

nisse sowie die persönliche Eignung (die von den verantwortlichen Immigrationsbeamten eingeschätzt wird). Zusätzliche Punkte gibt es, wenn der Bewerber Unternehmer, Investor oder Selbständigerwerbender ist und nahe Verwandte in Kanada hat. Dieses System bevorteilt vor allem hochqualifizierte Bewerber in sehr spezialisierten Berufen, deren Qualifikationen der Nachfrage kanadischer Unternehmen entsprechen. Es wird heute von den kanadischen Verantwortlichen kritisch bewertet, da es zu stark auf kurzfristige Arbeitsmarktinteressen ausgerichtet sei. Eine zurzeit hängige Reform des Punktesystems soll bei der Auswahl der Immigranten mehr Gewicht auf Qualitäten legen, die der konstanten Entwicklung einer unter globaler Konkurrenz funktionierenden Ökonomie entsprechen, das heisst Flexibilität, Anpassungs- und Lernfähigkeit.

Die kanadische Kontingents-Flüchtlingspolitik wird stärker als diejenige anderer Länder von eigentlichen Immigrationskriterien bestimmt: Körperliche und geistige Gesundheit, zureichende Ausbildung und gute Integrationschancen sind wichtige Kriterien für eine Aufnahme. Flüchtlinge können auch von Privaten gesponsert werden. Diese müssen sich dazu verpflichten, für ein Jahr die finanzielle Verantwortung für den Flüchtling zu übernehmen. Die Politik gegenüber Asylbewerbern, die ihr Gesuch im Lande stellen, ist angesichts der steigenden Zahl der Gesuche (1989: 20'185), ähnlich wie diejenige der europäischen Länder, restriktiver geworden. Eine schnellere Behandlung der Gesuche sowie ihre Vorprüfung an den Grenzübergängen, das Einführen von Bussen für Flug- und Schiffsgesellschaften, die illegale Immigranten transportieren, die Beschneidung der Möglichkeiten von Hilfswerken, die Gesuchsteller zu beraten sowie die Reduktion von Rekursmöglichkeiten sollen die Asylnmigration eindämmen.

1990 beschloss die Regierung aus demographischen Überlegungen, die Immigrationsquoten von 1991 bis 1996 auf 250'000 Personen pro Jahr zu erhöhen; diese Zahl wurde aber 1993 auf 215'000 Personen gesenkt, wovon 24'000 bis 32'000 Flüchtlinge sein sollen. 1994 betrug der Anteil der Immigranten, die aufgrund ihrer ökonomischen Qualifikationen einwanderten, 48%, der Familiennachzug machte 43% aus. Da in vielen Fällen das Versprechen, den Unterhalt von Familienmitgliedern zu garantieren, nicht eingehalten wird und daraus dem kanadischen Staat hohe Kosten erwachsen, soll in Zukunft die Quote für den Familiennachzug zugunsten der ökonomischen Immigration reduziert werden.

Die 1972 eingeführte multikulturelle Politik hatte zum Ziel, ethnische Organisationen zu subventionieren, das Erlernen der offiziellen Sprachen (Englisch und Französisch) sowie der Muttersprachen der Immigranten zu fördern, allgemein den Plurikulturalismus zu unterstützen und den Austausch zwischen Minderheiten einerseits, der anglophonen und frankophonen Bevölkerung andererseits zu fördern. Die Verabschiedung der Charta über Rechte und Freiheiten von 1982 schreibt diese Politik fort: Artikel 27 garantiert den multikulturellen Charakter Kanadas. Dies bedeutet allerdings nicht, dass den ethnischen Gruppen Kollektivrechte übertragen würden, sondern nur, dass das multikulturelle Erbe Kanadas gepflegt werden soll, solange dies nicht mit individuellen Rechten in Konflikt tritt. Weitere Schritte in der Festigung dieser Politik waren die Erklärung für den Erhalt und die Förderung des Multikulturalismus von 1989 und die Gründung des

Ministeriums für Multikulturalismus und Staatsbürgerschaft von 1991. Gegen Ende der 80er Jahre kam diese Politik aber unter Druck: Teile der Bevölkerung kritisierten, diese Massnahmen würden mehr Anpassungsleistungen von den Kanadiern als von den Immigranten erfordern. Heute ist die multikulturelle Politik weniger auf die Unterstützung der ethnischen Gruppen und ihrer Kultur, sondern mehr auf den Kampf gegen Diskriminierung, die gegenseitige Verständigung, die Integration der Minderheiten in öffentliche Institutionen sowie die Chancengleichheit ausgerichtet.

