

## Saskia Sassen

### Die Mobilität von Arbeit und Kapital: USA und Japan

*Zusammenfassung: Die Migrationsbewegungen der 80er Jahre, die vor allem weibliche und schlecht bezahlte Arbeitskräfte in die Metropolen der USA und Japans bringen, lassen sich mit traditionellen Konzepten nicht erklären. Dieser Beitrag bezieht sowohl die Internationalisierung der Produktion als auch den neuen Arbeitskräftebedarf in den USA und Japan in die Analyse ein und kann so die Merkmale der neuen (asiatischen) Migration herausarbeiten.*

Migrationsbewegungen geschehen nicht naturwüchsig, sondern werden erzeugt. Und Migrationen betreffen nicht jede beliebige Kombination von Ländern, sondern ganz bestimmte. Auch die Beschäftigungsstrukturen von Immigranten sind recht spezifisch: ImmigrantInnen sind selten auf die gleichen Berufs- und Industriezweige verteilt wie die Bürger der Aufnahmeländer. Schließlich mag es zwar so aussehen, als ob es ständig Migrationen gebe, doch tatsächlich gibt es im Verlauf der letzten beiden Jahrhunderte unterschiedliche Phasen und Muster. Kurz, internationale Migrationsbewegungen werden erzeugt, weisen bestimmte Muster auf, und sind in spezifische historische Phasen eingebettet.

In diesem Zusammenhang sind vor allem zwei Probleme interessant. Das erste betrifft die Formierung und Richtung der internationalen Migration. Gibt es allgemeine Bedingungen, die für alle internationalen Wanderungsprozesse gelten? Hatten die unterschiedlichen Organisationsformen der Weltwirtschaft im Verlauf der letzten Jahrzehnte Einfluß auf Form und Richtung der Wanderungsbewegungen? Konkreter, hat die wachsende Internationalisierung der Ökonomie, d.h. die Ausdehnung der Weltwirtschaft, im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte zur Herausbildung zunehmend transnationaler Räume für die Zirkulation nicht nur von Kapital, Waren und Information, sondern auch von Arbeitskräften beigetragen? Dies würde darauf hindeuten, daß wir in eine neue Phase der Geschichte der Immigration eingetreten sind. Das zweite Problem betrifft das Verhältnis von Politik und Immigration. Wie wichtig ist die Politik bei der Regulierung, der Förderung oder Blockierung der Immigration?

Jedes Land ist einzigartig und jeder Migrationsstrom wird durch spezifische zeitliche und örtliche Bedingungen erzeugt. Dennoch liegt die Dynamik, die ich anhand des amerikanischen Falls ausmache, auf einer hinreichend hohen Generalisierungsebene, daß behauptet werden kann, daß sie auch in anderen Ländern auftritt, die ebenfalls durch ökonomische Vormachtstellung und die Bildung transnationaler ökonomischer Räume charakterisiert sind. Eine solche Analyse versucht zu begreifen, welche Auswirkungen die Internationalisierung der Ökonomie hat a) auf die Formierung der Migrationsströme und b) auf den Arbeitsmarkt im Auf-

nahmeland, besonders was Veränderungen anbelangt, die zur Absorption der Immigranten beitragen könnten.

Immigrationsströme weisen häufig gemeinsame Eigenschaften auf. Sie beginnen normalerweise nicht mit den Ärmsten, weil Migration Geld kostet, und sie bestehen hauptsächlich aus Menschen im Erwerbsalter. Oft sind es zielgerichtete Arbeitskräfte; viele haben eine baldige Rückkehr vor. Im allgemeinen richten sich die Migranten auf Länder, die höher entwickelt sind oder zumindest hohe Wachstumsraten haben. Diese Ähnlichkeiten gaben Anlaß zu Erklärungen, die auf sogenannte »push«-Faktoren wie etwa Armut abheben - arme Länder sind Emigrationsländer -, sowie auf die Sogwirkung reichlich vorhandener Arbeitsplätze und höherer Löhne - reiche Länder sind Immigrationsländer. Dies trifft in der Tat auf die meisten Migrationsbewegungen zu. Eine genauere Untersuchung zeigt jedoch, daß die meisten armen Länder keine bedeutende Auswanderung haben, und daß die meisten armen Länder, aus denen Emigration stattfindet, schon lange vor Beginn dieser Abwanderung arm waren. Und reiche Länder erfahren oft lange Phasen wirtschaftlichen Wachstums und gleichzeitig niedrige Einwanderungsraten, wie beispielsweise die USA in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. Meine These ist, daß weitere Bedingungen hinzukommen müssen, damit die »push«- und »pull«-Faktoren wirksam werden; daß internationale Migrationsbewegungen in breitere gesellschaftliche Prozesse eingebettet sind.

Die gewaltigen Massenwanderungen des neunzehnten Jahrhunderts entstanden als Teil der Formierung eines transatlantischen Wirtschaftssystems, das mehrere Nationalstaaten durch wirtschaftlichen Austausch und Krieg verknüpfte. Die transatlantische Ökonomie war die Basis der US-amerikanischen Entwicklung. Massive Ströme von Kapital, Waren und Arbeitskräften sowie spezifische Strukturen schufen dieses transatlantische System. Vor dieser Phase waren die Bewegungen von Arbeitskräften über den Atlantik größtenteils Zwangsbewegungen - vor allem mittels Sklaverei - und meist waren die Herkunftsländer kolonialisierte afrikanische oder asiatische Gebiete. Auch die Migrationsbewegung nach England in den fünfziger Jahren hatte ihren Ursprung in den ehemals britischen Gebieten. Und die Wanderungen nach Westeuropa während der sechziger und siebziger Jahre fanden im Kontext der regionalen Vorherrschaft Westeuropas über den Mittelmeerraum und über einige der osteuropäischen Länder statt. Ich möchte behaupten, daß es kaum passive Zuschauer unter den Aufnahmeländern der großen Arbeitskräftemigrationen gibt. Die Aufnahmeländer waren in der Regel aktiv an den Prozessen beteiligt, die zur Entstehung der internationalen Migration führten. Die neuerliche Masseneinwanderung in die USA in den sechziger Jahren nach fünf Jahrzehnten niedriger Einwanderungsraten fand im Kontext expandierender ökonomischer und militärischer Aktivitäten der USA in Asien und im karibischen Becken statt. Während der sechziger und siebziger Jahre spielten die USA eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung des Weltwirtschaftssystems. Es wurden Gesetze verabschiedet, die die Öffnung der eigenen Wirtschaft und die anderer Länder für die Kapital-, Waren-, Dienstleistungs- und Informationsströme er-

leichtern sollten. Die zentrale militärische, politische und wirtschaftliche Rolle, die die USA bei der Herausbildung dieser globalen Ökonomie spielten, hat sowohl zur Schaffung von Bedingungen beigetragen, die Menschen zur lokalen oder internationalen Migration veranlaßt haben, als auch zur Herstellung von Verbindungen zwischen den USA und anderen Ländern, die in der Folge als Brücken für die internationale Migration dienen sollten. Maßnahmen, die nach gängiger Auffassung Emigrationsbewegungen entgegenstehen - wie ausländische Investitionen und die Förderung von exportorientiertem Wachstum in den Entwicklungsländern - scheinen nun die gegenteilige Wirkung zu haben. Einige der neu industrialisierten Länder Süd- und Südasiens, deren extrem hohe Wachstumsraten als Ergebnis ausländischer Direktinvestitionen in die Exportproduktion gelten, zählen zur Gruppe der Länder, die während der siebziger und achtziger Jahre die höchsten Auswanderungsraten in die USA aufwiesen.

Daß Migrationsbewegungen bestimmte Muster aufweisen, spiegelt sich auch im zahlenmäßigen Anteil der USA an globalen Migrationsbewegungen. Das von den Vereinten Nationen zusammengetragene Material (Demographic Yearbook, 1985; World Population Prospects, 1987) zeigt, daß die USA etwa 19% der weltweiten Emigrationsbewegungen aufnehmen. Diese Zahl leitet sich aus dem Datenmaterial über permanente Niederlassungen her, in das die wachsende Kategorie der inoffiziellen Flüchtlingsströme zwischen Ländern nicht aufgenommen ist. Die USA nehmen 27% der gesamten asiatischen Emigrationsbewegung auf, aber 81,5% der koreanischen und fast 100% der Emigranten aus den Philippinen. Sie nehmen 70% der karibischen, aber fast 100% der Emigranten aus der Dominikanischen Republik und Jamaica und 62% aus Haiti auf. Und sie nehmen 19,5% aller Emigranten aus Mittelamerika, aber 52% aus El Salvador auf, dem Land, in dem das lateinamerikanische Engagement der USA am stärksten ist.

Vor allem drei Prozesse bilden den Rahmen, in dem die nach 1965 begonnene neue Phase der Immigration in die USA zu verorten ist: die Internationalisierung der Produktion; die Herausbildung großer Städte als Koordinations- und Managementzentren der globalen Ökonomie; und drittens die Entstehung von Bedingungen in den USA, die ausländische Unternehmen attrahiert und die sogar bestimmte Regionen der USA mit Drittwelt-Produktionsstätten konkurrenzfähig werden lassen. Zumindest zwei dieser Bedingungen haben sich auch in Japan entwickelt: das rapide Wachstum der Offshore-Produktion und das schnelle Wachstum Tokios als Zentrum für globales Management. Der letzte der drei Entwicklungsprozesse findet in Japan eindeutig nicht statt und ist auch für die Zukunft nicht wahrscheinlich. Obwohl ausländische Direktinvestitionen in Japan allmählich zunehmen, bewegen sie sich auf so niedrigem Niveau, daß ihnen gegenwärtig kein systematischer Stellenwert zukommt.

Japan, ein Land, das lange Zeit stolz war auf seine Homogenität und traditionell seine Tore für Immigranten verschlossen hielt, sieht sich heute einem Andrang illegaler Einwanderer aus asiatischen Ländern gegenüber, mit denen es enge wirtschaftliche Beziehungen unterhält: Pakistan, Bangladesch, Südkorea, Thailand,

Taiwan und die Philippinen.<sup>1</sup> Dieser Einwanderungsprozeß hat trotz einer Politik der verschlossenen Türen stattgefunden. Er wirft die Frage auf, ob die Internationalisierung der japanischen Wirtschaft Bedingungen erzeugt hat, die dazu beitragen, »Brücken« zu den genannten Ländern zu errichten und dadurch Migrationsbewegungen zu fördern.

## Politik und Migration

Politiker wie Öffentlichkeit der USA meinen, daß die Ursachen der Immigration auf der Hand liegen: Menschen, die in die USA einwandern, werden dazu durch Armut, wirtschaftliche Stagnation oder Überbevölkerung in ihren Heimatländern getrieben. Da die Immigration als Resultat ungünstiger sozioökonomischer Bedingungen in anderen Ländern gilt, wird angenommen, daß sie mit den ökonomischen Bedürfnissen der USA oder internationalen ökonomischen Bedingungen nichts zu tun habe. Die Entscheidung, ob Immigranten aufgenommen werden sollen, erscheint deshalb im wesentlichen als humanitäre Angelegenheit; wir nehmen Immigranten aus freien Stücken und aus Großzügigkeit auf, nicht weil wir ein ökonomisches Motiv oder eine politische Verantwortung hätten, dies zu tun. Diesem Denken zufolge besteht eine effiziente Immigrationspolitik darin, Immigranten selektiv zum Zwecke der Familienzusammenführung oder der Umsiedlung von Flüchtlingen aufzunehmen, während womöglich gleichzeitig versucht wird, Abwanderungsprozesse durch Förderung von Direktinvestitionen, Entwicklungshilfe und demokratischer Verhältnisse in den Herkunftsländern einzudämmen.

