

A. Einleitung

"Soziale Ungleichheit" ist historisch wie aktuell ein zentrales Phänomen der Organisation von Gesellschaftlichkeit. Treffend benennt der keineswegs selbstverständliche Begriff durch die Stellung des Adjektives zum Substantiv, daß "soziale Ungleichheit" ein Produkt menschlichen Handelns ist, ohne daß diese jedoch von vornherein rational intendiert sein muß. Auf jeden Fall stellt "soziale Ungleichheit" aber Folge menschlichen Handelns dar und ist somit weder gottgegeben, noch ein naturbedingtes Schicksal. Obgleich begrifflich im Singular gefaßt, bezieht sich der Tatbestand "sozialer Ungleichheit" auf die Zusammenfassung einer Vielzahl möglicher Ungleichheiten zwischen Menschen in verschiedenen Arbeits- und Lebenszusammenhängen. Hierbei ist "soziale Ungleichheit" von "sozialer Verschiedenheit" zu unterscheiden, weil die Verschiedenheit von Menschen nach bloßen physischen und sozialen Merkmalen a priori keine "soziale Ungleichheit" begründen muß. Erst der interessengebundene, herrschaftliche Charakter der Organisation von Gesellschaftlichkeit macht aus der kulturell interpretierten menschlichen Verschiedenheit zwischenmenschliche Ungleichheit. "Soziale Ungleichheit" und "soziale Differenz" sind somit zwei voneinander zu trennende Sachverhalte, wenngleich sie in der sozialen Realität auf vielfältige Weise miteinander verwoben sein können. "Soziale Ungleichheit" beschreibt also genauer die Gliederung sozialer Zusammenhänge im Sinne eines "Besser-Schlechter"-Gestelltseins, eines "Oben-Unten-Verhältnisses" im Rahmen einer historisch konkreten Gesellschaftsorganisation, deren empirische Aufteilung nach sozial relevanten Gruppen im Rahmen der Analyse der "Sozialstruktur" erfaßbar ist.¹

Sozialwissenschaftlich wird "soziale Ungleichheit" bislang zumeist im nationalen Kontext verortet und thematisiert.² Demnach ist intranationale soziale Ungleichheit Ausdruck und Folge einer ungleichen Verteilung von knappen, begehrten Gütern und Lebensumständen, die für die meisten Menschen – in Abhängigkeit von kultureller Interpretation – ein als "gut" erachtetes Leben ermöglichen würden. Zu den ungleich verteilten knappen, sozial begehrten und ideellen Gütern zählen insbesondere materieller Wohlstand, Bildung, die Gewährung politischer Freiheits- und Bürgerrechte, die Sicher-

¹ Vgl. Hradil, St. 1987, S. 14 f

² Vgl. Kreckel, R. 1992, S. 32 f

heit vor Gewalt sowie eine lebenswerte Umwelt,³ ohne daß die Reihenfolge der Aufzählung eine Wertigkeit nahelegen will.

Soziale Ungleichheit bezüglich der Verteilung knapper, erstrebenswerter Güter und Lebensbedingungen besteht auch zwischen den nationalstaatlich organisierten Gesellschaften bzw. Staatengemeinschaften. Internationale soziale Ungleichheit verweist auf die bedeutsame Tatsache, daß die Arbeits- und/oder Lebenschancen zwischen den Menschen weltweit unterschiedlich verteilt sind, wobei die Grenzen sozialer Ungleichheit nicht immer, aber überdurchschnittlich häufig entlang nationalstaatlich bzw. staatengemeinschaftlich fixierter Räume verlaufen. Die weltweit unterschiedliche Verteilung von Lebenschancen hat zur Folge, daß bestimmte Staatsbevölkerungen – zu meist der entwickelten liberal-kapitalistischen Gesellschaften – im Durchschnitt bessere Lebensmöglichkeiten besitzen als andere Bevölkerungen. Internationale soziale Ungleichheit bezieht sich auf die objektive, mittels ökonomischer, politischer und soziokultureller Indikatoren beschreibbare Distanz zwischen staatlich verfaßten Gesellschaften. Diese Distanz kann als Entwicklungsgefälle⁴ zwischen hierarchisch angeordneten Gesellschaften in einem Weltzusammenhang beschrieben werden⁵ oder auch als weltweite Abhängigkeit der weniger entwickelten und in bezug auf "Macht" geringer ausgestatteten Länder von den liberal-kapitalistischen "Zentren" im Sinne eines "Zentrum-Peripherie-Verhältnisses"⁶.

Die internationale soziale Ungleichheit hat allgemein in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen, wengleich auch nach Weltregionen unterschiedlich.⁷ Die wachsende internationale soziale Ungleichheit läßt sich beispielhaft empirisch anhand einiger Indikatoren veranschaulichen:

³ St. Hradil (1987,15) benennt drei Definitionselemente für den Begriff "soziale Ungleichheit": (a) "Der Begriff der 'sozialen Ungleichheit' bezieht sich auf Lebensumstände, die begehrt sind, da sie die Chancen für ein gemeinhin als 'gut' beurteiltes Leben erhöhen. (b) Der Begriff 'soziale Ungleichheit' bezieht sich nur auf diejenigen unter den beehrten Lebensumständen, die knapp sind, da sie bestimmten Gesellschaftsmitgliedern mehr, anderen weniger zur Verfügung stehen. (c) Der Begriff der 'sozialen Ungleichheit' impliziert, daß die Verteilung solcher beehrten und knappen Lebensumstände durch das menschliche Zusammenleben, d.h. gesellschaftlich, zustandekommen und gesellschaftlich geregelt ist".

⁴ Entwicklung ist in dem hier gebrauchten Sinne keine moralische, aber auch keine ausschließlich ökonomische Kategorie. Zu Begriff, Bedingungen und Indikatoren von gesellschaftlicher Entwicklung bzw. Unterentwicklung vgl. Wöhlcke, M. 1991; Nohlen, D./ Nuscheler, F. 1993, S. 31-108

⁵ Vgl. Harbach, H. 1976; vgl. Hoffmann-Nowotny, H.J. 1989, S. 30

⁶ Vgl. Kreckel, R. 1992, S. 39 ff

⁷ Im Unterschied zu südostasiatischen Staaten, wie beispielsweise Taiwan, Singapur und Korea, haben sich für viele afrikanische Staaten die Einkommens- und Lebensbedingungen im internationalen Maßstab in den vergangenen Jahrzehnten verschlechtert.

- Wird der Indikator "Einkommen" zugrunde gelegt, so hat sich der Abstand zwischen den unteren und den oberen zwanzig Prozent der Weltbevölkerung seit 1960 von 1 : 30 auf 1 : 61 mehr als verdoppelt.
- Zwischen 1960 und 1991 stieg der Anteil der reichsten 20 % der Weltbevölkerung am globalen Einkommen von 70 % auf 85 %. Im gleichen Zeitraum erlebten alle außer diesem reichsten Fünftel einen Rückgang ihres Anteiles am Welteinkommen – und bei den ärmsten 20 % sank ihr ohnehin geringer Anteil von 2,3 % auf 1,4 %. Ein Fünftel der Menschheit, zum großen Teil in den Industrieländern, verfügt so über mehr als vier Fünftel des weltweiten Einkommens und anderer Entwicklungschancen.
- Das reichste Fünftel realisierte Anfang der 1990er Jahre insgesamt 84,7 % des (weltweiten) Bruttosozialproduktes, ihr Anteil am Welthandel macht 84,2 % aus. 85 % aller Investitionen werden hier getätigt. Des weiteren verfügt das reichste Fünftel der Weltbevölkerung über 85,5 % aller (inländischen) Ersparnisse.⁸

Die bereits erwähnte Tatsache, daß soziale Ungleichheit auch im internationalen Maßstab sich auf die Verteilung knapper, begehrter materieller und ideeller Güter und Lebensbedingungen bezieht, kann nicht die quantitative Dimension internationaler sozialer Ungleichheit außer acht lassen, also den zahlenmäßigen Umfang der Menschen weltweit, die an diesen Gütern teilhaben und -nehmen wollen. Damit ist der Zusammenhang von Bevölkerungsbzw. Erwerbstätigenentwicklung und Armut angesprochen. Die Bevölkerungsentwicklung weltweit ist unter den gegebenen Produktions-, Distributions- und Eigentumsverhältnissen für die internationale soziale Ungleichheit zwischen den Menschen ein Problem, welches jedoch auch von internationaler sozialer Ungleichheit verursacht wird. Brauchte es ca. eine Million Jahre, um die erste Milliarde Menschen auf der Erde hervorzubringen, so wird es nach Prognosen ab Mitte der 1990er Jahre nur noch 10 Jahre dauern, bis zu den gegenwärtig 5,5 Milliarden Menschen eine weitere Milliarde Menschen hinzukommt; zwischen 1997 und 2001 soll es 6 Milliarden und zwischen 2006 und 2018 bereits 7 Milliarden Menschen geben.⁹

⁸ Vgl. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hg.) 1994, S. 42. Anmerkung: Internationale soziale Ungleichheiten bezüglich von Einkommen und Vermögen können auch an konkreten Personen festgemacht werden. Mitte der 1990er Jahre entspricht das Vermögen der 358 reichsten Menschen der Welt, der Dollar-Milliardäre, dem Gesamteinkommen der ärmsten 45% der Weltbevölkerung, d.h. von 2,3 Milliarden Menschen. Hier wird jedoch Vermögen und Einkommen miteinander verglichen. Nimmt man als Bezugsgröße ausschließlich die des Vermögens, fällt die Ungleichheit noch ausgeprägter aus. Vgl. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hg.) 1996, S. 2

⁹ Vgl. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hg.) 1994, S. 42

Hierbei gibt es nach Weltregionen sehr unterschiedliche Entwicklungstrends. Gerade in den weniger entwickelten, ärmeren Regionen wächst die Bevölkerung international am stärksten, während sie in den Ländern mit durchschnittlich hohem Einkommen tendenziell rückläufig ist bzw. gleichbleibt. Mit dem weltweiten Bevölkerungswachstum steigt auch das Potential der Erwerbspersonen – überdurchschnittlich stark wiederum in den Ländern mit niedrigem Einkommen.

