

Klaus von Beyme

Migrationspolitik

Über Erfolge und Misserfolge



Springer VS

Migrationspolitik

Klaus von Beyme

Migrationspolitik

Über Erfolge und Misserfolge

 Springer VS

Klaus von Beyme
Institut für Politische
Wissenschaft
Ruprecht-Karls-Universität
Heidelberg
Heidelberg, Deutschland

ISBN 978-3-658-28661-3 ISBN 978-3-658-28662-0 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28662-0>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.
Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhalt

1	Einleitung: Migrationsforschung und Theoriebildung	1
2	Frühgeschichte der Migrationspolitik	21
3	Soziale Grundlagen von Migration	33
4	Internationale Organisationen der Migrationspolitik	43
4.1	UNHCR	43
4.2	Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und das Dubliner Übereinkommen	44
4.3	Schengener Abkommen	49
4.4	UNO-Migrationspakt	52
4.5	Frontex	59
5	DDR-Migrationspolitik	63

6 Migrationspolitik der Bundesrepublik	71
6.1 Einwanderung aus Polen vor 1945	73
6.2 Deutschstämmige Rückwanderer	77
6.3 Muslime in der Integrationspolitik	83
6.4 Liberales Asylrecht nach dem Grundgesetz	101
6.5 Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die „Ankerzentren“	106
6.6 Phasen der Einwanderung nach Deutschland	118
7 Neuere Entwicklungen der Asylpolitik	141
7.1 Restriktionen des Flüchtlingsschutzes	142
7.2 Flüchtlingskrise seit 2015 und Asylpakete	147
7.3 Das Migrationspaket von 2019	158
7.4 Botschaftsasyl	160
7.5 Kirchenasyl	161
8 Konklusion: Integration von Migranten	167
8.1 Misserfolge der Integrationspolitik	169
8.2 Erfolge der Migrationspolitik	202
Literaturverzeichnis	225



Einleitung: Migrationsforschung und Theoriebildung

1

In den meisten Diskussionen über Migration wird in der Regel mit Zahlen begonnen. Der „World Migration Report 2018“ (IOM 2017, pp. 2, 15, 21, 71) begann damit, dass die letzten Zahlen für 2015 in der ganzen Welt 244 Millionen Migranten feststellte, was 3,3 % der Weltbevölkerung ausmacht. 1970 waren es nur 2,3 % gewesen. Bei der Zahl der irregulären Migranten wurden in Europa bis zu 3,8 Millionen festgestellt, davon in den USA 11,3 Millionen und in Russland 5 bis 6 Millionen. Aufgrund der Zahlen über Russland und Polen ist es nicht ganz richtig, die osteuropäischen Gesellschaften keine klassischen Einwanderungsgesellschaften zu nennen (Brinkmann & Panreck 2019, S. 15). Vergleichsweise war in der Aufstellung des *World Migration Reports* die ungenaue Kalkulation über Deutschland mit maximal 520.000 noch harmlos, auch wenn das Land in Westeuropa an der Spitze lag. Aus *wissenschaftlicher* Sicht wurde Migration zunehmend bedeutsamer - mit über 1500 Artikeln und über 250 Büchern zum Thema pro Jahr. 2015 waren fast 200 Think Tanks mit englischen Publikationen im Einsatz (Jesse 2019, S. 97, 101).

Migrationsforschung ist wie kaum ein anderes sozialwissenschaftliches *Gebiet interdisziplinär angelegt und arbeitet mit einem Methodenmix*. Zielführend ist eine theoriegeleitete und gleichzeitig pragmatische Ausrichtung der empirischen sozialwissenschaftlichen Forschung (Oswald 2007, S. 29). Vielfach waren die Ansätze stark unterschiedlich: die Muster und Determinierungen der Migration sowie die Aufnahme und Eingliederung der Migranten. Ökonomische neoklassische Theorien konkurrierten mit historisch-strukturellen Ansätzen in Verbindung mit einer Theorie des Weltsystems. Stephen Castles und Mark J. Miller (2009, S. 20ff., 300ff.) forderten die Verbindung beider Ansätze. Dies führte zu gravierenden Änderungen der Betrachtung in jeder neuen Auflage, da die sozialen Beziehungen in armen und reichen Ländern sich stark geändert hatten und die demografische Entwicklung zu niedriger Mortalität und Fruchtbarkeit sowie zu längerer Lebenserwartung führte. Es kam auch zu einer neuen internationalen Arbeitsmarktpolitik, da viel von der Beschäftigungspolitik sich in die Richtung der Niedriglohnländer bewegt hatte. Neue Aufstiegsnationen wie China, Indien, Korea, Südafrika, Brasilien und Mexiko spielten nun eine gewichtige Rolle und die internationale Mobilität wurde flexibler. Die neue europäische Sicherheitsarchitektur ist geprägt von einem hohen Grad der Vernetzung und Internationalisierung. Diese informellen Verbindungen zwischen den Akteuren machen eine empirische Bestandsaufnahme der Netzwerke schwierig. Die neue Flüchtlingspolitik ist durch eine „Verpolizeilichung von Militäraufgaben“ und umgekehrt durch eine „Militarisierung der Polizei“ gekennzeichnet (Hofmann 2017, S. 244–245).