Trotz feiner Unterschiede in den Positionen, teilen Liberale wie Konservative diese gängige Sichtweise der Ursachen der Immigration und der besten Mittel, sie zu regulieren. Der einzige Streitpunkt besteht darin, wie streng wir die Immigration begrenzen sollten. Die Konservativen behaupten, falls die Immigration nicht einschneidend beschränkt werde, würden wir bald durch verarmte Massen aus der Dritten Welt überrannt, wobei diese Position gelegentlich wegen der Nachfrage nach billigen Arbeitskräften für die Landwirtschaft gemäßig wird. Liberale sind meist etwas großzügiger und behaupten, daß die USA als reichstes Land der Welt es sich leisten könnten, großzügiger zu sein wenn es darum geht, den Armen und Unterdrückten der Welt eine Zuflucht zu bieten. Die Verteidiger einer weniger restriktiven Politik weisen auch auf die positiven Auswirkungen der Immigration hin, etwa auf die wachsende kulturelle Vielfalt und den erneuerten Unternehmergeist.

Die amerikanische Immigrationsgesetzgebung spiegelt die herrschenden Annahmen über die angemessenen Ziele der Immigrationspolitik wider. Die letzten beiden wesentlichen Reformen des Einwanderungsrechts von 1965 und 1986 zielten darauf ab, die Immigration durch Maßnahmen zu kontrollieren, die regulieren

---

1 Daß Japan eine ethnisch homogene Gesellschaft sei, wird sowohl von koreanischen in Japan lebenden Bürgern als auch von den eingeborenen Ainu bestritten.

sollten, wer legal ins Land kommen kann, und illegale Immigranten daran hindern sollten, über unsere Grenzen zu kommen. Gleichzeitig hat die US-Regierung versucht, das Wirtschaftswachstum in den Herkunftsländern der Einwanderer zu fördern, indem direkte Auslandsinvestitionen und eine exportorientierte internationale Entwicklungshilfe in dem Glauben ermutigt wurden, daß mehr ökonomischer Spielraum in den Entwicklungsländern Emigrationsbestrebungen bremsen werde. Dennoch gelang es dieser Politik nie, die Immigration auf die beabsichtigte Weise zu regulieren.

Die Reform des Immigration and Naturalization Act von 1965 sollte die USA für mehr Einwanderer öffnen, aber auf eine Weise, die es der Regierung erlauben sollte, Zugänge zu kontrollieren und illegale Einwanderung einzuschränken. Die Reform sollte die Barrieren gegen Nichteuropäer abschaffen, die in die frühere Immigrationsgesetzgebung eingebaut waren, und den Zustrom von Immigranten mittels diverser Vorzugskategorien innerhalb eines ausgeklügelten Systems allgemeiner Quoten regulieren. Mit diesem System wurde den engen Verwandten amerikanischer Staatsbürger der Vorzug gegeben und, in geringerem Maß, Immigranten, die über eine Ausbildung verfügten, für die in den USA Bedarf herrschte, etwa Krankenschwestern oder Kindermädchen.

Das Gesetz von 1965 veränderte die Struktur der Immigranten, aber nicht in der beabsichtigten Richtung. Die Betonung der Familienzusammenführung sollte sicherstellen, daß der Großteil der neuen Immigranten aus Ländern käme, aus denen schon eine große Zahl von Einwanderern in die USA gekommen waren, d.h. vor allem aus Europa. Aber der dramatische Anstieg der Immigrantenzahlen nach 1965 war vor allem das Ergebnis einer völlig neuen Welle von Migrationen aus dem karibischen Becken und Süd- und Südostasien. Das Scheitern der US-Politik wurde besonders deutlich anhand des raschen Anstiegs der Zahl illegaler Immigranten. Nicht nur stieg die Zahl der illegalen Einwanderer aus Mexiko steil an, sondern auch ein ganze Serie neuer illegaler Einwanderungsströme wurde initiiert aus denselben Ländern, die für die neue legale Immigration sorgten.

Der Aufschrei über die wachsende illegale Immigration führte zu einer Serie von Gesetzesvorschlägen im Kongreß, die 1986 im Immigration Reform and Control Act kulminierten. Dieses Gesetz sollte die Immigrationspolitik rationalisieren und besonders das Problem der illegalen Einwanderung lösen. Es enthält ein begrenztes Eingliederungsprogramm, das es illegalen Ausländern ermöglicht, ihren Status zu legalisieren, wenn sie u.a. einen ununterbrochenen Aufenthalt in den Vereinigten Staaten seit dem 1. Januar 1982 nachweisen können. Ein zweiter Teil des Gesetzes zielt darauf ab, die Beschäftigungsmöglichkeiten illegaler Arbeitskräfte mittels Sanktionen gegen Arbeitgeber zu reduzieren, die sie wissentlich einstellen. Das dritte Element ist ein erweitertes Gastarbeiterprogramm, um ein anhaltendes Überangebot an billigen Arbeitskräften für die Landwirtschaft sicherzustellen.

Insgesamt war die Wirkung des Gesetzes bisher begrenzt. Während etwa 1,8 Millionen Immigranten die Legalisierung ihres Status beantragt haben (eine recht beachtliche Zahl, allerdings weniger als erwartet), gibt es zunehmend Hinweise dar-

auf, daß das Sanktionsprogramm gegen die Arbeitgeber auf eine Diskriminierung von Arbeitskräften aus den Minderheiten, die faktisch amerikanische Staatsbürger sind, hinausläuft, sowie auf diverse Übergriffe gegen illegale Arbeitskräfte. Unterdessen hat die illegale Einwanderung offenbar weiter zugenommen. Es gibt im Kongreß schon erste Bemühungen, die Mängel des Gesetzes zu korrigieren. In einer relativ vielversprechenden Abkehr von der früheren Immigrationspolitik hat der Senat vor kurzem einem Gesetzesvorhaben zugestimmt, das denjenigen Antragstellern höhere Priorität einräumen will, die dem Arbeitskräftebedarf in den USA entgegenkommen. Obwohl das Limit von jährlich 54.000 für solche Immigranten immer noch niedrig wäre, würde der Gesetzesvorschlag einen wichtigen Präzedenzfall darstellen, insofern er anerkennt, daß die Immigranten, obwohl sie nur 7% des amerikanischen Arbeitskräftepotentials darstellen, seit 1970 für 22% des Beschäftigungswachstums aufkommen, und indem er Voraussagen des Arbeitsministeriums berücksichtigt, wonach in verschiedenen Berufsgruppen ein Mangel an Arbeitskräften zu erwarten ist.

Doch selbst eine modifizierte Version des Gesetzes von 1986 wird aus einem einfachen Grund kaum die Immigration regulieren können: Wie frühere Gesetze beruht auch dieses auf einem fehlerhaften Verständnis der Ursachen der Immigration. Die amerikanischen Politiker haben ihr Blickfeld zu sehr auf die Immigranten und den Immigrationsprozeß selbst verengt und damit die breiteren internationalen Kräfteverschiebungen (die z.T. durch die USA begünstigt wurden), die zum Anschwellen der Migrationsströme beigetragen haben, ignoriert.

### **Die neue Immigration**

Mit dem Ende der sechziger Jahre begannen sich die Strukturen der Immigration in die USA in mehreren Hinsichten zu verändern. Erstens war ein beachtlicher Anstieg der jährlichen Zugangsraten zu verzeichnen. Die Zahl der Immigranten nahm von 297.000 im Jahr 1965 auf 373.000 im Jahr 1970 zu, stieg 1980 auf 531.000 und erreichte 1986 602.000. Gleichzeitig veränderte sich die regionale Zusammensetzung der Migrationsströme in drastischer Weise. Noch 1960 kamen mehr als zwei Drittel aller US-Immigranten aus Europa. Um 1985 war der europäische Anteil am jährlichen Zustrom auf ein Neuntel geschrumpft, wobei die Zahl der europäischen Immigranten von fast 140.000 im Jahr 1960 auf 63.000 im Jahr 1985 zurückgegangen war. Heute stammt die große Mehrheit der Immigranten aus Asien, Lateinamerika und der Karibik.

Die am schnellsten wachsende Gruppe legal aufgenommenen Immigranten sind die Asiaten. Die jährliche Zahl asiatischer Immigranten stieg von 25.000 im Jahr 1960 auf 236.000 im Jahr 1980 und weiter auf 264.700 im Jahr 1985. Während diese Zahlen durch den Strom südostasiatischer Flüchtlinge, die nach dem Vietnamkrieg aufgenommen wurden, etwas erhöht wurden, machen Flüchtlinge nur den kleinsten Teil des Gesamtzuwachses der asiatischen Immigration aus.

Tatsächlich waren die Philippinen, Südkorea und Taiwan - und nicht die Herkunftsländer der Flüchtlinge, Vietnam und Kambodscha - die stärksten asiatischen Immigrationsquellen. Sogar 1982, als der Gesamtzustrom aus Asien die bisherige Höchstmarke von 313.000 Menschen erreichte, waren nur 72.000 Vietnamesen darunter, eine Zahl, die 1983 auf 39.000 zurückging. Seit den achtziger Jahren enthält die asiatische Einwanderungsbewegung neue Ströme aus Staaten wie Singapur, Malaysia und Indonesien, die zuvor nicht zu den Ausgangsländern der Migration in die USA gehört hatten.

Die Zunahme der hispanischen und westindischen Immigration ist zwar nicht so dramatisch, aber auch signifikant. Die Einwandererzahlen aus Lateinamerika und der Karibik stiegen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre, wiesen dann einen scharfen Rückgang in den frühen Siebziger auf, bevor sie in den achtziger Jahren wieder steil anstiegen. Der Gesamtzugang der Hispanics (Süd- und Mittelamerikaner, außer Mexiko) erreichte im Zeitraum von 1965 bis 1969 die Zahl von etwa 170.000, fiel 1970 bis 1974 auf 149.000 und stieg auf 368.000 in der Zeit von 1980 bis 1985. Der Zugang von Westindern lag von 1965 bis 1969 bei 351.000, fiel von 1970 bis 1975 auf 318.000 und stieg von 1980 bis 1985 auf 445.000. (Im Gegensatz dazu gab es in den siebziger Jahren kein vergleichbares Absinken der Zahl asiatischer Immigranten.)

Die ersten Zehn in der Reihe der Stammländer von Immigranten finden sich heute alle in Lateinamerika, dem karibischen Becken oder Asien. Zwischen 1972 und 1979 war Mexiko, mit mehr als einer halben Million jährlich bei weitem die größte Quelle legal aufgenommenen Immigranten, gefolgt von den Philippinen mit 290.000, Südkorea mit 225.000, China (sowohl Taiwan wie die Volksrepublik) mit 160.400, Indien mit 140.000 und Jamaika mit 108.400. Mit der einzigen Ausnahme Italiens lagen alle Länder, die mehr als 100.000 Immigranten im Jahr schickten, entweder im karibischen Becken oder in Asien. Andere wichtige Ausgangsländer außerhalb dieser Regionen waren Großbritannien, Westdeutschland und Kanada, von denen zwischen 1972 und 1979 jeweils etwa 80.000 Menschen in die USA auswanderten. Im Jahr 1987 stammten 43% der 600.000 Neuzugänge aus Asien, 35% aus Lateinamerika und dem karibischen Becken und nur 10% aus Europa.

Dabei wird die neue asiatische Immigration, von der häufig angenommen wird, sie bestehe vorwiegend aus Selbständigen und Angehörigen der Mittelklasse, in wachsendem Maße zu einer Migration der Arbeiterklasse. In mehreren Fällen haben zunächst von Mittelklassen bestimmte Wanderungsbewegungen den Weg geebnet für die Migration ärmerer Schichten wie auch für illegale Immigranten. Dies gilt etwa für die südkoreanische Migration, die inzwischen einen bedeutenden Anteil an illegalen Immigranten und an Sweatshop-Arbeitern stellt, desgleichen für die philippinische Migration.