Tabelle 1: Das weltweite Arbeitskräftepotential nach Einkommensgruppen der Länder und nach Regionen¹⁰

Einkommensgruppe oder Region	Arbeitnehmer in Millionen und Prozent					
	1965		1995		2025	
Welt	1 329	100%	2 476	100%	3 656	100%
Einkommensgruppe						
Länder mit hohem Einkommen	272	21%	382	15%	395	11%
Länder mit mittlerem Einkommen	363	27%	658	27%	1 020	28%
Länder mit niedrigem Einkommen	694	52%	1 436	58%	2 241	61%
Region						
Afrika südlich der Sahara	102	8%	214	9%	537	15%
Ostasien und Pazifik	448	34%	964	39%	1 201	33%
Südasien	228	17%	440	18%	779	21%
Europa und Zentralasien	180	14%	239	10%	281	8%
Naher Osten und Nordafrika	29	2%	80	3%	204	6%
Lateinamerika	73	5%	166	6%	270	7%
OECD-Länder mit hohem Einkommen	269	20%	373	15%	384	10%

Transnationale Migrationen sind Ausdruck und Folge der Gleichzeitigkeit weltweiter Existenz sozialer Ungleichheit zwischen staatlich organisierten Gesellschaften: Dualismus von Armut und Reichtum – armen Herkunfts-

¹⁰ Quelle: Weltbank 1995, S. 11, nach Daten der ILO. Die Angaben für das Jahr 2025 basieren auf Schätzungen. Anmerkung: Als Arbeitnehmer werden Personen im Alter von fünfzehn bis vierundsechzig Jahren erfaßt. Länder mit niedrigem Einkommen sind jene, deren Bruttonationalprodukt (BSP) pro Kopf im Jahr 1993 695 Dollar oder weniger betrug. Länder mit mittlerem Einkommen sind jene, deren BSP pro Kopf im Jahr 1993 mehr als 695 Dollar, aber weniger als 8.626 Dollar betrug. Als Länder mit hohem Einkommen werden jene kategorisiert, deren BSP pro Kopf im besagten Jahr 8.626 Dollar oder mehr betrug. Dementsprechend gehören die Untersuchungsländer Polen und die Türkei zu den Ländern mit mittlerem, die Bundesrepublik Deutschland zu den Ländern mit hohem Einkommen.

versus reichen Aufnahmeländern"¹¹, aber auch zwischen garantierter politisch-kultureller Freiheit und staatlicher Unterdrückung. Im Unterschied zu Vertreibung und Flucht haben Arbeitsmigrationen eine eindeutige Richtung: Sie finden allgemein von weniger entwickelten in entwickeltere, von ärmeren in reichere Nationen bzw. internationale Wirtschaftssegmente statt. Obwohl das Phänomen der internationalen sozialen Ungleichheit die grundlegendste Determinante – vor allem – für Arbeitsmigrationen bildet, müssen weitere Faktoren hinzukommen, damit Arbeitsmigrationen als sozial-räumliche Mobilitäten identifiziert werden können. Internationale Einkommensgefälle stellen hierbei nur einen Faktor unter anderen dar und sind für sich genommen noch keine hinreichende Erklärung für die Entstehung von Migrationen. Hierfür bedarf es vielmehr der Vermittlung transnationaler ökonomischer und politischer Institutionen und Akteure.

Die Mehrzahl der internationalen Migranten befand sich in der jüngeren Vergangenheit außerhalb Europas.¹² Nachdem in den vergangenen Jahrhunderten vom geographischen Raum Europa umfangreiche Arbeitsemigrations- und Flüchtlingsbewegungen ausgegangen waren, entwickelt sich insbesondere Westeuropa in den vergangenen Jahren zu einer der bedeutendsten Einwanderungsregionen weltweit¹³ wie auch die Bundesrepublik Deutschland (BRD) zu einem bedeutenden Zu- und Einwanderungsland.

1. Forschungsleitende Fragestellung

Nationalstaatliche Grenzen markieren nicht nur soziale Ein- wie auch Ausgrenzungen von Bevölkerungsgruppen, sondern sind auch Begrenzungen, die Zugehörigkeiten und damit verbundene Vorrechte gegenüber Dritten bestimmen. Dies gilt auch für die Begrenzungen der nationalen Arbeitsmärkte, die weitgehend mit nationalstaatlichen Grenzen übereinstimmen. Aus der Perspektive des Zuwandererlandes kann daher je nach Zeitraum und nach sozialen Gruppen, staatlichen und privaten Institutionen und Organisationen grenzüberschreitende Migration mehr oder weniger aus ökonomischen, politischen und sozialen Gründen erwünscht sein.

Grenzüberschreitende Arbeitsmigrationen sind für Gewerkschaften politikrelevante Vorgänge, da sie zunächst durch einen Zugang von Erwerbspersonen das Arbeitskräfteangebot auf den nationalen bzw. sektoralen Arbeitsmärkten vergrößern. Damit tangieren Arbeitsmigrationen eine zentrale Funktion der Gewerkschaften, nämlich den Versuch, die Angebots-Nachfra-

¹¹ Vgl. Manfrass, K. 1994, S. 48

¹² Vgl. Hoffmann-Nowotny, H.J. 1994, S. 388 ff

¹³ Vgl. Santel, B. 1995, S. 48 ff

gerelationen auf den nationalen bzw. sektoralen Arbeitsmärkten zu beeinflussen bzw. eine weitgehende Arbeitsmarktkontrolle im Sinne der einheitlichen Gewerkschaftsmitglieder auszuüben.

Die bundesdeutschen Gewerkschaften waren in den vergangenen Jahrzehnten Organisationen, die auf nationaler Ebene den gesellschaftlichen, sozial ungleichheitsträchtigen Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit vor allem im Interesse ihrer Mitglieder "politisch bearbeiteten". Die allgemeine, im folgenden noch weiter zu spezifizierende forschungsleitende Fragestellung lautet: Haben die – traditional an ihren nationenspezifischen Bedingungen sozialer Ungleichheit orientierten – Gewerkschaften angemessene Strategien, um gegenüber der staatlichen Politik, den organisierten Interessen des Kapitals wie auch gegenüber den Gewerkschaften anderer Länder bei der Regulation der transnationalen Migrationen und ihrer Ursachen mitreden zu können?

2. Bericht über den Forschungsstand zur Fragestellung und Einordnung in die allgemeinere Theoriediskussion

Obwohl bereits in den 1970er Jahren einige Arbeiten zur gewerkschaftlichen Migrationspolitik vorlagen, waren für den deutschsprachigen Raum sozialwissenschaftliche Untersuchungen zu diesem Politikfeld eng verbunden mit der Herausbildung einer allgemeinen, wissenschaftlich fundierten und reflektierten Migrations- und Minderheitenforschung, die sich in der BRD erst zu Beginn der 1980er Jahre in Auseinandersetzung mit der nordamerikanischen Sozialwissenschaft zu etablieren begann.¹⁴ Gewerkschaftliche Migra-