Die Migrationsdebatte leidet unter emotionsgeladenen Metaphern. Nordeuropa fühlt sich stark bedrängt, obwohl die Empirie zeigt, dass die Hauptmigration nicht von Süd nach Nord verläuft, sondern sich innerhalb des Südens der Welt abspielt. Nicht wenige sind ‚Binnenflüchtlinge‘. Diese sind existenziell in

einer flüchtlingsähnlichen Situation, werden aber juristisch nicht als Flüchtlinge anerkannt, weil sie innerhalb der Staatsgrenzen flohen. Die Emotionen gegenüber Migranten konnten andererseits auch allzu positiv sein. Der humanitär abgesicherte Opferdiskurs wurde von Fachleuten als „apolitisch und ahistorisch“ oder „mythisch-religiös“ kritisiert (Frieze 2017, S. 63–64). Die historische Migrationsforschung wurde in der Gefahr gesehen, administrative und statistische Klassifizierungen zu übernehmen und somit die Migration als ausschließlich linearen Prozess zu beschreiben, der dann als eindimensionale Bewegung von einem „Aus- in ein Einwanderungsland“ verstanden wird. Migration tritt in sehr verschiedenen Erscheinungsformen auf und ist durch stete Veränderungen individuellen sowie kollektiven Erlebens, Deutens und Handelns gekennzeichnet. Opportunitäten, die nicht leicht zu kalkulieren sind, spielen eine erhebliche Rolle. Zwischenstationen können durch unverhoffte Chancen zum Endziel werden. Aber auch die Rückkehr von ausländischen Arbeitskräften, die bis zum Anwerbestopp 1973 fast 80 % ausmachten, ist schwer im Voraus zu kalkulieren (Oltmer & Frevert 2009, S. 27, 11).

Der Prozess der Migration wurde von Fachleuten (Hoerder et al. 2007, S. 32, 37) in drei Phasen gegliedert:

1. Entstehung der Wanderungsbereitschaft bis zur konkreten Entscheidung zum Verlassen des Ausgangsraums.
2. Reise zum Zielort – mitunter mit mehr oder minder langer Verweildauer auf dem Weg dorthin.
3. Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft.

Diese dritte Phase kann vielfach nicht als generalisierbar dargestellt werden. In einer Studie französischer Experten (Lacroix & Desille 2018, p. 10) wurde der Globalisierungseffekt der Migration mit den zunehmenden „grassroots connections“ verbunden gesehen. Für

diese neue Symbiose wurde das Wort „glocalisation“ geprägt, ein Kompositum aus Globalisierung und Lokalisierung. Die Eingliederung ist in vielen Studien unterschiedlich intensiv. Zudem hing sie von historischen Entwicklungen ab. Die frühen Wanderungsordnungen der Handwerksgesellen waren in ständisch-korporative Regulationssysteme eingebettet, die in der Spätmoderne nicht mehr existierten. In der Hochphase weltweiter Fernwanderungen aus Europa im 19. Jahrhundert schien die Migration überwiegend unkontrolliert zu laufen. Inzwischen haben die führenden Weltstaaten die Kontrolle über die Zuwanderung verstärkt. Mittel waren restriktive Visums- und Einreisebestimmungen sowie Verträge mit den Herkunftsländern. Aber auch diese Restriktionen können illegale Grenzübertritte nicht völlig verhindern (Oltmer 2012, S. 119–120).