Ein weiteres Merkmal der neuen Immigration ist der wachsende Anteil von Immigrantinnen. Während der siebziger Jahre stellten Frauen 60% der Immigranten aus den Philippinen, 61% aus Südkorea, 53% aus China, 52% aus der Dominikani-

schen Republik, 52% aus Kolumbien, 53% aus Haiti und 52% aus Hongkong. Sogar im etablierten, traditionell männerdominierten Migrationsstrom aus Mexiko machen die Frauen inzwischen fast die Hälfte aller legalen Immigranten aus.

Während die meisten weiblichen Immigranten immer noch in der einen oder anderen Form als Familienmitglieder ins Land kommen, gibt es inzwischen eine kleine aber wachsende Zahl, die als Arbeitskräfte klassifiziert werden. Dies scheint darauf hinzudeuten, daß eine zunehmende Zahl von Frauen unabhängig auswandern und in manchen Fällen Mann und Kinder zurücklassen. Frauen stellten 45,6% der Immigranten, die im Zeitraum von 1972 bis 1979 unter der Vorzugsklausel für knappe Fach- und Hilfsarbeitskräfte legal aufgenommen wurden (vgl. Houston 1984, S.945). Darüberhinaus stellten Frauen mehr als die Hälfte von den 290.000, die unter der Kategorie nichtpräferierter Immigranten aufgenommen wurden; hier geht es um Plätze, die verfügbar werden, wenn die Vorzugsquoten nicht voll ausgenutzt werden.

Die neue Immigration ist ferner dadurch gekennzeichnet, daß die Immigranten sich tendenziell in einigen Schlüsselregionen der USA konzentrieren. Dies traf natürlich auch auf frühere Immigrationswellen zu; in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts zogen New York, Pennsylvania und Illinois die Mehrheit der Immigranten an. Heute jedoch gibt es mehr Einreisehäfen, ein besser entwickeltes Transportsystem und ein weit gestreutes Angebot an Arbeitsplätzen; All dies könnte die geographische Streuung der Immigranten erleichtern. Doch die Staaten Kalifornien und New York nehmen fast die Hälfte aller neuen Immigranten auf, während ein weiteres Viertel nach New Jersey, Illinois, Florida und Texas geht.

Hinzu kommt, daß die neuen Immigranten sich in den größten Metropolen sammeln, in New York, San Francisco, Chicago, Houston und Miami. Dem Zensus von 1980 zufolge lebte etwa ein Fünftel aller im Ausland geborenen Einwohner der USA in New York und Los Angeles; im gleichen Jahr lebte in diesen Städten weniger als ein Prozent der gesamten in den USA geborenen Bevölkerung. Etwa 40% der Immigranten lassen sich in den zehn größten Städten der USA nieder, die zusammen weniger als 10% der gesamten US-Bevölkerung ausmachen. In diesen Städten stellen die Immigranten einen bedeutend höheren Anteil der Bevölkerung im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung der USA. So bilden sie zwar höchstens 10% der US-Bevölkerung, stellten 1987 jedoch 30% der Einwohner von New York City und jeweils 15% der Einwohner von Los Angeles und von Chicago.

### **Die Unzulänglichkeit klassischer Erklärungen**

Die wesentlichen Merkmale der neuen Immigration - besonders die wachsende Bedeutung bestimmter Länder Asiens und des karibischen Beckens als Stammländer der Immigranten und der rasche Anstieg des Anteils weiblicher Immigranten - kann im Rahmen der herrschenden Annahmen über die Ursachen von Mi-



grationsbewegungen nicht erklärt werden. Selbst ein flüchtiger Blick auf die Strukturen der Emigration zeigt, daß es keinen systematischen Zusammenhang gibt zwischen der Emigration und dem, was gängiger Weisheit zufolge die wesentlichen Ursachen der Emigration sind: nämlich Überbevölkerung, Armut und wirtschaftliche Stagnation.

Ein vorhandener Bevölkerungsdruck verweist sicher auf die Möglichkeit zunehmender Emigration. Doch ein solcher Druck - ob am Bevölkerungswachstum oder der Bevölkerungsdichte abgelesen wird - hilft nicht, vorauszusagen, welches Land wesentliche Emigrationsströme haben wird, da einige Länder mit rasch wachsender Bevölkerung geringe Emigrationsraten aufweisen (viele zentralafrikanische Staaten fallen in diese Kategorie), während andere Länder mit viel niedrigerem Bevölkerungswachstum (wie Südkorea) oder verhältnismäßig geringer Bevölkerungsdichte (wie die Dominikanische Republik) wichtige Auswanderungsländer sind.

Auch Armut an sich scheint keine sehr verlässliche Erklärungsvariable zu sein. Denn nicht alle Länder, in denen große Armut herrscht, haben hohe Emigrationsraten, und nicht alle Auswanderungsländer sind arm, wie die Fälle Südkorea und Taiwan zeigen. Die Brauchbarkeit des Faktors Armut bei der Erklärung von Migrationsbewegungen wird weiterhin dadurch in Frage gestellt, daß aus den meisten asiatischen und karibischen Ländern Migrationsströme in großem Umfang erst nach 1960 ihren Anfang nahmen, obwohl diese Länder schon seit langem unter Armut gelitten hatten.

Ähnlich problematisch ist die vermutete Beziehung zwischen wirtschaftlicher Stagnation und Emigration. Allgemein wird davon ausgegangen, daß der Mangel an wirtschaftlichen Möglichkeiten in den weniger entwickelten Ländern, gemessen am langsamen Wachstum des Bruttosozialprodukts (BSP), eine Schlüsselrolle spielt beim Entschluß von Individuen, zu emigrieren. Aber das Anwachsen der Emigrationszahlen fand zu einer Zeit statt, in der sich die meisten Auswanderungsländer eines regen Wirtschaftswachstums erfreuten. Die jährlichen Wachstumsraten des BSP in den siebziger Jahren lagen in den meisten Ländern mit hohem Emigrantionsanteil bei 5% bis 9%. Tatsächlich weisen die meisten Länder, die bei der Emigration eine zentrale Rolle spielen, ein bedeutend schnelleres Wirtschaftswachstum auf als Länder, die Emigration in großem Maßstab nicht kennen. Südkorea ist das augenfälligste Beispiel. Mit einer BSP-Wachstumsrate, die in den siebziger Jahren zu den höchsten der Welt zählte, war es gleichzeitig eines der Länder mit dem schnellstwachsenden Anteil von Auswanderern in die USA.

Damit soll nicht behauptet werden, daß Überbevölkerung, Armut und wirtschaftliche Stagnation keinen Druck zur Auswanderung erzeugen; es liegt in ihrer Logik, daß sie es tun. Aber es ist klar, daß die gängige Ineinssetzung von Emigration mit diesen Bedingungen zu stark vereinfacht. Die Datenlage läßt eher vermuten, daß diese Bedingungen allein nicht hinreichen, um breite Migrationsströme zu erzeugen. Es müssen weitere, intervenierende Faktoren in Betracht gezogen werden - Faktoren, die diese Bedingungen in eine die Migration auslösende Situation ver-

wandeln.

Nehmen wir zum Beispiel Haiti und die Dominikanische Republik. Auf den ersten Blick scheinen die hohen Auswanderungsniveaus dieser Länder das Argument zu stützen, daß Überbevölkerung, Armut und wirtschaftliche Stagnation die Migration verursachen. Allerdings waren diese Bedingungen schon lange bevor der massive Auswanderungsstrom begann vorhanden. Was erklärt dann den sprunghaften Anstieg?

Im Fall der Dominikanischen Republik scheint die Antwort in den Bindungen an die USA zu liegen. Erzeugt wurden sie mit der Besetzung von Santo Domingo durch amerikanische Marines als Reaktion auf den Wahlsieg des linken Präsidentschaftskandidaten Juan Bosch. Die Besetzung hatte nicht nur wachsende politische und ökonomische Beziehungen mit den USA zur Folge, sondern erzeugte auch einen Strom politischer Flüchtlinge aus der Mittelklasse, die in das Besatzerland emigrierten. Die Ansiedlung der dominikanischen Flüchtlinge in den USA wiederum schuf persönliche und familiäre Bande zwischen den beiden Ländern. Danach wurden die Beziehungen weiter durch amerikanische Investitionen in die dominikanische Landwirtschaft und die Exportproduktion entwickelt. In der Folgezeit nahm die Migration in die USA zu; sie stieg von 4.500 Personen im Zeitraum zwischen 1955 bis 1959 auf 58.000 zwischen 1965 und 1969. Somit bestanden die neuen Entwicklungen, die mit der Auslösung eines breiten Emigrationschubs zusammenfielen, im Aufbau enger militärischer und persönlicher Beziehungen zu den USA und der Einführung direkter amerikanischer Investitionen. Haiti dagegen war keiner direkten militärischen Intervention durch die USA unterworfen, aber der Aufbau von Beziehungen mit den USA und das Einbringen direkter Auslandsinvestitionen scheinen eine ähnlich wichtige Rolle bei der Erzeugung von Emigrationsbewegungen gespielt zu haben. Obwohl Haiti seit langem verzweifelt arm war, begann die massive Migration in die USA erst in den frühen siebziger Jahren. In diesem Falle scheint die entscheidende Neuentwicklung in der Entscheidung zugunsten einer Politik des exportorientierten ökonomischen Wachstums durch Präsident Jean-Claude Duvalier gelegen zu haben. Die Wirtschaft Haitis wurde für ausländische Investitionen in die Exportproduktion und für die massive Entwicklung kommerzieller Landwirtschaft geöffnet, wobei die USA als entscheidender Partner dieser neuen Strategie dienten. Die notwendige Arbeitskräftezufuhr für diese neuen Produktionsformen wurde durch Vertreibung kleiner Landbesitzer und Subsistenzbauern bewerkstelligt. Diese Umwälzung der traditionellen Beschäftigungsstruktur Haitis, zusammen mit wachsender Repression durch die Regierung und der Entstehung enger politischer und ökonomischer Bindungen mit den USA, fiel mit dem Beginn eines breiten Migrationsstroms in die USA zusammen.

In beiden Fällen scheint also der Aufbau politischer, militärischer und ökonomischer Beziehungen dazu beigetragen zu haben, Bedingungen zu schaffen, die zu massiven Migrationsbewegungen führten (vgl. Centro de Estudios Puertorriqueños, 1979; Portes und Walton, 1981). Solche Verbindungen spielten auch bei der

Migration von Südasiaten in die USA eine entscheidende Rolle. Nach dem Koreakrieg suchten die USA aktiv die ökonomische Entwicklung in Südostasien zu fördern, um die Region politisch zu stabilisieren. Zusätzlich wurden amerikanische Truppen in Korea, den Philippinen und Indochina stationiert. Zusammengekommen schufen die wirtschaftlichen und militärischen Interessen der USA ein breites Spektrum von Verbindungen mit jenen asiatischen Ländern, die später starke Migrationsbewegungen in die USA aufweisen sollten. Die massive Zunahme der Auslandsinvestitionen im selben Zeitraum, besonders in Südkorea, Taiwan und den Philippinen, verstärkte diese Trends.

Mit anderen Worten, in den meisten Ländern, von denen große Migrationsströme in die USA ausgehen, existiert eine Reihe von Bedingungen und Verknüpfungen mit den USA, die neben Überbevölkerung, Armut oder Arbeitslosigkeit Emigrationsprozesse induzieren. Während Art und Ausmaß dieser Verknüpfungen von Land zu Land variieren, ist allen Herkunftsländern der Emigranten das wachsende politische und ökonomische Engagement der USA gemeinsam.