¹⁴ Vgl. auch stellvertretend für andere: Anagnostidis, H. 1972, "Gewerkschaften und Ausländerbeschäftigung"; in: Klee, E. (Hg.), "Gastarbeiter. Analysen und Berichte", Frankfurt/M., S. 104-136; Decker, F. 1974, "Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitern in der Bundesrepublik und die Politik der Gewerkschaften", Diplomarbeit am Fachbereich 15 der Freien Universität Berlin; Budzinski, M. 1979, "Gewerkschaftliche und betriebliche Erfahrungen ausländischer Arbeiter. Untersuchungen in einem Chemie- und einem Metallbetrieb in Baden-Württemberg, Frankfurt-New York; Kontos, M. 1983, "Verbandsstrategien zur Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik: eine Analyse der Integrationsstrategien der Unternehmerverbände und der Gewerkschaften gegenüber den ausländischen Arbeitern", Königstein/Ts., Hanstein; Schäfer, H. (1985), "Betriebliche Ausländerdiskriminierung und gewerkschaftliche Antidiskriminierungspolitik", Berlin; Schäfer, H./Kühne, P. (1986), "Soziale Ungleichheit von Ausländern - Zur Lage auf dem Arbeitsmarkt und in den Betrieben", in: Franz, H. W. u.a. (Hg.), "Neue alte Ungleichheiten: Berichte zur sozialen Lage der Bundesrepublik", S. 229-248; Hildebrandt, E. (1986), "Internationale Beschäftigungskonkurrenz. Zur Konkurrenz nationaler Arbeitsbevölkerungen am Beispiel der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland", Frankfurt a.M./ New York; Heckmann; F. (1988), "Gewerkschaftliche Migrationspolitik", in: Migration, Heft 3/88, S. 79-95

tionspolitik war in der Vergangenheit für die sozialwissenschaftliche Forschung weitgehend ein Thema, welches sich auf den nationalen Rahmen sozialer Ungleichheit in der Bundesrepublik als Zu- und Einwanderungsgesellschaft bezog. Transnationale Arbeitsmigrationen wurden aber eben unter der Prämisse des nationalen Paradigmas unter den Gesichtspunkten "sozialer Ungleichheit", "Integration" und "Ausgrenzung" thematisiert.

(1) K. Dohse (1985 zuerst 1981) untersucht die staatliche Regulierung der Ausländerbeschäftigung als Regelung der Ausländerzulassung und als Behandlung bereits im Inland zugelassener Ausländer vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland. Staatsangehörigkeit wird hier als ein vom Staat in zweifacher Weise erhobenes zentrales Kriterium der Statusdifferenz Inländern - Ausländer analysiert: Zum einen bedingen die nationalen Grenzen, die zugleich Grenzmarken des Arbeitsmarktes sind, die Möglichkeit einer prinzipiellen Schließung des nationalen Arbeitsmarktes gegenüber Ausländern. Zum anderen wurde auch die Ausländerbeschäftigung nach erfolgter Zulassung im Inland jeweils unter Politikvorbehalt gestellt: Ausländische Arbeiter sollten – auch wenn im Staatsgebiet beschäftigt – stets Teil der "Reservearmee" bleiben und somit jederzeit wieder externalisierbar sein.¹⁵ Die Grundlage bzw. die Voraussetzung für die mögliche Schließung des nationalen Arbeitsmarktes schufen maßgeblich die Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung in der Weimarer Republik mit der Durchsetzung des Inländerprimats, welches die bevorrechtigte Besetzung von Arbeitsplätzen mit einheimischen Erwerbspersonen vorsieht.¹⁶

Zwischen einheimischen Arbeitnehmern und ausländischen Arbeitsmigranten sieht K. Dohse einen prinzipiellen Interessenkonflikt, der in dem Tatbestand der internationalen sozialen Ungleichheit begründet ist: Während inländische Arbeitskräfte an einer möglichst guten Position am nationalen Arbeitsmarkt und einem hohen Reproduktionsniveau interessiert seien, die am ehesten die prinzipielle Abgeschlossenheit des Arbeitsmarktes als Strategie der Minimierung der Konkurrenzbeziehungen nach außen nahe legt, hätten Arbeitskräfte aus weniger entwickelten Staaten ein aktuelles Interesse, durch Arbeitsaufnahme in entwickelteren Staaten ihr eigenes Reproduktionsniveau zu verbessern.¹⁷

(2) R. Kreckel (1992) geht im Rahmen seiner allgemeinen Theorie der Politischen Soziologie sozialer Ungleichheit von einem weltweiten Ungleichheitssystem aus. Soziale Ungleichheit erscheint international wie auch national als ein Verteilungskonflikt um Lebenschancen, der mit den strategischen Ressourcen "materieller Reichtum", "symbolisches Wissen", "hierarchische Organisation" und "selektive Organisation" ausgetragen wird.¹⁸

¹⁵ Vgl. Dohse, K. 1985 zuerst 1981, S. 41

¹⁶ ebenda, S. 114

¹⁷ Vgl. Dohse, K. 1985 zuerst 1981, S. 7

¹⁸ Vgl. Kreckel, R. 1992, S. 20

Die ungleiche Verteilung dieser strategischen Ressourcen zwischen Staaten, Gruppen und Individuen begründet mehr oder weniger Macht, Konflikte im Sinne des mächtigeren Akteurs bzw. der Akteure zu entscheiden. Maßgeblich hierbei ist die Konfliktfähigkeit und -entscheidung der Akteure auf dem Arbeitsmarkt. Dieser Arbeitsmarkt, der ohne politische Regulierung zunächst als Weltarbeitsmarkt zu begreifen ist, ist der "Ort" für die Zuteilung von Arbeits- und Lebenschancen für Menschen. Damit wird der Arbeitsmarkt die zentrale "Drehscheibe sozialer Ungleichheit" in fortgeschrittenen kapitalistischen Staatsgesellschaften.¹⁹ Der Autor bezeichnet den Arbeitsmarkt als politischen Raum, der von den drei – mit Macht unterschiedlich ausgestatteten – kollektiven Akteuren Staat, den organisierten Interessen des Kapitals sowie den Gewerkschaften reguliert wird. Nach Kreckel besteht die primäre Machtasymmetrie auf dem Arbeitsmarkt zwischen Kapital und Arbeit; machtmäßig sind die Gewerkschaften aufgrund ihrer schwächeren Konfliktfähigkeit gegenüber dem Kapital in seiner interessenorganisierten Form unterlegen.²⁰

(3) In bezug auf die Auslösung transnationaler Migrationen hat M. J. Piore im Rahmen der von ihm (mit)formulierten "Theorie des dualen Arbeitsmarktes"²¹ auf die Bedeutung der Arbeitsmarktstrategien der Arbeitgeber bzw. Unternehmen entwickelterer kapitalistischer Staaten hingewiesen. "Die massiven Wanderungen von unterentwickelten in entwickeltere Gebiete scheinen ausgelöst zu werden durch die aktive Anwerbung von Arbeitskräften seitens der Arbeitgeber in der entwickelteren Region, und zwar für eine Reihe von ganz spezifischen 'Jobs'. Daher sind die Arbeitgeber, nicht die Arbeitnehmer und die Arbeitsplätze, nicht die Einkommen, das strategische Moment [...]"²² Der Autor sieht den auslösenden Faktor in der übergroßen Nachfrage der Arbeitgeber nach Arbeitskräften für den "sekundären Arbeitsmarkt" in den kapitalistischen Zentren, die sich in der Variabilität und Unsicherheit kapitalistisch-marktwirtschaftlicher Ökonomien gründet. Unternehmen sind bestrebt, diese Probleme zu reduzieren. Arbeitgeber rekrutieren dann strategisch insbesondere ausländische Arbeitskräfte für diesen "Jedermann-Arbeitsmarkt".²³ Die Grundhypothese bei M. J. Piore (1978) lautet: "Die Größe der Unterschicht und damit des Arbeitskräfteangebotes für Arbeitsplätze des sekundären Bereichs ist abhängig von der Einwanderungsrate ethnischer und rassischer Gruppen sowie von der Größe des Bestandes von Einwanderern der zweiten und dritten Generation im Verhältnis zu dem Zustrom neuer Mitglieder dieser Gruppen".²⁴

¹⁹ ebenda, S. 153

²⁰ Vgl. Kreckel, R. 1992, S. 165 ff; Der Autor unterscheidet darüber hinaus eine sekundäre Machtasymmetrie, die sich auf soziale Schließungsstrategien auf dem Arbeitsmarkt bezieht (S. 184 ff).

²¹ Vgl. Doeringer, P. B.; Piore, M. J. 1971; Piore, M. J. 1978; 1979; 1983

²² Piore, M. J. 1979, S. 25

²³ Zu Arbeitsmarktsegmentationstheorien und Migrantbeschäftigung siehe ausführlich Biller, M. 1989, S. 21-180

²⁴ Piore, M. J. 1978, S. 93

(4) Mikroökonomische Ansätze der Migrationstheorie verstehen den Wanderungsentscheid als individuellen bzw. familiären Such- und Optimierungsprozeß. Nach der Prämisse dieser Ansätze wägen Menschen Vor- und Nachteile des Wanderns bzw. Verharrens unter dem Gesichtspunkt ab, ihren persönlichen Nutzen – gleich welcher Art – zu maximieren. Th. Straubhaar hat auf den Variantenreichtum des Modells der mikroökonomische Migrationsentscheidung einschließlich seiner Weiterentwicklung hingewiesen.²⁵ Demnach stellt Emigration eine individuelle bzw. kollektive Handlungsoption unter mehreren anderen dar.