Dieses letzte Postulat wird ernst genommen: Immigranten sind heute Einheimischen in der kanadischen Gesellschaft in praktisch allen Bereichen - ausser den an die Staatsangehörigkeit gebundenen politischen Rechten - gleichgestellt. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit wird - in der Tradition der anglophonen Einwanderungsländer - sehr liberal gehandhabt: Seit dem neuen *Citizenship Act* von 1976 sind nur drei Jahre regulärer Aufenthalt in Kanada notwendig, um ein Gesuch stellen zu können.

3 SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ

Welche Schlüsse lassen sich aus den sechs Länderbeispielen ziehen? Die folgenden Punkte könnten für die Reflexion über eine zukünftige Migrationspolitik der Schweiz von Interesse sein.

- Kanada und Australien haben als traditionelle Immigrationsländer mit Hilfe des Punktesystems ein Zulassungsmodell geschaffen, das die Immigration aus gesamtgesellschaftlicher Sicht optimiert. Die kanadische Entwicklung deutet aber darauf hin, dass den langfristigen ökonomischen und demographischen Überlegungen der Vorzug gegenüber kurzfristigen Wirtschaftsinteressen zu geben ist. Dies würde für die Schweiz bedeuten, dass anstelle der jetzigen Unterscheidung von zweitem und dritten Kreis ein von nationalen Kriterien unabhängiges System treten würde, das - vielleicht in Kombination mit dem Nachweis einer Stelle - vorwiegend die individuellen Qualifikationen eines Immigranten berücksichtigt, und damit dessen langfristige Integrationsfähigkeit.
- Mehrere europäische Länder, deren Migrationspolitik lange Zeit im Dienste konjunktureller Wirtschaftsinteressen stand, haben versucht, sich der daraus resultierenden gesellschaftlichen Folgekosten durch eine forcierte Rückkehrpolitik zu entledigen. Besonders das deutsche Beispiel zeigt aber die Erfolglosigkeit eines solchen Unternehmens: Wie auch in Frankreich ist man inzwischen zur Überzeugung gelangt, dass die Rückkehr durch finanzielle Anreize zwar gefördert wird, dass sie aber nur auf freiwilliger Ebene erfolgen kann. Die Umsetzung einer Rückkehrpolitik ist deshalb wohl auch für die Schweiz nur sinnvoll, wenn sie auf Freiwilligkeit beruht. Vor übertriebenen Erwartungen muss jedoch angesichts der Erfahrungen in Deutschland gewarnt werden.
- Die Folgen unkontrollierter Immigration zeigen sich in Europa am deutlichsten in Frankreich. Die momentan laufende Revision der französischen Immigrationsgesetzgebung verweist auf die Gefahren, die für das migrationspolitische Klima vom illegalen Aufenthalt von Ausländern ausgehen können. Das Phänomen ist von xenophoben Kräften leicht auszubeuten, und die Politisierung kann die Chancen für eine sachliche Diskussion über Zulassung und Integration völlig blockieren. Auch in den USA ist eine Verschlechterung des politischen Klimas aufgrund der illegalen (vor allem mexikanischen) Immigration zu beobachten. Im schweizerischen Kontext stand bis anhin die Illegalität nicht im Vordergrund der Politisierung des Migrationsthemas. Eine griffige und überzeugende Politik gegen illegalen Aufenthalt sollte dies auch in Zukunft garantieren.
- Im Integrationsbereich lässt sich in allen Ländern, die sich in den 70er und 80er Jahren für eine Politik des Multikulturalismus entschieden haben (Kanada, Australien und Niederlande), eine Rückkehr zu Integrationskonzepten beobachten, die mehr Gewicht auf die Vermittlung von grundlegenden Fähigkeiten legen, welche die Teilnahme in Arbeitswelt und Schule erleichtern.