Ein wesentliches Element dieses US-Engagements sind Direktinvestitionen in die exportorientierten Produktionszweige. Die amerikanischen Investitionen in weniger entwickelte Länder haben sich zwischen 1965 und 1980 verfünffacht, wobei ein Großteil dieser Investitionen in wenige Schlüsselländer des karibischen Beckens und Südasiens ging. Sie wurden in die Entwicklung der exportorientierten Produktion geleitet, besonders in die Herstellung von Konsumgütern wie Spielzeug, Kleidung, Textilien und Schuhe. Industriezweige, die für den Export produzieren, sind im allgemeinen sehr arbeitsintensiv (was natürlich ein vorrangiger Beweggrund dafür ist, Fabriken in Niedriglohnländern anzusiedeln). Die arbeitsintensive Natur dieser Industrien ist ein Grund, warum mehrere der asiatischen und karibischen Länder, die Hauptempfänger von direkten Auslandsinvestitionen waren, ein rasches Beschäftigungswachstum, v.a. im produzierenden Gewerbe, erfuhren.

Dem traditionellen Verständnis der Ursachen von Migration zufolge hätte diese Kombination ökonomischer Entwicklungen dazu beitragen sollen, Emigrationsbewegungen zu verhindern oder sie zumindest auf niedrigem Niveau zu halten. Die eindämmende Wirkung hätte vor allem in den Ländern, die hohe exportorientierte Investitionen erhielten, stark sein müssen, da solche Investitionen mehr Arbeitsplätze schaffen - sowohl in Verwaltung und Dienstleistungen wie auch in der Produktion - als andere Formen der Investition. Aber genau solche Länder, besonders auffällig die neuen industrialisierten Länder Südasiens, stellen die Hauptquellen der neuen Immigration dar. Wieso führt diese ausländische Investitionstätigkeit, besonders in die Exportindustrie, zu diesem scheinbaren Widerspruch? Wie ist es möglich, daß ausländische Investitionen sowohl rasches Wirtschaftswachstum als auch hohe Auswanderungsraten in ein und demselben Land erzeugen können?

## **Die Internationalisierung der Produktion**

Um zu verstehen, warum breite Migrationsbewegungen in Ländern ihren Ursprung genommen haben, wo aufgrund ausländischer Investitionen in die Exportproduktion Arbeitsplätze in großem Umfang geschaffen wurden, ist es nötig, die Wirkung solcher Investitionen auf die ökonomische Struktur und die Beschäftigungsstruktur zu untersuchen.

Der vielleicht wichtigste Effekt ausländischer Investitionen in die Exportproduktion ist die Entwurzelung von Menschen aus traditionellen Lebensweisen. Seit langem ist bekannt, daß die Entwicklung der kommerziellen Landwirtschaft dazu führt, die Subsistenzfarmer zu vertreiben, was zu einem Angebot an landwirtschaftlichen Lohnarbeitern führt und Massenwanderungen in die Städte veranlasst. In den vergangenen Jahren hat die breitangelegte Förderung der exportorientierten Produktion in Südostasien und im karibischen Becken eine ähnliche Wirkung entfaltet (allerdings über andere Mechanismen); sie hat Menschen entwurzelt und eine städtische Lohnarbeiterreserve erzeugt. In der exportorientierten Landwirtschaft wie in der Industrie hat die Auflösung traditioneller Arbeitsstrukturen als Folge der Einführung moderner Produktionsformen eine entscheidende Rolle bei der Umwandlung von Menschen in Wanderarbeiter und potentielle Emigranten gespielt.

In der exportorientierten Produktion spielt die massenhafte Rekrutierung junger Frauen auf Arbeitsplätze in den neuen industriellen Zonen eine katalysierende Rolle für die Zersetzung traditioneller Arbeitsstrukturen. In diesen Zonen herrschen Produktionsformen vor, die auch in den industrialisierten Ländern einen hohen Anteil an weiblichen Arbeitskräften beschäftigen: die Endfertigung elektronischer Geräte und die Herstellung von Textilien, Kleidung und Spielzeug. Der Exodus junger Frauen in die industriellen Zonen beginnt normalerweise damit, daß Unternehmensvertreter sie direkt in ihren Dörfern und ländlichen Schulen rekrutieren; allmählich entstehen kontinuierliche Migrationsströme, die die Notwendigkeit direkter Rekrutierung verringern oder überflüssig machen (vgl. z.B. Diamond, 1979; s.a. Safa, 1981). Der offensichtlichste Grund für die intensive Rekrutierung von Frauen ist das Bedürfnis der Unternehmen, Arbeitskosten zu senken. Aber auch andere Überlegungen spielen eine Rolle: Junge Frauen in patriarchalischen Gesellschaften sind aus der Sicht ausländischer Arbeitgeber gehorsame und disziplinierte Arbeitskräfte, die bereit sind, Anstrengung und Präzision erheischende Arbeiten auszuführen und sich Arbeitsbedingungen zu unterwerfen, die in hochentwickelten Ländern nicht akzeptiert würden.

Diese Rekrutierung einer großen Zahl von Frauen in die Lohnarbeit zersetzt die traditionellen, oft unbezahlten Arbeitsstrukturen. In ländlichen Gebieten erfüllen Frauen traditionell wichtige Funktionen bei der Herstellung von Gütern für den familiären Verbrauch oder für den Verkauf auf lokalen Märkten. Dorfökonomien und ländliche Haushalte sind auf eine Reihe ökonomischer Tätigkeiten angewiesen, die traditionell von Frauen ausgeübt werden, von der Essenszubereitung bis

hin zum Weben von Bekleidung, Körbeflechten und verschiedenen anderen Handwerksarbeiten (vgl. Boserup, 1970; Boulding, 1980). All diese Aktivitäten werden durch die Abwanderung junger Frauen in die neuen industriellen Zonen untergraben.

Eine der schwerwiegendsten - und ironischsten - Folgen der Feminisierung des neuen Proletariats war, daß sie das Lohnarbeiterpotential erweitert und damit zur Männerarbeitslosigkeit beigetragen hat. Die Konkurrenz durch das gestiegene Angebot an weiblichen Arbeitskräften macht es für Männer schwieriger, Arbeit in den neuen Industriegebieten zu finden. Die Abwanderung von Frauen schränkt darüberhinaus auch die Möglichkeiten für Männer ein, in ländlichen Gebieten ein Auskommen zu finden, wo die Frauen entscheidende Partnerinnen im Überlebenskampf sind. In einigen der ärmeren und kaum entwickelten Regionen und Ländern ist inzwischen die exportorientierte Produktion, die vor allem Frauen beschäftigt, an die Stelle eher diversifizierter Formen wirtschaftlichen Wachstums getreten, die am Binnenmarkt orientiert sind und auch Männer beschäftigen. Die eindrucksvollen Zahlen zum Beschäftigungswachstum, die in den meisten der wichtigen Emigrationsländer in den letzten Jahren zu verzeichnen waren, haben die Tatsache verschleiert, daß exportdominiertes Wachstum für einige gesellschaftliche Gruppen zu Arbeitslosigkeit führt, während es für andere Arbeitsplätze schafft.

Die Auflösung traditioneller Formen des Arbeitslebens und der Übergang zur exportorientierten Entwicklung macht den Eintritt in die Lohnarbeit für Männer wie für Frauen zunehmend zu einer Einbahnstraße. Da sich die traditionellen Möglichkeiten des Wirtschaftens in den ländlichen Gebieten reduzieren, wird es für die Arbeitskräfte schwierig oder unmöglich, nach Hause zurückzukehren, wenn sie entlassen werden oder keinen Erfolg bei der Jobsuche haben. Dies ist ein besonders schwerwiegendes Problem für weibliche Arbeitskräfte in den neuen industriellen Zonen, die nach kurzer Beschäftigungsphase entlassen werden. Nach drei oder fünf Jahren, während der sie unter dem Mikroskop Teile zusammengesetzt haben, leiden diese Arbeiterinnen oft unter Kopfschmerzen und schwindender Sehkraft. Um die Löhne niedrig zu halten und Arbeiterinnen, deren Gesundheit nachläßt, zu ersetzen, entlassen die Unternehmen ständig ihre »älteren« Arbeiterinnen und stellen jüngere, gesündere und gefügigere Frauen an (vgl. Nash und Fernandez Kelly, 1983; vgl. auch den Film *The Global Assembly Line* von Lorraine Gray). Hinzu kommt, daß viele Unternehmen in den siebziger und frühen achtziger Jahren damit begannen, ihre Fabriken aus älteren Zonen der Exportproduktion, wo sie die staatlichen Steuervergünstigungen ausgeschöpft hatten, abzuziehen und in »neue« Länder, wie etwa Sri Lanka, zu gehen, wo die Arbeitskräfte noch billiger waren. All diese Entwicklungen haben zur Bildung eines Heers potentieller Migranten in sich entwickelnden Ländern wie den Philippinen, Südkorea, Taiwan und den Ländern des karibischen Beckens beigetragen. Menschen, die aus ihren traditionellen Lebensweisen herausgerissen sind und dann der Arbeitslosigkeit überlassen oder als nicht beschäftigungsfähig betrachtet werden, wenn die

Exportfirmen jüngere Arbeitskräfte einstellen oder ihre Produktion in andere Länder verlagern, sehen kaum eine andere Möglichkeit als zu emigrieren, besonders wenn eine exportorientierte Wachstumsstrategie die auf den Binnenmarkt gerichtete Wirtschaft des Landes geschwächt hat.

Aber die Rolle der ausländischen Investitionen, die den Boden für die Entstehung breiter Emigrationsströme bereiten, ist damit noch nicht erschöpft. Die ausländische Investitionstätigkeit in die exportorientierte Produktion führt nicht nur zur Erosion traditioneller Arbeitsformen und zur Schaffung eines Pools von Migranten, sondern trägt auch zur Entwicklung ökonomischer, kultureller und ideologischer Verbindungen mit den industrialisierten Ländern bei. Diese Verbindungen befördern die Vorstellung von Emigration direkt und indirekt. Im Exportsektor beschäftigte Arbeitskräfte - seien es nun Manager, Büroangestellte oder Montagearbeiter - erfahren vielleicht die stärkste Verwestlichung und sind dem Land, aus dem das fremde Kapital stammt, am nächsten. Für diese Arbeitskräfte, die schon in ihrer alltäglichen Arbeitserfahrung an westlichen Praktiken und Denkformen orientiert sind, wird die Distanz zwischen einem Arbeitsplatz in den Offshore-Fabriken oder -Büros und einem vergleichbaren Job in dem industrialisierten Land selbst subjektiv verringert. Es ist leicht einsichtig, wie solche Individuen dazu kommen, die Emigrationsmöglichkeit ernsthaft in Betracht zu ziehen.

Jedoch über den direkten Einfluß auf die im Exportsektor Beschäftigten haben die durch Auslandsinvestitionen erzeugten Verbindungen auch einen generell verwestlichenden Effekt auf das weniger entwickelte Land und seine Bevölkerung. Dieser »ideologische« Effekt in der Förderung der Emigration sollte nicht unterschätzt werden; er macht die Emigration zu einer Möglichkeit nicht nur für diejenigen, die im Exportsektor arbeiten, sondern auch für breitere Bevölkerungsschichten. Somit werden über den Kreis derer hinaus, die direkt oder indirekt in Fabriken oder Büros in ausländischem Besitz beschäftigt sind, viel mehr Menschen zu Kandidaten für die Emigration. Die Arbeitskräfte, die in ausländischen Fabriken, Büros und Plantagen beschäftigt sind, sind tatsächlich nicht diejenigen, die am häufigsten diese Verbindungen nutzen um zu emigrieren.