H. Körner (1994) hat auf die Tatsache aufmerksam gemacht, daß in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl traditioneller "Migrationsbarrieren" durch die entwickeltere ökonomisch-technische Effizienz entfallen sind. Zu diesen zählen die Ausweitung und Verbreitung internationaler Kommunikations- und Informationssysteme sowie die verstärkte internationale Marktintegration staatlich verfaßter Gesellschaften, die drastisch fallende Kosten für Transport und Informationsgewinnung bedeuten. Auch auf sozio-kultureller Ebene fördert die allseitige Modernisierung der Gesellschaften Tendenzen der Individualisierung. Abweichungen der persönlichen Lebenslage vom persönlichen Anspruchsniveau werden nicht mehr als Schicksal, sondern als individuell lösbares Problem – zum Beispiel durch Arbeitsmigration – erkannt.²⁶

Der mikroökonomische Entscheidungsprozeß wird auch als Axiom für die makroökonomische Erklärung transnationaler Migrationen im Rahmen der Push-Pull-Modelle verwendet. Entscheidende Faktoren, die das makroökonomische Wanderungsverhalten erklären, sind die Größe, Entwicklung, Struktur (Alter, Geschlecht) und räumliche Verteilung (Dichte) der Bevölkerung, das absolute Wohlstandsgefälle zu potentiellen Zielländern, das relative Wohlstandsgefälle in der Herkunftsgesellschaft sowie die politischen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen.²⁷

(5) In den vergangenen Jahrzehnten wurden Push-Pull-Modelle als ökonomisch verkürzte Erklärungs-, Deutungs- und Verlaufsmuster für transnationale Migrationen kritisiert. Mindestens drei zentrale Kritikpunkte sind entsprechend dem gegenwärtigen Forschungsstand zu nennen:

- Nicht alle Migrantengruppen handeln primär zweckrational. Vor allem politische und ethnisch-religiöse Flüchtlinge handeln in nicht unbedeutender Weise wertrational. Vor allem die individuellen/familiären/kollektiven Entscheidungen zur Emigration sind bei den Migrantengruppen der Zwangsverschleppten, Flüchtlinge und Vertriebenen nur sehr eingeschränkt in einem rational-choice-Muster angemessen zu thematisieren. Diese Personengrup-

²⁵ Straubhaar, Th. 1995, S. 243

²⁶ Vgl. Körner, H. 1994, S. 61

²⁷ Vgl. Straubhaar, Th. 1995, S. 245

pen müssen ihre Entscheidungen, soweit sie überhaupt entscheiden können, unter Gewalt oder Zwang treffen. Ihre Emigrationsentscheidung wird damit nicht selten alternativlos und unfreiwillig getroffen.

- Zwar ist die These richtig, daß transnationale Migrationen von weniger entwickelten in entwickeltere Staaten bzw. Wirtschaftssegmente stattfinden. Dies bezieht sich aber nach St. Castles/ M. J. Miller (1993) auf relative Bedingungen: "On the basis of this theory, one would expect the most disadvantaged people to move from the poor countries to richer areas".²⁸ Zum einen sind es aber nicht die ärmsten Bevölkerungsgruppen in den weniger entwickelten Ländern, die emigrieren, denn internationale Mobilität, sofern ihr nicht absolute Gewalt zugrunde liegt, setzt bestimmte Bedingungen bei den Emigrationswilligen voraus: Ein Mindestmaß an Bildung, Informationen, sozialer Kompetenz, eine geringe Risikoaversion und nicht zuletzt Geld.

Auch zählen die Hauptherkunftsländer von Migranten weltweit nicht zu den absolut ärmsten Ländern, sondern es sind Staaten, die sich in gesellschaftlich-ökonomischer Entwicklung befinden. Mittelfristig fördert eine "erfolgreiche" gesellschaftlich-ökonomische Entwicklung Emigration sogar mehr, als daß sie diese bremst.²⁹ S. Sassen (1988; 1991) hat am Beispiel der USA aufgezeigt, daß die Aufnahmeländer in der Regel aktiv an Prozessen beteiligt sind, die zur Entstehung der internationalen Migrationen führen. Nach Ländern historisch verschieden sind es gerade die bestehenden bzw. sich intensivierenden wirtschaftlichen, politischen, sozio-kulturellen, militärischen Beziehungen zwischen Emigrations- und Zuwanderungsländern, die "Migrationsbrücken" darstellen und internationale Migrationen vermitteln.³⁰

- Mikroökonomische und Push-Pull-Modelle können nicht angeben, warum zu bestimmten Zeiten Migrationen – bei gleichbleibenden Modellbedingungen und -variablen – mal regional, mal international stattfinden und in anderen nicht, warum die eine transnationale Migration temporären Charakter hat und die andere zu Einwanderungsprozessen im Aufnahmeland führt.³¹ Einmal ausgelöste Migrationsbewegungen können im weiteren Verlauf eine Eigendynamik entwickeln, die sich relativ losgelöst von ihren regionalen Ursachen und Bedingungsbeziehungen weiterentwickelt. "Kettenmigrationen" sind eine mögliche Verlaufsform transnationaler Migrationen, die sich insbesondere sozial-kommunikativ zwischen den bereits Emigrierten und an Emigration interessierten Erwachsenen bzw. ihren Familien vermitteln.

²⁸ Castles, St. ; Miller, M. J. 1993, S. 20

²⁹ Vgl. Teitelbaum, M. S. 1993, S. 162

³⁰ Vgl. Sassen, S. 1991, S. 223 f

³¹ Vgl. Körner, H. 1990, S. 196

(6) Die Kritik an der ökonomistischen Sichtweise und die damit einhergehende Erweiterung der Push-Pull-Modelle um nichtökonomische Variablen, aber auch die Berücksichtigung von kritisch-globalen Ansätzen des Weltwirtschaftssystems und der Zentrum-Peripherie-Terminologie dependenztheoretischer Entwürfe haben gegenwärtig zu einem "pragmatischen Systemansatz" geführt.³² Obwohl es sich bei diesem "Systemansatz" nicht um eine konsistente, empirisch überprüfbare Migrationstheorie handelt, besitzt der Ansatz eine charakteristische Prämisse, die grundlegend für eine Vielzahl von neueren Arbeiten in der Migrationsforschung geworden ist.³³ Demgemäß zählt zum zentralen Ausgangspunkt des Ansatzes die Betrachtung von Emigrations- und Immigrationsländern sowie die zwischen ihnen stattfindenden Migrationsbewegungen als Einheit im Sinne eines Migrationssystems. Diese Systeme verbinden nicht beliebige Länder bzw. Regionen, sondern sind Ausdruck von historischen und/oder aktuellen Beziehungsverhältnissen ökonomischer, politischer, kultureller und sozialer Art.

Eine stärkere Berücksichtigung "sozialer Sachverhalte" bei der Erklärung und Deutung internationaler Migrationen hält Th. Faist für sinnvoll. Der Stellenwert von Gruppen und Gemeinschaften auf der Meso-Ebene sei stärker zu berücksichtigen, da "die jeweiligen Ressourcen der Individuen und deren strukturelle Möglichkeiten vermittelt sind durch eine jeweils bestimmte Konstellation intermediärer Strukturen sozialer Netzwerke und Kollektive, in denen Migrant*innen Entscheidungen treffen".³⁴

(7) In der Theoriediskussion nahm das Thema der nationalen, aber auch staatsgemeinschaftlichen Steuerung bzw. Regulation³⁵ transnationaler Migrationen in den vergangenen Jahren einen zunehmend größeren Stellenwert ein. Die Fokussierung der sozialwissenschaftlichen Diskussion auf staatliche Zu- bzw. Einwanderungspolitiken stand in den vergangenen Jahren primär unter dem Gesichtspunkt der Frage, wie sich die Zuwanderungsstaaten gegenüber den Migrationswilligen verhalten sollten.³⁶ Die formulierten politischen Positionen zur Zuwanderung der höher entwickelten Länder reichten von Forderungen nach weitgehend offenen Grenzen³⁷, über

³² Vgl. Waldrauch, H. 1995, S. 30 f

³³ Stellvertretend auch für andere Autoren vgl. Boutang, Y.M.; Papademetriou, D. 1994; Kritiz, M.M. / Zlotnik, H. 1992; Sassen, S. 1991; Zollberg, A. 1989; 1991

³⁴ Faist, Th. 1996, S. 13. Einen besonderen Stellenwert nimmt die Dimension des "Sozialen" in dem Konzept der "transnationalen sozialen Räume" von L. Pries ein. Demnach können geographisch-diffuse, d.h. de-territorialisierten Räume "alltagsweltlicher Lebenswirklichkeiten" durch transnationale Migrationen entstehen, ohne daß hier jedoch eine Zwangsläufigkeit existiert (vgl. Pries, L. 1996, S. 23).