Die empirische Migrationsforschung hat es nicht leicht in einem ideologisierten Klima der Öffentlichkeit. Die meisten Studien berufen sich auf zeitlich und räumlich begrenzte Erklärungen, die nicht verallgemeinert werden dürfen (Leibold et al. 2006, S. 3–4; Frindte et al. 2013, S. 226). Die Zahlen verschiedener Umfragestudien sollten auch deshalb nicht überinterpretiert werden, da sie sich schnell wandeln. Dies wird von Hübl (2019, S. 16) kritisch damit erklärt, dass die Umfrage-Antworten oft „selbsterfüllende Prophezeiungen“ sind. Verzerrte Antworten können auf ideologischen Gründen beruhen, die zu absichtlich falsch gegebenen Antworten führen. Anonyme Onlinebefragungen führen oft auch zu Verzerrungen, weil die Bürger ihr soziales Selbstbild erhalten wollen. Meinungsforscher machen auf diese Weise gleichsam selbst Politik. Diese Einsicht führt dazu, dass wir positive Antworten nicht überschätzen sollten. Eine eher nicht-empirische Betrachtungsweise trennt *illegale und legale Einwanderung*. Die Fehleinschätzung liegt darin, dass Migranten, die keinen Aufenthaltstitel haben, nicht immer „illegal“ eingewandert sind. Illegalität ist zudem

kein kriminelles, sondern ein aufenthalts- und arbeitsrechtliches Delikt (Bade 2002, S. 25ff.).

Migration wurde lange möglichst totgeschwiegen. Nach dem Aufstieg rechtspopulistischer Parteien, die Migration zum Zentralthema der Propaganda machten, spielt es eine verbreitete Rolle auch in den gemäßigten Medien. Im Januar 2019 wurde das Unwort des Jahres 2018 gekürt: Dobrindts Terminus „Anti-Abschiebungsindustrie“. Kritisiert wurde auch der Begriff des Tübinger Oberbürgermeisters Boris Palmer von den Grünen, der von „Menschenrechtsfundamentalismus“ sprach (Dausend 2019, S. 11; Wolf 2019, S. 18). Es zeigte sich in dieser Debatte, dass eine allgemein verbindliche Definition von Migranten nicht existiert. „Migranten“ sind auch nicht alle Ausländer, sondern nur, wenn sie die deutsche Staatsbürgerschaft nicht besitzen, was vor allem für die Migrantenkinder der zweiten und dritten Generation häufig nicht zutrifft.

Franck Düvell (2006, S. 79ff.) hat in historischer Perspektive mehrere Ansätze unterschieden, die er auch als „klassische Theorien“ bezeichnete. Sie ließen sich nach vier Merkmalen unterscheiden, je nachdem, ob sie strukturalistisch, makro-ökonomisch, mikro-ökonomisch oder behavioristisch vorgehen. Mehrere Ansätze wurden viel diskutiert: die klassische Migrationstheorie von Adam Smith bis Ernst Ravenstein. Sie wurde auf Adam Smiths Standardwerk *Wealth of Nations* (1776) zurückgeführt. Er hatte Landknappheit, Überbevölkerung einerseits und Arbeitskräfteknappheit in den Stadtregionen für die Migration verantwortlich gemacht. Als eigentlicher Gründer der Migrationstheorie wurde der aus Frankfurt stammende Ernest George Ravenstein mit seinem Werk *The Laws of Migration* (1885, S. 218) angesehen, das eine Sekundäranalyse des britischen Bevölkerungszensus von 1871 bis 1881 darstellte. Der Autor legte Wert auf die Feststellung, dass es ihm nicht nur um den Nachweis der Geburtsländer von Einwohnern des United

Kingdoms ging, sondern dass er die Regeln der Migration im Ganzen analysieren wollte. Migration nimmt nach Ravensteins Analyse mit zunehmender Distanz vom Herkunftsort ab. Sie vollzieht sich in Schritten, jeder Strom produziert eine Gegenströmung. Städter migrieren seltener als Landbewohner. Über kurze Distanzen kommt es zur Vorherrschaft von Frauen. Die ökonomischen Motive dominieren das Migrationsgeschehen.