Während die ausländische Investitionstätigkeit zwar, zusammen mit anderen politischen, militärischen und kulturellen Beziehungen, zu erklären hilft, wie die Migration in manchen Entwicklungsländern für eine große Zahl von Individuen zu einer realen Möglichkeit wird, erklärt sie nicht vollständig, warum die USA ganz überwiegend zum Hauptziel der Emigranten geworden sind. Schließlich haben Japan, Westdeutschland, die Niederlande und Großbritannien auch in beträchtlichem Umfang direkt in Entwicklungsländer investiert. Die Datenlage scheint darauf zu verweisen, daß die nationale Herkunft des ins Land fließenden Auslandskapitals weniger ausschlaggebend sein könnte als der Produktionstyp, in den es fließt (etwa arbeitsintensive Produktion), und als die anderen Beziehungen, die die Empfängerländer schon mit den Kapitalgeberländern aufgebaut haben. So kann es durchaus sein, daß in den siebziger Jahren durch ausgedehnte japanische Investitionen in die Exportproduktion letztlich die Migration in die USA gefördert wurde, da

die USA zu jener Zeit mehr andere Beziehungen mit Entwicklungsländern unterhielten und vermutlich als für Einwanderer gastfreundlicheres Land betrachtet wurden.

In diesem Zusammenhang gewinnen die Liberalisierung der amerikanischen Immigrationsgesetze von 1965 und das nicht verblässende Bild der USA als Land der unbegrenzten Möglichkeiten an Bedeutung. Unter Auswanderungswilligen hatte die Überzeugung, daß die USA, zumindest im Verhältnis zu anderen Ländern, unbegrenzte Möglichkeiten und Beschäftigungsaussichten zuhauf böten, die Wirkung, »Emigration« fast identisch mit »Emigration in die USA« zu machen. Dies führte zu einem selbstverstärkenden Emigrationspattern in die USA. Während ausländische Investitionen (zusammen mit politischen und militärischen Aktivitäten) neue Brücken für Migranten bauten und während die vorhandenen ökonomischen Möglichkeiten in den USA diese Brücken konsolidierten, schafften die daraus entstehenden neuen Migrationen weitere Verbindungen zwischen den USA und den Stammländern der Migranten. Diese wiederum erleichtern künftige Emigrationsprozesse in die USA, unabhängig von der Herkunft der ausländischen Investitionen, die zuallererst die Bedingungen für die Emigration erzeugt hatten.

### **Der neue Arbeitskräftebedarf in den Vereinigten Staaten**

Auf den ersten Blick scheint der breite Zustrom von Immigranten in die USA während der letzten beiden Jahrzehnte und ihre Konzentration in den Metropolen der ökonomischen Logik zuwiderzulaufen. Warum sollte eine wachsende Zahl von Immigranten in einer Zeit hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit und des einschneidenden Verlusts von Arbeitsplätzen im Bereich der industriellen Fertigung und Distribution in dieses Land kommen? Und warum sollten sie sich überwiegend in den größten amerikanischen Städten niederlassen, von denen doch viele als Zentren der Leichtindustrie und anderer Branchen, die traditionell Immigranten beschäftigten, im Niedergang begriffen waren? Die Liberalisierung des Immigrationsrechts nach 1965 und die schon existierenden Immigranten-Communities in den großen städtischen Zentren spielten zweifellos eine gewisse Rolle, sofern sie Immigranten aus den älteren, vor allem europäischen Emigrationsländern anzogen. Aber die wichtigsten Gründe für den fortdauernden breiten Zustrom der neuen Migrantengruppen war die rasche Expansion von Niedriglohnjobs in den USA und die Ausdehnung des Markts für periphere Jobs, der mit den neuen Wachstumsindustrien, besonders in den großen Städten, verbunden war.

Von daher bleibt jede Analyse der neuen Immigration ohne eine Untersuchung der Veränderungen im Arbeitskräftebedarf der USA unvollständig. Es könnte sogar behauptet werden, daß zwar die Internationalisierung der Ökonomie auslösend war für die Arbeitskräftmigration in die USA, ihre Fortdauer auf hohem und zunehmenden Niveau jedoch nur mit den ökonomischen Restrukturierungsprozessen in den USA erklärt werden kann. Diese Restrukturierung erklärt ebenfalls, wieso

die meisten der neuen Immigranten sich in den Metropolen konzentrieren.

Die Zunahme der Niedriglohnjobs in den USA ist zum Teil ein Ergebnis derselben internationalen ökonomischen Prozesse, durch die Investitionen und Arbeitsplätze in der Fertigung in die Niedriglohnländer geleitet wurden. Während die Industrieproduktion nach Übersee abgewandert ist, erodierte die traditionelle Basis der Fertigungsbranche in den USA und wurde teilweise durch einen herabgestuften Fertigungssektor ersetzt, in dem schlecht entlohnte Jobs für angelernte oder ungelernete Arbeitskräfte charakteristisch sind. Gleichzeitig schuf auch das rasante Wachstum des Dienstleistungssektors eine Vielzahl von Niedriglohnarbeitsplätzen (neben den bekannteren gutbezahlten Investmentbanking und Management Consulting Jobs). Diese beiden neuen Wachstumsbranchen sind weitgehend auf große Städte wie New York und Los Angeles konzentriert. Solche Städte konnten ihre ökonomische Bedeutung noch steigern, indem sie zu Management- und Dienstleistungszentren für die globale Ökonomie wurden; während Detroit Arbeitsplätze an Fabriken in Übersee verlor, haben New York und Los Angeles Arbeitsplätze für die Koordination und Steuerung des globalen Fabriknetzes hinzugewonnen.

Diese Entwicklungstrends haben in der Beschäftigungsstruktur der USA seit den späten siebziger Jahren zu einer wachsenden Polarisierung geführt. Gleichzeitig mit einem scharfen Rückgang der Zahl der Angestellten- und Arbeiterjobs (die mittlere Einkommen mit sich brachten) wuchs die Zahl der hochbezahlten Jobs für Freiberufliche und Manager in bescheidenem Umfang und die der Niedriglohnjobs in großem Umfang an. Zwischen 1963 und 1973 lagen neun von zehn neugeschaffenen Arbeitsplätzen im mittleren Einkommensbereich, während die Zahl hochbezahlter Jobs abnahm. Seit 1973 dagegen war nur einer von zwei neugeschaffenen Arbeitsplätzen in dieser mittleren Einkommenskategorie. Wenn man die Zunahme der Zahl von Saison- und Teilzeitarbeitern mitberücksichtigt, wird die wachsende Ungleichheit innerhalb der Beschäftigten noch deutlicher. Der Anteil der Teilzeitjobs nahm von 15% im Jahr 1955 auf 22% im Jahr 1977 zu (vgl. Blumberg 1980, S. 67, 79; Deutermann u. Brown 1978). 1986 stellten Teilzeitarbeitskräfte ein volles Drittel der Beschäftigten; etwa 80% dieser 50 Millionen Beschäftigten verdienen weniger als 11.000 \$ im Jahr. (Harrison u. Bluestone 1988)

Diese Veränderungen spiegelten sich in einem Rückgang der Durchschnittslöhne und einer wachsenden Polarisierung der Einkommensverteilung. Der inflationsbereinigte durchschnittliche Wochenlohn, der während der Nachkriegsperiode stetig angestiegen war und 1973 seinen höchsten Wert erreichte, stagnierte für den Rest des Jahrzehnts und sank in den achtziger Jahren. Dieser Rückgang lief einher mit einer zunehmenden Polarisierung der Einkommensverteilung, einem Trend, der sich zuerst in den siebziger Jahren entwickelt und in den achtziger Jahren beschleunigt hat. Ein jüngst veröffentlichter Bericht des Mitarbeiterstabs des House Ways and Means Committee belegt, daß das untere Fünftel der Bevölkerung von 1979 bis 1987 einen Einkommensrückgang von 8% zu verzeichnen hatte, während das obere Fünftel sein Einkommen um 16% gesteigert sah. (Bell u. Freeman 1987;



OECD 1985, S.90f)

Wie schon erwähnt besteht eine wichtige Quelle der neuen Niedriglohnjobs im herabgestuften Fertigungssektor. Dieser Sektor der amerikanischen Ökonomie wurde durch das Zusammentreffen dreier Trends geschaffen: (1) die gesellschaftliche Reorganisation des Arbeitsprozesses, vor allem die zunehmende Praxis der Auslagerung bestimmter Produktionsprozesse und Dienstleistungen und die Verbreitung von Sweatshops und industrieller Heimarbeit (wobei all dies die Wirkung hat, die Arbeitskräfte voneinander zu isolieren und sie daran zu hindern, sich gemeinsam für ihre Interessen einzusetzen); (2) die technologische Transformation des Arbeitsprozesses, wodurch die Qualifikationsanforderungen für eine Reihe von Arbeitsplätzen heruntergestuft wurden, indem Fertigkeiten in Maschinen und Computer hineinverlagert wurden; und (3) das rasche Wachstum der Hi-Tech-Industrien, die in großem Umfang Produktionsarbeiter im Niedriglohnbereich beschäftigen. Es überrascht etwas, daß die Herabstufung der Qualifikationsanforderungen und des Lohnniveaus für Arbeiter in der Industrieproduktion branchenübergreifend stattgefunden hat: sie betraf rückständige wie modernste Branchen gleichermaßen. So scheinen beispielsweise die Bekleidungs- und die Elektronikindustrie auf den ersten Blick wenig gemeinsam zu haben, aber beide haben einen hohen Anteil von Niedriglohnjobs ohne Aufstiegsmöglichkeiten generiert, die kaum Qualifikation voraussetzen. Beide Industrien bedienen sich unkonventioneller Produktionsverfahren, wie Sweatshops und industrieller Heimarbeit. Und beide haben zur Desorganisation der Arbeitskräfte beigetragen. Deutlich wird dies im Rückgang der Mitgliederzahl der Gewerkschaften in Gebieten mit raschem Wachstum der Hochtechnologien, wie Los Angeles und Orange County in Kalifornien.

Wichtiger jedoch als der herabgestufte Fertigungssektor ist das Wachstum des Dienstleistungssektors als Quelle neuer Niedriglohnjobs. Im Unterschied zur traditionellen Warenproduktion, die durch einen hohen Anteil von Arbeitsplätzen im mittleren Einkommensbereich gekennzeichnet ist, ist die Mehrzahl der Dienstleistungsjobs entweder extrem gut oder sehr schlecht bezahlt, mit relativ wenigen Arbeitsplätze im mittleren Einkommensbereich. Die Wachstumsindustrien der achtziger Jahre - im Finanz-, Versicherungs- und Immobiliensektor, Einzelhandel und wirtschaftsbezogene Dienstleistungen - weisen einen hohen Anteil von Niedriglohnjobs und - wenn überhaupt - schwache Gewerkschaften, sowie einen hohen Anteil von Teilzeit- und weiblichen Beschäftigten auf. Verkäuferinnen, Kellnerinnen, Sekretärinnen und Hausbedienstete gehören zu den Wachstumsberufen. Das Bureau of Labor Statistics vermeldet einen Rückgang der Realeinkommen in diesen Branchen seit den siebziger Jahren.