³⁵ Vgl. Fijalkowski, J. 1993; Heinelt, H. (Hg.) 1994; Hof, B. 1993; Santel, B. 1995

³⁶ Stellvertretend auch für andere im deutschsprachigen Raum: Vgl. Bade, K. (Hg.) 1994; Blanke, B. (Hg.) 1993; Blaschke, J. 1994; Heckmann, F.; Bosswick, W. (eds.) 1995

³⁷ Vgl. Blaschke, J.; Germershausen, A. (Hg.) 1992; Komitee für Grundrechte und Demokratie 1995; Nuscheler, F. 1995

kontrollierte, d.h. begrenzte Einwanderung bis hin zu geschlossenen Grenzen. Daß eine politische Bearbeitung transnationaler Migrationen das Problem der internationalen sozialen Ungleichheit weder durch eine generelle Öffnung der staatlichen Grenzen, noch durch eine Abschottung der reicheren Gesellschaften löst, darauf haben J. Fijalkowski (1993) und D. M. Meissner, R. D. Hormats, A. G. Walter und S. Ogata (1994) hingewiesen.

Migrationspolitik kann in diesem Zusammenhang folgendermaßen definiert werden: "Migration policy means state efforts to regulate and control entry into the national territory and to stipulate conditions of residence of persons seeking permanent settlement, temporary work or political asylum".³⁸ Diese Definition scheint jedoch aus mindestens zwei Gründen zu eng: erstens, da auch die mögliche Regulation der Emigration zu der Migrationspolitik eines Landes gehört; und zweitens, weil zwar staatlicher Migrationspolitik im Außenverhältnis gegenüber anderen Nationen ein bevorzugter Stellenwert zukommt, aber die Fokussierung der Migrationspolitik auf staatliche Instanzen die Politik von Gewerkschaften, die Strategien der Unternehmen und ihrer politischen Verbände vernachlässigt. Allgemeiner formuliert wäre Migrationspolitik unter Ausschluß der Integrationspolitik: die "regulation of migration [...] controlling the size, composition, and direction of flows".³⁹

(8) Transnationale Arbeitsmigrationen sind Ausdruck und Folge intensivierter weltwirtschaftlicher Austauschbeziehungen, einer in den vergangenen Jahrzehnten sich verändernden "internationalen Arbeitsteilung"⁴⁰ sowie einer Internationalisierung⁴¹ und nationalen Entgrenzung von Arbeitsmärkten zugunsten größerer Räume. In diesem Sinne sind grenzüberschreitende Wanderungen Elemente der "Globalisierung"⁴², wenngleich der Begriff allgemein, d.h. auf die gesamte Ökonomie mit ihrer Produktion, Zirkulation und Distribution von Kapital, Gütern und Dienstleistungen weltweit bezogen ist. Nicht nur Arbeitskräfte wandern, sondern auch Arbeitstätigkeiten und Arbeitsplätze.

Die Auswirkungen der Trans- und Internationalisierung der Ökonomie auf das System internationaler sozialer Ungleichheit werden sozial- und wirtschaftswissenschaftlich verschieden, teilweise konträr eingeschätzt. Diese

³⁸ Freeman, G. P. 1992, S. 1145

³⁹ Hammar, T. 1992, S. 225

⁴⁰ Vgl. Fröbel, F.; Heinrichs, J.; Kreye, O. 1977

⁴¹ Vgl. Fassmann, H.; Muenz, R. 1993, S. 11 ff

⁴² Der Begriff verzeichnete in den vergangenen Jahren als politisches, ökonomisches und sozialwissenschaftliches Paradigma eine steile Karriere. Er wird allerdings so verschieden und nicht selten mißverständlich verwendet, daß "Globalisierung" als Arbeitsbegriff bzw. -kategorie in Hinblick auf grenzüberschreitende Arbeitsmigrationen nur bedingt tauglich ist. Im Kern beziehen sich Begriff wie Phänomen der Globalisierung im wesentlichen auf die entgrenzten, von realstofflichen Produktions- und Herstellungsprozessen abgekoppelten Finanz-, Geld- und Devisenmärkte.

Unsicherheit ergibt sich erstens aus der Schwierigkeit, angeben zu können, in welchem allgemeinen und branchenspezifischen Ausmaß sich Ökonomien internationalisieren; zweitens daraus, in welchem Maß staatliche Politik nicht nur internationalisierte ökonomische Prozesse zu regulieren in der Lage ist, sondern die politische Steuerung der Ökonomie auch als ihre Gestaltungsaufgabe begreift. In diesem Zusammenhang skizzieren mindestens zwei extreme Positionen die Diskussionsbreite. H. Afheld (1994) prognostiziert eine voranschreitende arbeitskraftzentrierte Rationalisierung einerseits und eine Auslagerung von industriellen Produktionen und Dienstleistungen in Billiglohnländer andererseits. Parallel hierzu finde Zuwanderung von Arbeitskräften aus den ärmeren Staaten in die BRD statt: "Bei stetig wachsendem weltweitem Angebot von menschlicher Arbeitskraft und zunehmendem Mangel an Kapital, das für Investitionen zur Verfügung gestellt wird, sinkt nach den Marktgesetzen, denen wir uns unterworfen haben, der Preis, der für Arbeit bezahlt wird. Letztlich wird menschliche Arbeit 'billig wie Dreck'".⁴³ Die Gegenthese zu der Position von Afheld geht davon aus, daß die Internationalisierung der bundesdeutschen Ökonomie auch dem nationalen Arbeitsmarkt und der Beschäftigung dienlich sei.⁴⁴

(9) Aussagen über mögliche wohlfahrtssteigernde Auswirkungen transnationaler Migrationen auf die Entsendeländer, die das System internationaler Ungleichheit beeinflussen, lassen sich in verschiedenen ökonomischen Modellen finden.⁴⁵ Die Aussagekraft ist jedoch bei den komparativ-statischen Modellen aufgrund ihrer unrealistischen Prämissen beschränkt. Ähnliches gilt auch für diejenigen Modelle, die eine dynamische Wirtschaft unterstellen, deren Theoreme aber kaum empirisch überprüfbar sind. Dennoch ist mit H. Körner von zwei begründeten – die Entsendeländer betreffenden – Feststellungen auszugehen: "Erstens sind die direkten, kurzzeitigen Effekte der Arbeitsmigration für die Entsendeländer im Hinblick auf die Wohlfahrt der Arbeitnehmer und auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität zumindest dann positiv zu bewerten, wenn im Entsendeland offene (oder "verdeckte") Arbeitslosigkeit herrscht. Zweitens sind die indirekten, langfristigen Effekte der Arbeitsmigration im Hinblick auf Wohlfahrt und gesamtwirtschaftliche Stabilität per Saldo negativ einzuschätzen, weil sich beide im Zeitverlauf unter dem Einfluß der für diese Länder typischen Verhaltensweisen und Marktimperfectionen eher verschlechtern".⁴⁶ Empirisch ausgerichtete Länderstudien, wie die zur Arbeitsmigration aus der Türkei von P. Jurecka/ M. Werth (1980), St. Adler (1981), R. Penninx (1982) und Th. Straubhaar (1986), stützen die These, daß – zumindest langfristig – transnationale Migrationen nicht zur Nivellierung internationaler sozialer Ungleichheit beitragen.

⁴³ Afheld, H. 1994, S. 58/59

⁴⁴ Diese Position wird - stellvertretend auch für andere - vertreten von Kühl, J. 1997, S. 226

⁴⁵ Zusammenfassende Darstellungen finden sich bei Lucas, R. E. B. 1981; Straubhaar, Th. 1988, S. 38 ff und Körner, H. 1990, S. 181 ff

⁴⁶ Körner, H. 1990, S. 191

3. Vorgehensweise, methodische Anlage und begrifflich-kategoriale Einführungen

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit liegt in der Darstellung und kritischen Analyse der Wahrnehmung und Bearbeitung des Phänomens der internationalen Ungleichheit durch die Gewerkschaften, thematisiert am Beispiel gewerkschaftlicher Politik gegenüber transnationalen Migrationen in die BRD. Transnationale Migrationen werden im Unterschied zu Binnenmigrationen hier als sozial-räumliche Bewegungen von Individuen, Gruppen oder Bevölkerungen begriffen, die temporär oder dauerhaft den Wohn- bzw. Arbeitsort wechseln und hierbei staatliche Außengrenzen überschreiten. Migrationen besitzen als soziale Prozesse oft eine nicht abzuschätzende Eigendynamik und sind daher nur bedingt politisch regulierbar. Grenzen von Politik zeigen sich auch hinsichtlich einer – vom Autor im Rahmen dieser Arbeit nicht beabsichtigten – "Lösung" des Problems der internationalen sozialen Ungleichheit. Diese Disparitäten werden in Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Wanderungen als komplexe Probleme betrachtet, in denen regionale, nationale und internationale Ebenen sowie staatlich-öffentliche wie nichtstaatlich-interessenverbandliche Handlungen miteinander verbunden sind. Internationale Ungleichheit hat eine Vielzahl von Ursachen, die durch interdependente Prozesse bedingt sind und denen insbesondere ökonomische, politische und sozio-kulturelle Determinanten und Faktoren zugrundeliegen. Neben dem dominanten ökonomischen ist besonders politisch-staatliches Handeln ungleichheitsträchtig. Dieses verschärft – national wie auch international – soziale Disparitäten oder bestätigt sie. Diese Tendenz läßt sich aber nur durch Politik umkehren.⁴⁷ Wie sich diese Zusammenhänge aus der Sicht der Gewerkschaften darstellen, und wie diese ihre eigene Rolle darin sehen, will die vorliegende Arbeit näher aufzuklären versuchen.