Dies erklärt sich einerseits durch die wachsende Opposition der Bevölkerung, welche die multikulturelle Politik zunehmend als Bevorzugung der Immigranten gegenüber Einheimischen wahrnimmt. Die Kritik an der *affirmative action* in den USA nährt sich aus denselben Ressentiments. Die multikulturelle Politik wird andererseits auch durch das zunehmende soziale Gefälle zwischen Einheimischen und Immigranten in Frage gestellt, welches durch wachsende Integrationsschwierigkeiten bedingt ist. In den Niederlanden beispielsweise erklärt sich die hohe Arbeitslosigkeit türkischer und marokkanischer Jugendlicher u.a. durch deren mangelnde Ausbildung und Sprachkenntnisse. Kanada, Australien und die Niederlande wollen multikulturelle Politik zwar nicht völlig aufgeben, aber sie betrachten es nicht mehr als die Aufgabe des Staates, die kulturelle Identität der Migranten zu fördern. Diese sollen nunmehr selbst um die Pflege ihrer Herkunftskultur besorgt sein. Als staatliche Aufgabe wird hingegen die Forderung von Toleranz verstanden, sowie insbesondere die Verbesserung von Partizipationschancen in den Bereichen Schule und Arbeit und der Kampf gegen Diskriminierung.

- Die Erfahrungen Australiens regen auch in der Frage der nationalen Identität zur Reflexion an: Der Wechsel anfangs der siebziger Jahre von der *White Australia Policy* zu einer multikulturellen Politik und die damit verbundene Umdeutung des australischen Selbstverständnisses beweisen - trotz der momentanen Kritik am Multikulturalismus -, dass die nationale Identität keine unverrückbare Konstante darstellt, sondern Raum für verschiedene Interpretationen bietet. Dies bedeutet, dass das jetzige EU-feindliche Selbstverständnis einer Mehrheit von Schweizern nicht als unüberwindliches Hindernis betrachtet werden muss, sondern ebenfalls Umdefinierungen zugänglich sein kann.

QUELLEN

Deutschland

- Bade, Klaus J., *Homo Migrans - Wanderungen aus und nach Deutschland*, Essen, Klartext Verlag, 1994.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, *Ausländer im vereinten Deutschland. Perspektiven der Ausländerpolitik*, Bonn, 1991.
- Kurthen, Hermann, "Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration", *International Migration Review*, Vol. XXIX, No.4, 1995, S. 914-938.
- Meier-Braun, Karl-Heinz, *Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württenbergs*, Mainz, Grünewald, 1988.
- Rudolph, Hedwig, "Dynamics of Immigration in a Nonimmigrant Country: Germany" in *European Migration in the Late Twentieth Century*, Ed. by Heinz Fassmann and Rainer Münz, Hunts, Edward Elgar, 1994, S. 113-126.

Frankreich

- Chebbah, Laure-Leyla, "La politique française d'intégration, entre spécifique et droit commun", *Hommes et Migrations*, N°1203, Novembre 1996, S. 13-18.
- Costa-Lascoux, Jacqueline, *De l'immigré au citoyen*, Paris, La Documentation Française, 1989.
- Frybès, Marcin, "France: Un équilibre pragmatique fragile" in *Immigrés en Europe - Politiques locales d'intégration*, sous la dir. de Didier Lapeyronnie, Paris, La Documentation française, 1992, S. 83-110.
- Haut Conseil à l'intégration, *L'intégration à la française*, Paris, Editions 10/18, 1993.
- Weil, Patrick, *La France et ses étrangers*, Paris, Calman-Lévy, 1991.
- Withol de Wenden, Catherine, "Le cas français", in *De l'immigration à l'intégration en France et en Allemagne*, sous la dir. de Bernard Falga et al., Paris, Editions Cerf, 1994, S. 41-59.