Der erweiterte Dienstleistungssektor beschäftigt Niedriglohnarbeitskräfte nicht nur direkt, sondern schafft auch indirekt Niedriglohnjobs über die Nachfrage nach Arbeitskräften für die Bedienung des Lebensstils und der Konsumbedürfnisse der wachsenden Klasse von gut verdienenden Professionals und Managern. Die Konzentration dieser hochbezahlten Arbeitskräfte in den Großstädten hat eine rasche

Gentrifizierung sowohl der Wohn- als auch Geschäftsdistrikte mit sich gebracht, was wiederum die Nachfrage nach Legionen von geringbezahlten Dienstleistungskräften verstärkte: Gebäudeaufseher, Restaurantbedienstete, Zubereiter von Spezialitäten- und Gourmetessen, Hundeausführer, Botengänger, Putzkräfte, Kindermädchen usw. Die Tatsache, daß viele dieser Jobs »schwarz« laufen, hat die rasche Ausdehnung einer informellen Ökonomie in mehreren Großstädten der USA zur Folge gehabt. Aus einer Reihe von Gründen sind es eher Immigranten als US-amerikanische Staatsbürger, die diese Jobs wahrnehmen: die Arbeiten sind schlecht bezahlt, bieten wenig Beschäftigungssicherheit, erfordern im allgemeinen kaum Qualifikationen und geringe Englischkenntnisse und bringen meist unbeliebte Abend- oder Wochenendschichten mit sich. Hinzu kommt, daß die Ausdehnung der informellen Ökonomie den Zugang von illegalen Arbeitskräften zu diesen Jobs erleichtert.

Sei es nun im Dienstleistungsbereich oder im herabgestuften Fertigungsbereich, in beiden Fällen ziehen die neuen Niedriglohnjobs große Zahlen von Immigranten an. Sogar Immigranten, die Fachkräfte sind und über einen hohen Bildungsstand verfügen, bewegen sich, wenn sie in den USA ankommen, im allgemeinen auf die Niedriglohnbranchen der Wirtschaft hin. Die verstärkte Aufnahme qualifizierter Immigranten hängt zum Teil mit dem Wachstum von technischen und Bürojobs im Dienstleistungssektor zusammen sowie mit der Tatsache, daß sich der Markt für solche Jobs zunehmend zu einem informellen entwickelt hat.

Während also die Auslagerung von Fertigungsprozessen in weniger entwickelte Länder dazu beigetragen hat, die Emigration aus diesen Ländern zu fördern, hat die Konzentration der Dienstleistungs- und Managementfunktionen in den städtischen Zentren der USA die Bedingungen für die Aufnahme des Immigrantenzustroms nach New York, Los Angeles, Miami und Houston geschaffen. Dieselben Entwicklungen, die die Emigration aus mehreren sich schnell industrialisierenden Ländern beförderten, haben gleichzeitig die Immigration in die USA begünstigt.

Die Tatsache, daß es die hauptsächlichen Wachstumsbranchen wie Hi-Tech und Dienstleistungen sind, die primär die neuen Arbeitsplätze erzeugen, und nicht die im Niedergang befindlichen Sektoren der amerikanischen Wirtschaft, läßt vermuten, daß sich das Angebot an solchen Jobs zukünftig wahrscheinlich weiter ausdehnen wird. Solange dies geschieht, wird wahrscheinlich auch der Zustrom von Immigranten, die diese Jobs übernehmen, anhalten.

### **Immigration und Internationalisierung in Japan**

Seit auch Japan eine führende ökonomische Weltmacht und ein bedeutender Investor in Südostasien geworden ist, ist hier derselbe Prozeß in Gang gesetzt worden: die Etablierung von Beziehungen, die schließlich als Brücken für die Emigration dienen, und die Herausbildung der Emigration nach Japan als reale Möglichkeit. Die »neue« illegale Einwanderungsbewegung stammt aus Thailand, Bangladesch,

Taiwan, Pakistan, den Philippinen und Südkorea - alles Länder, in denen Japan direkte Investitionen getätigt hat, inklusive eine wachsende Zahl von Offshore-Fertigungsanlagen (vgl. Sassen 1990).

Japans Beteiligung an den weltweiten direkten Auslandsinvestitionen (DAI) hat schnell an Umfang gewonnen. 1982 wurde Japan der führende Nettoexporteur von DAI, mit einem Gesamtexport von 4,5 Milliarden Dollar. In jenem Jahr übertraf Japan die 4,4 Milliarden Dollar Großbritanniens. Obwohl dieser immer noch weit unterhalb des Niveaus der 7 und 10 Milliarden Dollar Bruttoexport lag, die Großbritannien 1980 und 1981 zu verzeichnen hatte, indizierte dieser Wert bereits die starke Position Japans unter den kapitalexportierenden Ländern. 1983, als eine allgemeine Verringerung der DAI eintrat, war der Rückgang Japans relativ geringer als der Großbritanniens - wenn wir die in den späten siebziger Jahren beginnende Phase betrachten, als die neuen Investitionsstrukturen sich zu konsolidieren begannen. Im Jahr 1986 waren die japanischen DAIs auf 14,3 und 1987 auf 19,4 Milliarden Dollar gestiegen. Japan hat die meisten führenden westeuropäischen Kapitalexporthoren überholt, Westdeutschland, Frankreich und die Niederlande eingeschlossen. Bei den Sonderziehungsrechten (SZR) sehen die Zahlen, vor dem Hintergrund der ausgeprägten Wechselkursschwankungen in den Achtzigern, besonders nach 1985 im Falle des Yen, etwas anders aus. Die japanischen DAI stiegen von 1,8 Milliarden Dollar SZR auf 12,2 Milliarden 1986 - eindeutig ein weitaus stärkerer Anstieg als der Großbritanniens von 8,7 Milliarden SZR im Jahr 1980 auf 13,3 Milliarden 1986. Japan liegt somit auf dem dritten Platz, hinter den USA und Großbritannien. Obwohl ein Großteil dieser Investitionen in die USA geht, sind ihre Auswirkungen in Süd- und Südostasien viel gravierender.

Ein weiteres Muster, das diese Auswirkungen verstärkt, ist der hohe Konzentrationsgrad bei den globalen direkten Auslandsinvestitionen. Von den insgesamt 549 Milliarden Dollar am gesamten direktinvestierten ausländischen Stammkapital im Jahr 1984 zeichneten die USA für 42,5%, Großbritannien für 15,5% und Japan für 6,9%. Somit zeichneten 1984 die USA, Großbritannien und Japan zusammen für 65% des gesamten Stammkapitals an Direktinvestitionen im Ausland. Bei den SZR stieg der Gesamtkapitalstock dieser drei Länder von 246 Milliarden im Jahr 1984 auf 346 Milliarden 1986. Aber während die USA immer noch für einen Großteil der direkten Auslandsinvestitionen verantwortlich sind, ist ihr Anteil - trotz höherer Investitionsbeträge in den siebziger Jahren - insgesamt gesunken, der Japans dagegen gestiegen. Von 1970 bis 1974 kamen die USA für 51,8% aller direkten Investitionsströme ins Ausland auf; 1980-84 war der US-Anteil auf 17,3% gefallen und der Japans hatte sich mit 12,5% mehr als verdoppelt. (Vgl. UNO 1989) Während 1984-87 hatte der japanische Anteil 14% erreicht und der amerikanische war wieder gestiegen - auf 25,3%.

Während Japan seine Wirtschaft internationalisiert und ein zentraler Investor in der süd- und südostasiatischen Region wird, schafft es - absichtlich oder nicht - einen transnationalen Raum für die Zirkulation von Waren, Kapital und kulturellen Produkten sowie kulturell-ideologische Bedingungen für die Zirkulation von

Menschen, was der Frühphase der Herausbildung eines internationalen Arbeitsmarkts entspricht. (Vgl. Sassen 1988)

### **Die neue illegale Immigration nach Japan**

Während der fünfziger und sechziger Jahre - einer Periode beschleunigter Industrialisierung - lieferten breite Migrationsbewegungen von ländlichen in einige großstädtische Gebiete den benötigten Arbeitskräftenachschub in einem Land, das gegen ausländische Immigration abgeschottet war, aber über massive Arbeitskraftreserven in ländlichen Gegenden verfügte. In dieser Phase wurde auch die öffentliche und private Infrastruktur massiv ausgebaut, um der Industrialisierung der Wirtschaft und der Urbanisierung der Menschen gerecht zu werden. Kurz, der Arbeitskräftebedarf war immens. In vergleichbaren Zeiten hatten die USA und Länder Westeuropas auf ausländische Arbeitskräfte zurückgegriffen. In Japan trat die ländliche Migration in die Städte an die Stelle der Immigration. Ausmaß und Geschwindigkeit der Abwanderung vom Land erreichten historische Dimensionen. Berichten zufolge haben sich ganze Dorfbevölkerungen entschlossen, ihre Siedlung gemeinsam zu verlassen, anstatt einige Gemeindeglieder zurückzulassen. Von 1955 bis 1965, auf der Höhe dieser Migration, machten mehr als die Hälfte der 46 Provinzen der Nation einen absoluten Bevölkerungsrückgang durch und 14 weitere hatten eine jährliche Wachstumsrate von weniger als 1%. Tokyo, Osaka und Nagoya, die drei größten Metropolen, waren die Hauptziele dieser massiven Wanderung. Von 1960 bis 1970 erhöhten diese drei Ballungszentren ihre Bevölkerungszahl um 10 Millionen und verzeichneten nun 40% der Gesamtbevölkerung des Landes. Das Stadtgebiet von Groß-Tokyo wuchs zwischen 1950 und 1970 um 10 Millionen auf 17,7 Millionen Einwohner. Während 1950 noch 50% der japanischen Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig waren, war diese Zahl 1970 auf 19% gesunken.

In anderem Zusammenhang habe ich festgestellt (Sassen 1988), daß eine der Eigenschaften eines Immigrantenreservoirs ihr Zustand als mobilisierte Arbeitskräfte ist. Einmal entwurzelt, werden solche Arbeitskräfte auch Optionen wahrnehmen, die seßhafte Gesellschaftsmitglieder nicht akzeptieren würden. Sie sind bereit, Jobs, Arbeitszeiten und Löhne zu akzeptieren und Arbeitswege zurückzulegen, die »einheimische« Arbeitskräfte ablehnen würden. Neben kulturellen Faktoren hat wohl dieser mobilisierte Zustand zu den berühmten Eigenarten der japanischen Arbeitskräfte jener Zeit beigetragen: harte Arbeit, die Bereitschaft, lange Strecken zu den Arbeitsplätzen zurückzulegen, die Hinnahme äußerst unangenehmer und harter Lebensbedingungen.

Die gegenwärtige Immigration asiatischer Arbeitskräfte vollzieht sich in einer völlig unterschiedlichen Phase der japanischen Wirtschaft. Die zweite, in der Stadt geborene Generation ist nun erwachsen und Teil der erwerbstätigen Bevölkerung; in allen beruflichen Sparten ist die Nachfrage nach Arbeitskräften stark; und es

wird zunehmend deutlich, daß in sehr anstrengenden Berufen (etwa in der Hochseefischerei) und in zunehmendem Maß bei den Niedriglohnjobs sogar Arbeitskräftemangel herrscht. Obwohl die verfügbaren Daten fragmentarisch sind, verweisen sie für die letzten Jahre doch eindeutig auf eine rasche Zunahme der Zahl von Ausländern, die illegal in Japan arbeiten, zumeist in den Großstadträumen Tokyos, Nagoyas und Osakas. Meist sind sie mit Touristenvisa ins Land gekommen und über den offiziell erlaubten Zeitraum hinaus geblieben. Es wird geschätzt, daß es Mitte 1988 in Japan 200.000 illegale männliche Arbeitskräfte im manuellen Bereich gab, vom Bau bis zur Restaurantküche. Fast alle von ihnen stammten aus Asien. Die größten Einzelgruppen kamen der Schätzung zufolge aus Taiwan, Südkorea, Bangladesch, den Philippinen und Pakistan.