(1) **Gegenstand dieser Arbeit** ist die empirisch orientierte Analyse der Politik der bundesdeutschen Gewerkschaften hinsichtlich des Problems internationaler sozialer Ungleichheit, thematisiert am Beispiel der türkischen und polnischen Arbeitsmigration im Zeitraum von 1960 bis 1994. Im Untersuchungszeitraum werden hierfür zunächst exemplarisch zwei Arten von transnationalen Arbeitsmigrationen in zwei verschiedenen Phasen der gesellschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland (BRD) thematisiert. Sowohl die Türkei als auch Polen waren in der Vergangenheit Hauptherkunftsländer für Migrationen in die Bundesrepublik Deutschland und werden dies möglicherweise auch in Zukunft sein⁴⁸:

⁴⁷ Vgl. Greven, M. Th. 1990, S. 224 f

⁴⁸ Vgl. Werner, H. 1994

(a) Als Land an der europäischen Peripherie war die Türkei für die BRD in den 1960er und in der ersten Hälfte der 1970er Jahre ein Anwerbeland für Arbeitskräfte. Diese Gemeinsamkeit teilte die Türkei mit anderen südeuropäischen Herkunftsländern von Migranten, insbesondere Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, und Jugoslawien. Wie auch in anderen Mittelmeerstaaten gab es in der Türkei ein starkes Bevölkerungswachstum, eine intensivierte Industrialisierung des überwiegend agrarisch produzierenden Landes wie auch Probleme der demokratischen Legitimierung staatlicher Herrschaft. Im Zuge der Etablierung und Ausweitung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) seit Beginn der 1960er Jahre hatte die Türkei neben anderen europäischen Staaten Teil am Prozeß der Europäischen Integration, ohne jedoch – im Unterschied zu den meisten anderen Anwerbeländern des Mittelmeerraumes – über den Status des assoziierten Mitgliedslandes in der Staatengemeinschaft hinauszugelangen.

(b) Die polnische Migration in die BRD ist nach dem Zusammenbruch der sogenannten "real existierenden sozialistischen Länder" seit Ende der 1980er Jahre Teil der sogenannten "neuen" Ost-West-Migration. Die im Rahmen dieser Arbeit exemplarisch zu thematisierende polnische Migration umfaßt Formen der – historisch bereits seit längerem erfolgten – Aussiedelung bzw. Spätaussiedelung, von Asylmigration, der Arbeitsmigration nach Werkvertrags-, Saison- und Gastarbeiterabkommen sowie anderer kurzzeitgebundener Arbeitsmigration. Darüber hinaus existiert auch ein Familiennachzug und eine Heiratsmigration vor allem polnischer Frauen in die BRD.⁴⁹ Von ihrer Typik her ist die neue "Ost-West-Migration" überwiegend als "Pendelmigration"⁵⁰ bezeichnet worden.

Polen teilt mit anderen Ländern Mittelosteuropas (MOE) insbesondere in politischer, ökonomischer und sozio-kultureller Hinsicht einige Gemeinsamkeiten. Nach dem Zusammenbruch der Gesellschaftsregime in MOE etablierten sich in den meisten Staaten – graduell unterschiedlich ausgeprägt – demokratisch-parlamentarische Strukturen. Die Wirtschaftsverfassung wurde von einer staatlich autoritären Planwirtschaft ausgehend kapitalistisch-marktwirtschaftlich transformiert. Polen gehört gegenwärtig neben Ungarn, Tschechien, Estland, Slowenien, Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und der Slowakei zu den assoziierten Staaten der Europäischen Union (EU).

(2) Sowohl die Türkei als auch Polen waren in der Vergangenheit für die BRD Herkunftsländer von Flüchtlingen und Arbeitsmigranten. Eine begriffliche Unterscheidung zwischen diesen Migrationsformen vorzunehmen ist nicht nur ein sozialwissenschaftliches, sondern auch ein für die betreffenden Menschen sozial und politisch höchst folgenreiches Problem. Gängig ist

⁴⁹ Vgl. Miera, F. 1996, S. 19 ff

⁵⁰ Zwar gab und gibt es auch Einwanderung aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland. Seit Ende der 1980er Jahre hat sich jedoch die temporäre Arbeitsmigration aus Polen in die BRD als vorherrschende Form durchgesetzt; vgl. Morokvasic, M. 1994

die **Unterscheidung von Migrationsformen** danach, ob ihnen ökonomische oder politische Ursachen zugrunde liegen und ob diese Migrationen freiwillig oder unfreiwillig stattfinden.⁵¹ Eine sozialwissenschaftlich wie politisch angemessene begrifflich-kategoriale Unterscheidung insbesondere zwischen Flüchtlingen und Arbeitsmigranten ist jedoch schwierig. Diesen Migrationstypen liegen eindeutige Klassifikationskriterien bzw. ursächliche Motive für die Migration zugrunde, die erkenntnisfördernden und orientierenden Nutzen haben können, gleichzeitig aber relativ in ihrem Aussagewert sind und ständig der theoretischen Reflexion und der empirisch-konkreten Überprüfung bedürfen. Diese Tatsache resultiert aus dem dynamischen Charakter grenzüberschreitender Migrationen, welche sich notwendigerweise zu ahistorischen und eindeutigen Kategorisierungen in einem Spannungsverhältnis befinden müssen. Die ursprünglichen individuellen oder kollektiven Motive der Migranten können sich im Wanderungsprozeß ändern, ebenso wie die ökonomische, politische, rechtliche und/oder soziale Situation im Herkunfts- wie im Aufnahmeland. Diesen real existierenden Schwierigkeiten der Begriffsklärung stehen jedoch die Notwendigkeiten und Chancen gegenüber, die verschiedenen Arten von Migrationen realitätsadäquater wahrnehmen und beurteilen zu können, um auf dieser Basis politisch regulativ handeln zu können:

Als trans- oder internationale **Arbeitsmigranten** im engeren Sinne werden im folgenden Personen weiblichen wie männlichen Geschlechts bezeichnet, die aus primär lohnenerwerbswirtschaftlichen Motiven weitgehend freiwillig ihren Arbeits- bzw. Lebensmittelpunkt – temporär oder dauerhaft – in ein anderes staatlich verfaßtes Territorium verlagern. Mit zunehmender Dauer ihres Aufenthaltes im Zuwanderungsland werden sie – unabhängig von der Staatsangehörigkeit – zu Einwanderern. In diesem Sinne wird der überwiegende Teil der seit 1960 aus Polen zuwandernden Aussiedler bzw. Spätaussiedler als Einwanderungsbevölkerung der BRD begriffen.

Als **Flüchtling** wird im folgenden in Anlehnung an das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 nach Art. 1, Absatz 2 diejenige Person bezeichnet, die "aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will".⁵²

⁵¹ Nach S. Collinson können mindestens vier Extremtypen von Migration unterschieden werden: "(1) Migration which is strongly economic and voluntary in cause and motivation (e.g. worker migration); (2) that which is strongly political and voluntary (e.g. migration of Jews to Israel); (3) that is strongly political and involuntary (e.g. classic refugee flows); and (4) that which is strongly economic and involuntary (e.g. refugees from famine and ecological disaster)".

⁵² BGBL. II 1953 S. 559, Bekanntmachung vom 28.04.1954, BGBL. II S. 619

Die Voraussetzungen und Bedingungen der Zuwanderung von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen sind in der BRD – wie auch in anderen Staaten – politisch konditioniert und unterliegen national- bzw. staatsgemeinschaftlichen Interessen, die, zeit- und kontextabhängig, in Konflikt mit den Bedürfnissen und Interessen der Zuwanderer stehen können. Über rechtlich-administrative Verfahren findet eine quantitative Eingrenzung wie auch eine staatliche Definition der Zuwanderergruppen statt, soweit die Zuwanderung durch ein entsprechendes Verfahren legitimiert bzw. für legitim erachtet wurde. In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, daß die Zuwanderung in die BRD über die politisch-rechtlich definierten "Eingangstore" sinnvollerweise nur begrenzt nach Migrationsarten getrennt thematisiert werden kann, da diese insbesondere seit Ende der 1980er Jahre nicht frei von Interdependenzen sind.