Niederlande

- Entzinger, Han, "The Netherlands" in *European Immigration Policy - A Comparative Study*, Ed. by T. Hammar, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, S. 50-88.
- Entzinger, Han, "Shifting Paradigms: An Appraisal of Immigration in the Netherlands" in *European Migration in the Late Twentieth Century*, Ed. by Heinz Fassmann and Rainer Münz, Hunts, Edward Elgar, 1994, S. 93-112.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Immigrant Policy*, Summary of the 36th Report, Den Haag, 1990.

- Mahnig, Hans, "Immigration et émancipation des minorités aux Pays-Bas" in *Logiques d'Etat et immigrations*, Paris, Editions Kimé, 1992, S. 119-138.
- Penninx, Rinus, Groenedijk, Kees, "Auf dem Weg zu einer neuen Einwanderungspolitik in den Niederlanden?", *ZAR*, No.4, 1989, S. 345-365.
- Penninx, R., Schoorl, J., Van Praag, C., *The Impact of International Migration on Receiving Countries: The Case of the Netherlands*, Amsterdam, Swets en Zeitlinger, 1993.

USA

- Churgin, Michael J., "Mass Exoduses: The Response of the United States", *International Migration Review*, Vol. XXX, No.1, Spring 1996, S. 310-324.
- High, George B., "Major Issues of Contemporary American Immigration Policy" in F. Heckmann / W. Bosswick (eds.), *Migration Policies : a Comparative Perspective*, Europäisches Forum für Migrationsstudien, Bamberg, 1994, S. 37-49.
- Keely, Charles B., "The United States of America: Retaining a Fair Immigration Policy" in *The Politics of Migration Policies*, Ed. by Daniel Kubat, New York, Center for Migration Studies, S. 60-84.
- Miller, Mark J., "La nouvelle loi américaine sur l'immigration: vers un modèle d'après-guerre froide?" *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. VII, No.3, 1991, S. 31-36.
- Papademetriou, Demetrios and Yale-Loehr Stephen, *Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrants*, International Migration Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1996.

Australien

- Castles, Stephen, "The Australian Model of Immigration and Multiculturalism: Is It Applicable to Europe?", *International Migration Review*, Vol. XXVI, No. 2, Summer 1992, S. 549-567.
- Ongley, Patrick, Pearson, David, "Post-1945 International Migration: New Zealand, Australia and Canada compared", *International Migration Review*, Vol. XXIX, No. 3, Fall 1995, S.765-793.
- Price, Charles, "Australia: A New Multicultural Country?" in *The Politics of Migration Policies*, Ed. by Daniel Kubat, New York, Center for Migration Studies, S. 3-22.
- Wilkie, Meredith, "Multi-Culturalism and anti-discrimination law in Australia", *New Community*, Vol. 20, No. 3, April 1994, S. 437-453.

Kanada

- Adelman, Howard, "What Can Europe learn from Canada?", *Migration*, Nr. 1/2, 1994, S. 5-14.

- Helly, Denise, "Les politiques d'immigration au Canada de 1867 à nos jours" *Hommes et Migrations*, Nr. 1200, Juillet 1996, S. 6-14.
- Helly, Denise, "Le multiculturalisme canadien" *Hommes et Migrations*, Nr. 1200, Juillet 1996, S. 25-34.
- Kubat, Daniel, "Immigration's Humanitarian Challenge" in *The Politics of Migration Policies*, Ed. by Daniel Kubat, New York, Center for Migration Studies, S. 23-44.
- Ongley, Patrick, Pearson, David, "Post-1945 International Migration: New Zealand, Australia and Canada compared", *International Migration Review*, Vol. XXIX, No. 3, Fall 1995, S.765-793.
- Papademetriou, Demetrios and Yale-Loehr Stephen, *Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrants*, International Migration Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1996.