Werden die Einreisenden nach Japan nach Nationalitäten unterschieden, zeigt sich deutlich, daß Taiwan und Südkorea für den größten Teil aufkommen, mit 300.272 bzw. 299.602 Einreisenden 1986 und einer Zunahme auf jeweils über 360.000 Einreisende im Jahr 1987. (Für diese und die folgenden Zahlen vgl. Japanische Einwanderungsbehörde, Abschlußbericht 1987) Während der letzten fünf Jahre blieben die Zugänge aus diesen Ländern relativ konstant, wobei sich allerdings 1988 ein deutlicher Anstieg zeigte, besonders für Koreaner. Die drittstärkste Gruppe in diesem Zeitraum stammte aus den Philippinen. Ihr Umfang hat sich fast verdoppelt, von 48.000 Neuzugängen 1983 auf 85.300 im Jahr 1988. Wenn das, was wir für die USA aufgezeigt haben, auch in Japan geschieht, ist es durchaus möglich, daß eine wachsende Zahl dieser Einreisenden nicht zu Besuch kommt, sondern um zu arbeiten. Nach regierungsamtlichen Zahlen stiegen die Verhaftungen illegaler Einwanderer von 51.368 im Jahr 1982 auf 77.437 im Jahr 1987. In jüngster Zeit gab es auch eine zunehmende Zahl von Zwangsdeportationen, von 5.399 im Jahr 1987 auf 13.771 im Jahr 1988.

Die Gesamtzahl der legalen ausländischen Bevölkerung betrug 1987 2,1 Millionen. Etwa eine Million davon waren ausländische Belegschaften; der Großteil der verbleibenden Million stammte aus anderen asiatischen Ländern. Die überwiegende Mehrheit der Asiaten (etwa 800.000) waren erstmalig Einreisende. Fast alle von ihnen (727.000) betraten das Land mit auf 90 Tage befristeten Visa und die Hälfte von ihnen nannten touristische Absichten als Einreisegrund. Eine genauere Analyse der Arbeitsvisa und anderer Visatypen zeigt, daß Jobs im Bewirtschaftungsbe-  
reich (59.693) die größte Einzelkategorie ausmachen. In dieser Sparte kamen 41.000 Asiaten, 36.000 von ihnen aus den Philippinen, 2.500 aus Taiwan und über 800 aus Korea, neben kleineren Gruppen aus vielen anderen Ländern.

Vor dem Hintergrund der weitverbreiteten Vorstellungen über die japanischen Arbeitskräfte sollte darauf verwiesen werden, daß von denjenigen, die mit einem Arbeitsvisum eingereist sind, 465 als Facharbeiter kamen, in der überwiegenden Mehrzahl aus Asien. Es sollte auch beachtet werden, daß von den insgesamt 13.900 Personen, die offiziell einreisten, um an japanischen Sprachschulen zu studieren, über 12.000 aus Asien stammten. Verschiedene Untersuchungen japanischer Behörden kamen zu dem Ergebnis, daß diese Form der Einreise letztlich be-

nutzt wird, um Arbeitsstellen zu finden. Wie in den USA sind eine Reihe dieser Sprachakademien Fassaden, die Arbeitssuchenden die Einreise erleichtern.

Ein Vergleich der Ein- und Ausreisen legt nahe, daß es in den letzten Jahren erheblich mehr Ein- als Ausreisen gegeben hat als in früheren Jahren. Dies kann natürlich einer Reihe von Gründen geschuldet sein, von geplanten mehrjährigen Aufenthalten bis zu Fehlzählungen der Verwaltung. Für bestimmte Nationalitätengruppen jedoch können damit andere Arten von Daten, etwa Informationen von Deportierten, gestützt werden, denen zufolge eine wachsende Zahl von Einreisenden mit Kurzzeitvisa kommt, um illegal zu arbeiten. Nach Nationalitätengruppen unterschieden, hatte Taiwan 1987 360.000 Einreisende und 314.000 Ausreisende zu verzeichnen. Aus Korea kamen im selben Jahr 360.000 Einreisende, während 149.300 abreisten. Die Philippinen verzeichneten 85.300 Einreisende und 57.600 Ausreisende. Dabei sollte nicht allzu viel in diese Zahlen hineingelesen werden, weil es sein kann, daß die Einreisen im einen Jahr registriert wurden und die Ausreisen im nächsten. Dennoch stützen diese Zahlen die Deportationsdaten und die Ergebnisse meiner Interviews mit illegalen Immigranten, die eine zunehmende illegale Migration durch überziehen von Touristenvisa anzeigen.

Innerhalb der japanischen Regierung wird ausgiebig diskutiert, was in der Frage der neuen illegalen Einwanderung zu tun sei. Die zentrale Bedeutung, die dies Problem für die japanische Regierung erlangt hat, wird aus der Tatsache ersichtlich, daß alle wichtigen Ministerien Arbeitsgruppen gebildet haben, um die Frage zu untersuchen, und daß die meisten ein Positionspapier veröffentlicht haben. Dazu zählen das Außenministerium, das Justizministerium, das Handels- und Industrieministerium, das Arbeitsministerium und, nicht unerwartet, die Ministerien für Bauwesen, Fischerei und Transportwesen, drei Industrien, die ausländische Arbeitskräfte anheuern. Ein Überblick über die wesentlichen Positionen, die von den Ministerien eingenommen werden, verweist auf die Komplexität, die das Problem schon erreicht hat, sowie auf die Tatsache, daß die zunehmende Beschäftigung illegaler ausländischer Arbeitskräfte allgemein als eine reale und sich verstärkende Entwicklung erkannt wird.

Das Arbeitsministerium hatte zunächst die Etablierung eines Gastarbeiterprogramms vorgeschlagen, das ausländischen Arbeitskräften kurzfristige Verträge für bestimmte Arbeitsplätze gewähren sollte. Es beinhaltete, die japanischen Arbeitsmärkte für Ausländer durch die Verabschiedung eines Gesetzes zu öffnen, das sie verpflichten würde, vom Ministerium die Zulassung für eine Vollzeitbeschäftigung einzuholen. Das Justizministerium vertrat dagegen die Auffassung, daß ein solches Gesetz einen schon komplizierten Immigrationsprozeß noch weiter komplizieren und einen Wettbewerbsnachteil für Japaner schaffen würde. Der zusätzliche Widerstand mehrerer Sektoren der Wirtschaft gegen den Vorschlag zur Arbeiterlaubnis bewog das Arbeitsministerium, sein Vorhaben zurückzustellen.

Das Justizministerium schlug ein eigenes Immigrationsgesetz vor, das Bestimmungen zum ständigen Aufenthalt und Sanktionen gegen Arbeitgeber vorsieht,

die illegale Arbeitskräfte einstellen, sowie eine Reihe weiterer Vorkehrungen, was ausländische Arbeitskräfte anbelangt. Wesentliche Elemente dieses Gesetzesvorschlages sind (1) die Erweiterung der achtzehn Kategorien von Berufsgruppen, denen die japanische Regierung schon jetzt verlängerten Arbeitsaufenthalt gewährt, um Techniker, Software-Ingenieure, Lehrer, Professoren, Angestellte ausländischer Firmen, Rechtsanwälte, Berufe im Gesundheitswesen, Ärzte, Studenten und Flüchtlinge; (2) die Erlaubnis für ausländische Arbeitskräfte, Beschäftigung bei einer japanischen Firma anzunehmen, wenn sie die geeignetste Person für den jeweiligen Arbeitsplatz sind; und (3) schwere Strafen für Arbeitgeber, die wesentlich illegale ausländische Arbeitskräfte einstellen. Das Justizministerium beabsichtigt damit, japanische Arbeitskräfte zu schützen und betont, daß Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sorgfältig aus der Sicht der Unternehmen geprüft werden sollten. In diesem Zusammenhang nimmt das Arbeitsministerium einen ganz anderen Standpunkt ein: auf lange Sicht werde für die ausländischen Erwerbstätigen ein Unterstützungssystem benötigt und zwar ein rasch expandierendes. Des weiteren geht das Arbeitsministerium davon aus, daß seine eigenen Vorschläge, die Beschäftigung und Legalisierung ausländischer Arbeitskräfte zu erleichtern, nicht hinreichen werden, um das Problem der ausländischen Arbeitskräfte angesichts ihrer explosiv wachsender Zahl in den Griff zu bekommen.

Das Außenministerium vertritt die Position, daß es für Japan wichtig sei, seinen neuen Platz in der Welt zu akzeptieren und daß die Regierung das Problem der ausländischen Arbeitskräfte unter dem Gesichtspunkt der neuen Machtstellung Japans angehen solle. Es geht davon aus, daß die Regierung die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte kontrollieren solle, um den japanischen Arbeitsmarkt zu schützen, wobei jedoch zu beachten sei, daß die protektionistische Ära in Japan vorüber sei und das Land seine Rolle als eine der führenden Wirtschaftsmächte in einer »globalen Ökonomie« wahrnehmen müsse. Schließlich wird das Justizministerium aufgefordert, seine Position in der Frage ausländischer Arbeitskräfte zu überprüfen und betont, daß der Schlüssel für dieses Problem die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Ländern mit hoher Abwanderungsrate nach Japan sei.

Aus den Ministerien, die wirtschaftliche Branchen vertreten, welche auf Arbeitskräfte, die bereit sind, niedrig bezahlte oder gefährliche Arbeitsplätze anzunehmen, angewiesen sind, kommen ganz andere Stellungnahmen. So hat das Fischereiministerium zusammen mit privatwirtschaftlichen Organisationen einen Bericht veröffentlicht, der den Bedarf und die Notwendigkeit betont, ausländische ungelernete Arbeitskräfte anzuheuern, besonders für Schiffe, die weite Strecken auf internationalen Gewässern zurücklegen. Dies sei äußerst harte und gefährliche Arbeit und dem Bericht zufolge zögern japanische Fischer, solche Jobs anzunehmen. Die Position der Fischereiiindustrie lautet, daß Taiwan und Südkorea zunehmend im Vorteil sind, weil ihre Arbeitskräfte weit billiger sind als japanische Fischer. Kurz, das Fischereiministerium würde es begrüßen, wenn der japanische Arbeitsmarkt, wenn auch in begrenztem Maße, für ausländische Arbeitskräfte geöffnet

würde. Eine andere Situation ergibt sich aus der Perspektive des Transportministeriums. Die Transportindustrie heuert in großem Umfang ausländische Seeleute an, obwohl es keinen Mangel an japanischen Seeleuten gibt. Das Anheuern ausländischer Seeleute verringert die Lohnkosten der großen Unternehmen, die im Besitz der internationalen Schiffsindustrie sind. Das Anheuern ausländischer Transportarbeiter ist bereits in begrenztem Umfang gestattet, aber das Ministerium ist daran interessiert, den Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitskräfte weiter zu öffnen und bestreitet, daß diese den Japanern Arbeitsplätze nähmen oder die Löhne drückten. Das Bauministerium, das einen Industriezweig vertritt, der vermutlich viele illegale ausländische Arbeitskräfte beschäftigt, hat starken Widerstand gegen die Einwanderung ungelernter Arbeitskräfte geltend gemacht. Es behauptet, daß die Anwesenheit illegaler ungelernter ausländischer Arbeitskräfte das Lohnniveau drückt und damit zunehmend unattraktive Bedingungen für junge Japaner schafft. Schließlich verabschiedete das japanische Parlament mehrere Ergänzungen zum Einwanderungsgesetz, mit denen die Immigration besser kontrolliert werden sollte. Einerseits erhöhen die Reformen die Zahl der Berufskategorien, in denen das Land ausländische Arbeitskräfte akzeptiert, auf 28. Diese betreffen vor allem Professionelle, von Rechtsanwälten, Investmentbankiers und Wirtschaftsprüfern mit internationaler Zulassung bis hin zu medizinischem Personal. Andererseits begrenzen und regulieren die Gesetzesänderungen den Zustrom von ungelernten und angelernten Arbeitskräften. Weiterhin sind zum ersten Mal Sanktionen gegen Arbeitgeber vorgesehen, die illegale Arbeitskräfte beschäftigen. Arbeitgebern kann für solche Praktiken ein Bußgeld von bis zu 14.000 \$ auferlegt werden und, falls sie nach der ersten Zuwiderhandlung weiterhin illegale Arbeitskräfte beschäftigen, kann eine Strafe bis zu drei Jahren Gefängnis ausgesprochen werden. Japan kopiert damit die Bemühungen der USA, zu kontrollieren, wer ins Land kommt. Es wird interessant zu beobachten, ob es angesichts der wachsenden Internationalisierung seiner Wirtschaft damit Erfolg hat. Vielleicht kann eine konzentrierte Aktion in diesem frühen Stadium des Einwanderungsprozesses die anstehenden Ströme aufhalten.