Auch der Aufenthaltsstatus der Zu- und Einwanderer in der BRD unterliegt einer politisch-staatlichen Definition, in der sich auch nationale bzw. staatsgemeinschaftliche Interessen gegenüber diesen sozialen Gruppen artikulieren. Wird im Rahmen dieser Arbeit der Begriff "Ausländer" verwendet, so bezieht sich dieser nicht auf einen sozialen oder kulturellen Kontext, sondern ausschließlich auf die Staatsangehörigkeit von Migranten, seien sie Reisende, Flüchtlinge oder Arbeitsmigranten. Demgegenüber werden diejenigen Personengruppen nichtdeutscher Nationalität als einheimische oder inländische Bevölkerung bezeichnet, deren langjähriger Aufenthalt in der BRD sie zu Einwanderern hat werden lassen bzw. die in der BRD geboren sind, aber nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Dies trifft auf die weit aus überwiegende Mehrzahl der Wohnbevölkerung türkischer Nationalität zu. Sie gehören – ebenso wie Personen polnischer Nationalität – zu den Drittstaatsangehörigen, die im Unterschied zu den Bürgern aus den Ländern der heutigen Europäischen Union keine allgemeine Freizügigkeit innerhalb der Staatengemeinschaft rechtlich geltend machen können.

(3) Die allgemeine **Fragestellung** nach der Problemwahrnehmung und -bearbeitung der bundesdeutschen Gewerkschaften bezüglich der internationalen sozialen Ungleichheit sowie ihrer Strategien gegenüber grenzüberschreitenden Migrationen soll durch folgende Unterfragestellungen konkretisiert und operationalisiert werden:

- Welche Konzeptionen hatten die deutschen Gewerkschaften bei der Gastarbeiter-Anwerbepolitik, und in welche Richtung haben sie diese Konzeptionen weiterentwickelt, nachdem der Anwerbestopp beschlossen worden war, der Familiennachzug und die Niederlassung insbesondere aus der Türkei sich aber weiterhin fortsetzte, während die Vollmitgliedschaft in der EG bzw. EU nur für andere Anwerbeländer realisiert wurde?

- Inwieweit sind die Bedingungen der neuen Migration aus den mittelost-europäischen Ländern nach dem Fall des "Eisernen Vorhanges" andere als zur Zeit der Gastarbeiteranwerbung, und in welcher Weise steht Polen dafür als Beispiel?
- Welche betriebspolitischen Interessen werden von Arbeitgebern insbesondere seit Ende der 1980er Jahre gegenüber transnationalen Migranten verfolgt? Welche Konzepte werden von den Arbeitgeberverbänden artikuliert, welche Politik machen Bundesregierung bzw. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, und welche Rolle kommt in diesem Zusammenhang den Gewerkschaften zu?
- Welche organisationspolitischen Kooperationsformen haben die bundesdeutschen, türkischen und polnischen Gewerkschaften zur Regulation transnationaler Migrationen herausgebildet, welche Steuerungsmöglichkeiten, aber auch Defizite sind hiermit verbunden?
- Inwieweit kollidieren inländische Interessen, die Gewerkschaften gegenüber ihrer Klientel zu vertreten haben, mit Möglichkeiten der internationalen Kooperation zur Nivellierung internationaler sozialer Ungleichheit?

(4) Die vorliegende Arbeit ist historisch-genetisch angelegt und sieht in Arbeitsmarkt und Sozialstruktur die zentralen vermittelnden Instanzen für den überwiegenden Teil transnationaler Arbeitsmigrationen. Diese Charakteristika teilt diese Arbeit mit einigen älteren sozialwissenschaftlichen Veröffentlichungen zum Thema Arbeitsmigration.⁵³ Im Unterschied zu diesen Arbeiten verfolgt der Verfasser eine stärkere Einbeziehung der internationalen politischen, ökonomischen und sozialen Beziehungen zwischen den Herkunftsländern und der BRD. Die zentrale **Prämisse** dieser Arbeit geht von einem Dilemma gewerkschaftlicher Migrationspolitik aus: Einerseits sind die Gewerkschaften menschenrechtlich-egalitären Geboten verpflichtet und erheben den Anspruch, einheimische wie ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien gleichermaßen vertreten zu wollen, andererseits fungieren sie als Interessenorganisation immer noch primär auf nationalen Arbeitsmärkten, so daß die Interessen ihrer Mitglieder nicht ohne weiteres mit denen der Zuwanderer übereinstimmen. Dieses Dilemma verschärft sich im historisch-zeitlichen Kontext in dem Maße wie mindestens drei grundlegende, die Gesamtgesellschaft betreffende Entwicklungen die bisherigen Voraussetzungen und Bedingungen gewerkschaftlicher Politik in Frage stellen:

- die Zunahme internationaler sozialer Ungleichheit, die sich auch in Form intensivierter Arbeits- und Fluchtmigration nach Westeuropa und in die BRD bemerkbar macht;

⁵³ Vgl. vor allen die Arbeiten von K. Dohse (1985, zuerst 1980); F. Heckmann (1981); K. Bade (1981; 1983); J. Fijalkowski (1984)

- die in den vergangenen Jahrzehnten sich durchsetzende Inter- bzw. Transnationalisierung der kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Vergesellschaftung, die gleichzeitig auch mit intranationaler ökonomischer und sozialer Desintegration von sozialen Gruppen verbunden ist;
- das Erodieren des nationalstaatlichen Politikrahmens, welcher seit Ende der 1980er Jahre im Zuge der Transformation der MOE-Staaten und der Europäisierung an Gestaltungsmacht verloren hat, ohne daß auf inter- bzw. multistaatlicher Ebene bislang eine annähernd politisch äquivalente Regulierungskapazität konstituiert wurde. Von dieser Entwicklung ist auch die Erregungenschaft der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung, der Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat⁵⁴, maßgeblich betroffen. Als Resultat eines Klassenkompromisses wie auch eines kollektiven Lernprozesses war der Wohlfahrtsstaat in der Vergangenheit Ausdruck wie Folge nationaler Solidarität, welche jedoch letztlich an die Existenz des Nationalstaates gebunden war bzw. ist.

Vor dem Hintergrund dieser Prozesse nehmen in den 1990er Jahren unter den Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit Arbeitsmarktkonkurrenzen und Verteilungskonflikte zwischen zuwandernden Arbeitsmigranten und einem Teil der einheimischen Erwerbspersonen deutscher wie ausländischer Nationalität zu. Die Gewerkschaften, so die zentrale **These**, vermögen aus strukturellen Gründen nicht das o.g. Dilemma aufzulösen, ohne die Gewerkschaften als Interessenorganisationen letztlich insgesamt politisch zur Disposition zu stellen. Solidarisches Handeln ist auf der Grundlage einer Identifikation mit den Gewerkschaften als nationalem Interessenverband aller Arbeitnehmer und -innen ebenso prekär, wie eine solche Kollektivdefinition unter den Bedingungen der Internationalisierung eine nur unzureichende Grundlage für die Erweiterung von Solidarleistungen darstellen muß.

In diesem Zusammenhang bedarf es einer Explikation des dieser Arbeit zugrunde liegenden **Politikverständnisses**. Eine wert- und zweckrationale Politik gegenüber transnationalen Migranten hat einen Zustand anzustreben, in dem Menschen nicht mehr gezwungen sind, aus Gründen der Armut, der Verfolgung oder Vertreibung ihre Heimatländer und -orte unfreiwillig verlassen zu müssen. Die freiwillige sozial-räumliche Mobilität von Menschen ohne politisch-staatliche, ökonomische oder ethnisch-kulturelle Zwänge und Notwendigkeiten ist eine Utopie, die gegenwärtig nirgendwo auf der Welt einen sozialen Ort hat. Die vorliegende Arbeit betont den politischen Regulierungsbedarf transnationaler Arbeitsmigrationen, unterstreicht aber die Notwendigkeit einer Personenfreizügigkeit. Einwanderern sollte unabhängig von ihrer Nationalität in der Aufnahmegesellschaft die volle Gleichberechtigung zur einheimischen Bevölkerung zukommen.

⁵⁴ Nach G. Esping-Anderson (1990, S. 20 ff) können folgende Merkmale als charakteristisch für den Wohlfahrtsstaat gelten: Dekomodifizierung (Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle), Sozialprogramme auf der Basis sozialer Rechte unter Differenzierung der Lebenslagen der Bevölkerung sowie aktive Arbeitsmarktpolitik.

Mindestens zwei extreme Positionen können für eine angemessene "politische Bearbeitung" des Problems der internationalen sozialen Ungleichheit verworfen werden: erstens eine rein nationale, möglicherweise wohlstandschauvinistisch, ethnisch oder rassistisch⁵⁵ begründete Position. In diesem Zusammenhang wird die Formulierung oder Institutionalisierung von Zuwanderungsregularien, d.h. auch Begrenzungen, nicht per se als rassistisch bezeichnet, wenngleich der Ablehnung der Zuwanderung bestimmter Migrantengruppen im Zuwanderungsland ethnozentristische und/oder rassistische Motive zugrunde liegen können. Die zweite Extremposition könnte als "radikaler Internationalismus" bezeichnet werden. Diese Position ist – bezogen auf die Arbeitskräftefreizügigkeit – schon durch das Kapital besetzt. In der Durchsetzung eines kapitalistischen Weltmarktes für Arbeitskräfte wird – in zivilgesellschaftlicher wie sozial-egalitärer Hinsicht – keine Entwicklungsperspektive für die westeuropäischen Gesellschaften gesehen.