Ich habe in vielen Gesprächen mit illegalen Immigranten in Tokyo und Yokohama versucht, herauszufinden, warum und wie sie sich dafür entschieden haben, nach Japan auszuwandern trotz seines Rufs einer geschlossenen Gesellschaft. Ohne ihren Antworten hier gerecht werden zu können, waren die wesentlichen Punkte folgende: Zunächst waren sie Individuen, die auf die eine oder andere Weise in die Wanderarbeit hineinmobilisiert wurden; zweitens hatte die zunehmende japanische Präsenz in ihrem Land, zusammen mit den damit gebotenen Informationen über Japan, Verbindungen hergestellt und Japan als Emigrationsmöglichkeit in ihrem Bewußtsein präsent werden lassen. Eine interessante Frage in diesem Zusammenhang ist, in welchem Maße wir hier das Auftauchen neuer Länder »unbegrenzter Möglichkeiten« neben den USA beobachten können. Das neue Gesetz wird zweifellos einige Arbeitgeber abschrecken; aber in so unterschiedlichen Fällen wie den USA, Westeuropa und den ölexportierenden Ländern des Nahen



Ostens wurde versucht, die Einwanderung zu kontrollieren, ohne daß dies in der intendierten Weise gelungen ist.

Meine Hypothese ist, daß die Segmentierung des Arbeitsmarkts und die starke Nachfrage für Teilzeit- und Gelegenheitskräfte, wie sie in Japan zunehmend deutlich werden, die Aufnahme der neuen illegalen Immigranten in den Arbeitsmarkt befördert haben. Mehr Teilzeit- und Gelegenheitsarbeit erleichtert Einstellungen, reduziert Vorschriften für die Arbeitgeber, und senkt indirekte und typischerweise auch direkte Lohnkosten. Der relative Niedergang der Fertigungsbranche und das Wachstum des Dienstleistungsbereichs haben zu einer kritischen Masse kleiner, unabhängiger Unternehmen beigetragen, die nicht den großen ökonomischen Gruppierungen einverleibt sind, in denen ein Großteil der japanischen Industrie organisiert ist - eine weitere Form der Deregulierung. Der Gesamteffekt könnte durchaus darin bestehen, daß die Wirksamkeit der neuen Einwanderungsbestimmungen unterminiert wird.

### **Voraussetzungen für eine sinnvolle Einwanderungspolitik**

Die Achillesferse der amerikanischen Einwanderungspolitik liegt in ihrer Annahme, Immigration sei ein autonomer Prozeß, unberührt von anderen internationalen Prozessen. Es sollte deutlich geworden sein, daß hinter dem Emigrantenstrom aus Entwicklungsländern und dem Zustrom von Einwanderern in die USA starke internationale Kräfte wirksam sind. Vertreter der amerikanischen Regierung und die breite Öffentlichkeit sehen dagegen die Immigration immer noch als ein Problem, dessen Wurzeln in den unzulänglichen sozioökonomischen Bedingungen der Dritten Welt liegen, und nicht als Nebeneffekt amerikanischer Aktivitäten in der globalen Ökonomie. Folglich erkennen sie nicht, daß die Vorschläge, die die Debatte zur Immigrationspolitik beherrschen - Sanktionen gegen Arbeitgeber, Deportation illegaler Einwanderer, verschärfte Grenzkontrollen - den Strom kaum aufhalten können.

Das Immigrationsgesetz von 1986, das die Immigrationspolitik rationalisieren sollte, hat nicht vermocht, die Immigration zu verlangsamen, es droht stattdessen sowohl unserer Gesellschaft wie den Immigranten zu schaden. Das Sanktionsprogramm gegen die Arbeitgeber wird den Nachschub an willigen Billigarbeitskräften absichern, indem es die Arbeitsmöglichkeiten von denjenigen illegalen Immigranten, die keine Chance auf Legalisierung haben, weiter beschränkt. Die Verbindung solcher Sanktionen mit einem Eingliederungsprogramm, das eine große Zahl von illegalen Arbeitskräfte ausschließt, wird zur Bildung einer Unterklasse von Einwanderern führen, die rechtlich wie ökonomisch benachteiligt ist. Das erweiterte Gastarbeiterprogramm wird tendenziell die Bemühungen der amerikanischen Landarbeiter behindern, ihre eigenen Löhne und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Darüber hinaus kann dieses Gastarbeiterprogramm zur Entwicklung neuer Beziehungen mit den Stammländern der Landarbeiter führen und damit den

nichtintendierten Effekt haben, eine neue illegale Migration außerhalb der Programmengrenzen zu befördern.

Eine tragfähige amerikanische Immigrationspolitik muß auf der Erkenntnis beruhen, daß die USA als bedeutende Industriemacht und Auslandsinvestor ein gewisses Maß an Verantwortung für die Tatsache der internationalen Arbeitskräfte-Migrationen trägt. Die ehemalige Politik der USA gegenüber Kriegsflüchtlingen könnte als Modell für eine modifizierte Einwanderungspolitik dienen. Kaum jemand würde behaupten, daß die Flüchtlingsströme aus Indochina Ergebnis von Überbevölkerung oder ökonomischer Stagnation waren, selbst wenn die Region von solchen Problemen betroffen war. Stattdessen herrscht weithin Konsens, daß die militärischen Aktivitäten der USA zu einem gewissen Grade für die Entstehung der Flüchtlingsströme verantwortlich waren. Indem die USA den Flüchtlingen aus Indochina besondere Rechte einräumten, sich hier niederzulassen, wurde diese Verantwortung, zumindest indirekt, anerkannt. Ein ähnliches Zugeständnis ist im Falle der Arbeitsmigranten erforderlich.

Die Gesetzgeber bemühen sich auf den meisten Gebieten der auswärtigen Beziehungen, die unterschiedlichen Grade an Verantwortlichkeit verschiedener Akteure abzuwägen und so komplexen Erscheinungen wie der Globalisierung der Produktion und internationalen Kapital- und Informationsströmen bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen. Warum ist es dann nicht möglich, ähnliche Überlegungen in die Formulierung der Immigrationspolitik einzubringen? Sicher stellt die internationale Migration in dieser Hinsicht besondere Probleme, da der Zusammenhang der Immigration mit anderen internationalen Prozessen nicht augenfällig oder leicht zu verstehen ist. Aber der übermäßig vereinfachende Ansatz, den die meisten politischen Entscheidungsträger bis heute vertreten, hat die Entwicklung einer fairen und wirksamen Immigrationspolitik stark behindert. Die genauen Eigenschaften einer solchen Politik werden in weiteren Untersuchungen und Diskussionen ausgearbeitet werden müssen. Aber eines ist klar: Die amerikanische Immigrationspolitik wird weiterhin kontraproduktiv sein, solange sie die Verantwortung für die Entstehung internationaler Migrationsbewegungen ausschließlich den Immigranten selbst aufbürdet.

In Falle von Japan wie auch der USA hat die Existenz eines internationalen Raums der Zirkulation und Produktion zur Folge, daß auch Strukturen und Mechanismen für dessen Erhaltung und Reproduktion entstehen. Dieser Raum wird nicht nur durch zwei benachbarte Nationalstaaten und die jedem Staat eigenen Strukturen und Mechanismen der Reproduktion konstituiert. Etwas zusätzliches ist hier gegeben, was nicht auf die Existenz einer gemeinsamen Grenze reduziert werden kann. Darüber hinaus ändern sich diese Strukturen mit der Zeit, sie reagieren auf neue Bedingungen, erweitern sich oder lösen sich auf. So lag etwa im neunzehnten Jahrhundert die transatlantische Ökonomie im Zentrum der amerikanischen Entwicklung. Riesige Ströme von Kapital, Waren und Arbeitskräften wurden dort bewegt, und es waren spezifische Strukturen, die dieses transatlantische System produzierten und reproduzierten. Heute liegen die USA im Zentrum

eines internationalen Systems von Investition und Produktion, das sich nicht nur Mexiko einverleibt hat, sondern auch Gebiete der Karibik und Südostasiens. Im Falle Mexikos und der USA lassen sich eine Reihe unterschiedlicher Phasen und Eigenschaften in der Struktur ausmachen, die die regionale Ökonomie der Grenzregion produziert und reproduziert hat. Das Industrialisierungsprogramm für die Grenzregion hat eine weitere Reihe von Prozessen in Gang gesetzt, die die beiden Länder aneinanderbinden.

Die wichtigste Folgerung aus einer solchen Analyse für die Diskussion über die Immigrationspolitik ist die Erkenntnis eines internationalen oder transnationalen Systems, das die ökonomischen und politischen Prozesse, welche Herkunftsländer und Aufnahmeländer verknüpfen, reproduziert und reguliert.

## Literatur

- Bell, Linda u. Richard Freeman (1987): *The Facts about Rising Industrial Wage Dispersion in the U.S.*, in: *Proceedings (Industrial Relations Research Association)*
- Blumberg, Paul (1980): *Inequality in an Age of Decline*, New York
- Boulding, E. (1980): *Women: The Fifth World*, *Foreign Policy Association Headline Series No. 248*, Washington DC
- Boserup, E. (1970): *Women's Role in Economic Development*, New York
- Centro de Estudios Puertorriquenos (1979): *Labor Migration Under Capitalism: The Puerto Rican Experience*, New York
- Deutermann Jr., W.V. u. S.C. Brown (1978): *Voluntary Part-Time Workers: A Growing Part of the Labor Force*, in: *Monthly Labor Review* 101 (Juni 1978)
- Diamond, Norma (1979): *Women and Industry in Taiwan*, in: *Modern China* 5/3, Juli 1979), S. 317-340
- Harrison, Bennett u. Barry Bluestone (1988): *The Great U-Turn*, New York
- Houston, Marion F. et al. (1984): *Female Predominance of Immigration to the United States Since 1930: A First Look*, in: *International Migration Review* 28/4 (Winter 1984)
- Immigration Commission (1911): *Abstracts of Reports of the Immigration Commission*, U.S. Senate, 61st Congress (Washington DC: U.S. Government Printing Office)
- Japanische Einwanderungsbehörde/Japan Immigration Office (1987), *Statistics on Foreigners and Japanese Arriving and Leaving Japan in: 1987 Summary Report*.
- Nash, June u. Maria Patricia Kelly (1983): *Women and Men in the International Division of Labor*, Albany, N.Y.
- OECD (1985): *OECD Employment Outlook*, Paris
- Portes, Alejandro, u. John Walton (1981): *Labor, Class and the International System*, New York
- Safa, Helen I. (1981): *Runaway Shops and Female Employment: The Search for Cheap Labor*, in: *Signs* 7/2 (Winter 1981), S. 418-433.
- Sassen, Saskia (1988): *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, New York
- Sassen, Saskia (1990): *The Global City*: New York, London, Tokyo, Princeton
- UNO (1989): *United Nations Centre on Transnational Corporations, Transnational Corporations and International Economic Relations: Recent Developments and Selected Issues*, Series A, No. 11, New York
- Warren, R. u. J.S. Passel (1983): *Estimates of Illegal Aliens from Mexico Counted in the 1980 U.S. Census*, Washington, DC: Bureau of Census, Population Division