(6) Die vorliegende Arbeit stützt sich auf verschiedene **methodische Formen und Zugangsweisen**. Hierzu gehört zunächst die Entscheidung für eine Längsschnitt-Analyse bundesdeutscher gewerkschaftlicher Migrationspolitik, sodann auch die Entscheidung zugunsten der länderspezifischen Analyse von Migrationsprozessen. Der Erkenntnisgewinn einer solchen Vorgehensweise kann im Gegensatz zu relativ kurzfristigen Untersuchungszeiträumen, die zudem auch noch ausschließlich auf nur eine Art bzw. Form grenzüberschreitender Migration bezogen sind, unter mehreren Aspekten gesehen werden:

- Mögliche vorschnelle Generalisierungen oder Überbetonungen eines Aspektes des Gesamtphänomens Migration werden vermieden und intranationale Vergleiche zwischen verschiedenen Migrationsphasen möglich;
- Migrationsprozesse können im gesellschaftlich-konkreten Kontext weitgehend ohne ahistorische Verkürzungen thematisiert werden;
- gesamtgesellschaftliche Struktur- und Bedingungsbeziehungen insbesondere ökonomischer und makropolitischer Art können schärfer heraus-

⁵⁵ Seit Ende der 1980er Jahre ist in der sozialwissenschaftlichen Diskussion die Tendenz einer zunehmenden inhaltlichen Entgrenzung und Universalisierung des Begriffs "Rassismus" vorhanden. Demnach wird dieser per se mit jeder Form von sozialer Grenzziehung gleichgesetzt. Der Begriff "Rassismus" wird in der hier vorliegenden Arbeit enger gefaßt. In Anlehnung an C. Lévi-Strauss (1989, 218 f) kann "Rassismus" als Ideologie über folgende vier Kriterien bestimmt werden: "1. Es besteht eine Korrelation zwischen dem genetischen Erbteil einerseits und den intellektuellen Fähigkeiten und sittlichen Dispositionen andererseits. 2. Dieses genetische Erbteil, von dem jene Fähigkeiten und Dispositionen abhängen, ist allen Mitgliedern bestimmter menschlicher Gruppierungen gemeinsam. 3. Diese 'Rassen' genannten Gruppierungen lassen sich im Verhältnis zur Qualität ihres genetischen Erbteils hierarchisch gliedern. 4. Diese Unterschiede ermächtigen die sogenannten überlegenen 'Rassen', die anderen zu befehligen, auszubeuten und eventuell sogar zu vernichten."

gearbeitet werden, was es ermöglicht, internationale Migrationen in ihrer längerfristigen ökonomischen und politisch-rechtlichen Verflechtung auf internationaler Ebene deutlicher zu analysieren.

Gleichzeitig sind mit der Entscheidung zugunsten der o.g. Vorgehensweise methodische Setzungen verbunden. Diese bestehen in der notwendigen Konzentration auf wesentliche Vorgänge sowie einer fall- bzw. phasenbezogenen Thematisierung gesellschaftlich-politischer Vorgänge.

Neben der Sichtung des Forschungsstandes durch die Auswertung relevanter Untersuchungen erfolgte die Bearbeitung des Themas insbesondere über folgende **Zugänge, Informationen und Materialien**:

(a) Die umfangreiche Sekundäranalyse der ausländischen wie nationalen öffentlichen Statistik, wobei der größte Teil an Daten direkt vom Statistischen Bundesamt abgerufen worden ist. Mit dem Analysezeitraum in drei verschiedenen Ländern sind Probleme der statistischen Darstellung und Vergleichbarkeit verbunden. Wichtige statistische Materialien aus Polen und der Türkei waren insbesondere für die frühe Phase des Untersuchungszeitraumes entweder nicht erhältlich oder aber von ihrer Aussagekraft her nicht brauchbar. Hinzu kamen intranationale Änderungen im Erhebungsverfahren bezüglich der Erfassungskriterien. Auch ließen sich eine Vielzahl nationaler Statistiken der drei untersuchten Länder selten, bzw. aufgrund ihrer teilweise unterschiedlichen Erfassungs- und Erhebungsmethoden nur bedingt vergleichen.

(b) Das DGB-Archiv, welches inzwischen nahezu vollständig in die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, übergegangen ist, war eine wesentliche Quelle für die Rekonstruktion gewerkschaftlicher Politikprozesse. Inhaltsanalytisch ausgewertet wurden Akten und Dokumente verschiedener Abteilungen beim DGB-Bundesvorstand (BV), die sich mit Fragen der Arbeitsmigrationen beschäftigten. Von besonderem Interesse war die Abteilung Ausländische Arbeitnehmer mit dem Italienischen und Türkischen Zentralbüro und dem später entstandenen Referat Migration der Internationalen Abteilung beim DGB-BV. Im Rahmen der Archivarbeiten, wie auch durch Einsichtnahme in Akten beim DGB-BV, konnten Protokolle und Dokumente der Ständigen Deutsch-Türkischen Gewerkschaftskommission im Zeitraum von 1970 bis 1995 ausgewertet werden

(c) Der Leiter des Referats Migration beim DGB-BV, Leo Monz, ermöglichte dem Verfasser im Zeitraum von 1995 bis 1997 als Beobachter die Teilnahme an mehreren nationalen und internationalen migrationspolitischen Tagungen der Gewerkschaften und ihrer Bünde. Hier konnten eine Vielzahl von Informationen gesammelt und Gespräche geführt werden. Hinzu kamen Interviews mit Vertretern deutscher, polnischer und türkischer Gewerkschafts-

bünde. Sie lieferten häufig wichtige Hintergrundinformationen, ohne stets direkt als Quellenmaterial im Text selbst präsentiert zu werden.

(7) Die Untersuchung geht von der These aus, daß die ökonomisch-politische Verfaßtheit des bundesdeutschen Arbeitsmarktes bei der Regulierung der transnationalen Migrationen eine zentrale Bedeutung zukommt. Der Bedeutung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes entsprechend soll durch Überblickzahlen zunächst der Verlauf und die Größenordnungen der Migrantenbeschäftigung identifiziert werden. Sodann werden die sozialökonomischen Bedingungen und Interessen an transnationalen Migrationen in den Herkunftsländern und dem Zuwanderungsland BRD thematisiert. Hierbei wird die Rolle der Gewerkschaften zunächst ausgeklammert. Eine separate Analyse der entsprechenden Politiken des Staates und der organisierten Interessen des Kapitals ist in diesem Zusammenhang in mindestens zweierlei Hinsicht sinnvoll: Erstens ermöglicht diese **Vorgehensweise** eine profilschärfere Darstellung der Strategien beider kollektiven politischen Akteure. Zweitens folgt diese Vorgehensweise der Logik gewerkschaftlicher Migrationspolitik, die zumeist reaktiv auf Entscheidungen und Strategien der anderen beiden politischen kollektiven Akteure bezogen und somit nur eingeschränkt aus sich selbst heraus verständlich ist. Des Weiteren werden die inter- bzw. multinationalen Beziehungen zwischen den Herkunftsländern und der BRD im Zusammenhang mit den internationalen politischen Rahmenbedingungen wie auch des sozialökonomischen Gefälles zwischen diesen drei Ländern dargestellt (Teil B).

Der Teil C beschäftigt sich mit der Rolle der Gewerkschaften bei der Regulation transnationaler Migrationen. Hierbei steht die Migrationspolitik der bundesdeutschen Gewerkschaften im Vordergrund der Abhandlung, wenngleich die gewerkschaftliche Migrationspolitik der polnischen und türkischen Bünde mit berücksichtigt wird. Bezüglich der türkischen Migration in die BRD wird der Zeitraum von 1960 bis 1994 untersucht. Dies schließt die Analyse der gewerkschaftlichen Politik gegenüber den Arbeitsmigranten, der Frage des Familiennachzuges wie auch der politischen Haltung gegenüber Flüchtlingen ein. Bezüglich der polnischen Migration in die BRD liegt der Fokus der Analyse auf Prozessen der Arbeitsmigration im Zeitraum von 1988 – 1994. In diesem Rahmen soll speziell die Beschäftigung von polnischen Dienstleistern und Arbeitnehmern nach dem Werkvertragsarbeitnehmerabkommen zwischen der BRD und Polen untersucht werden. Den politischen Regulierungsstrategien im Baugewerbe kommt eine migrationsrelevante Bedeutung zu, weil hier einerseits staatliche Politik mit einem Regulierungsanspruch auftritt, andererseits dieses Arbeitsmarkt- und Dienstleistersegment zu den am stärksten internationalisierten in der BRD gehört.

Der Teil D schließt mit der Zusammenfassung der vorangegangenen Ausführungen sowie den daraus erzielten Ergebnissen.