Es wurden fünf Ansätze bei den neueren Theoretikern unterschieden:

1. Die *akteurszentrierte neo-klassische Ökonomie* der Migration (Todaro 1969): Die Wahrscheinlichkeit eines Arbeitsplatzes und der zu erwartenden höheren Löhne sind entscheidend. Gunnar Myrdal (1944, S. 193) hat erstmals die populäre Differenzierung von *Push-und-pull-Faktoren* verbreitet. Push-Faktoren (oder Druckfaktoren) wie Arbeitslosigkeit, niedriges Lohnniveau und Armut drängen Menschen in die Migration. Pull-Faktoren (oder Sogfaktoren) wie Arbeitsplätze, höhere Gehälter und soziale Sicherheit hingegen sind Motivationen, die Migranten in Einreiseregionen ziehen.
2. Die *Theorie dualer, beziehungsweise segmentierter Arbeitsmärkte* (Piore 1979): Strukturen des Markts jenseits der Reichweite vom Individuum sind entscheidend. Industriegesellschaften haben eine permanente Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften. Dass Migranten bereit sind, schlecht bezahlte und wenig stabile Jobs anzunehmen, wurde damit begründet, dass sie „target earner“ darstellen. Sie sind auf ein monetäres Ziel und nicht auf einen gehobenen Status gerichtet.
3. Die *mikro-ökonomische Migrationstheorie* konzentriert sich auf das Humankapital (Sjastaad 1962). Das Individuum als rationaler Akteur und nicht die ökonomischen Bedingungen stehen im Zentrum der Analyse. Kritisiert wurde an diesem

Ansatz, dass er blind gegenüber der Tatsache sei, dass Migrationsentscheidungen häufig keine Entscheidungen von Individuen, sondern von Großfamilien seien, die darüber bestimmten, wer in welcher Mission in ein anderes Land geschickt werde. Bei steigenden Einwandererzahlen sinken die Migrationskosten durch die Unterstützung ausgedehnter „kinship networks“ im Zielland. Das verringert den Druck zu zusätzlichen Investitionen in das Humankapital und reduziert Lohn- wie Verzinsungserwartungen. Ein Autor wie Barry Chiswick (1999) behauptete, dass sich Migration nur für hochqualifizierte und motivierte Menschen lohne. Sie erwarteten erst nach 10 bis 15 Jahren, das Durchschnittseinkommen der einheimischen Bevölkerung zu erreichen.

4. Die *neue Ökonomie der Arbeitsmigration* (Stark 1991) stellt die Familie und nicht das Individuum ins Zentrum der Analysen. Migrationsentscheidungen werden nach diesem Ansatz auf der Mesoebene im Kontext sozialer Abhängigkeiten getroffen.
5. Die *neo-strukturalistische Theorie des Marktversagens* (Massey et al. 1998): Marktversagen besteht vor allem aus einer Unterversorgung mit ökonomisch notwendigen Gütern oder Dienstleistungen in den Ursprungsregionen der Migranten.

Bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts waren die Migrationstheorien meist im Rahmen von Bevölkerungstheorien angesiedelt. In den 70er Jahren setzten sich strukturalistische und behavioristische ökonomische Erklärungsmodelle durch. In den 80er und 90er Jahren kamen alternative meist soziologische und politikwissenschaftliche Migrationstheorien hinzu. Mancher Methodenstreit schien der Forschung eher abträglich. Eine umfassende Migrationstheorie gibt es bisher nicht.

Nicht wenige Ansätze waren vor allem der Falsifikation weitreichender Migrationstheorien gewidmet. Die Universalität einzelner

Hypothesen ist immer wieder infrage gestellt worden. Zur Anzweiflung theoretischer Annahmen wurden Fälle angeführt, in denen die Migration fortbestand, obwohl die Lohndifferenzen eingeebnet worden waren, oder wo trotz Armut kein Mehr an Migration nachgewiesen werden konnte. Schwer erklärbar schien, warum Migranten Länder mit einem wenig höheren Einkommen als ihr Heimatland wählten, etwa in der Süd-Süd-Migration. Die Süderweiterung der Europäischen Union 1986 oder der Zusammenbruch des Ostblocks führte nicht zu der erwarteten Massenmigration. Politikwissenschaftler haben stärker den Charakter von Staaten herausgearbeitet. Es zeigten sich Differenzen zwischen *ethnischen Nationen*, wie Deutschland, Japan, Griechenland und die Türkei, die zu einer ethnisch selektiven Einwanderungspolitik neigen, und *civic nations*, wie die USA, Kanada, Großbritannien, Frankreich und Spanien, die Migranten weniger selektiv aus der ganzen Welt aufnehmen. Sinnvoll erscheint es, vier wichtige Antriebskräfte zu berücksichtigen: die ökonomischen, die politischen, die sozialen und die individuell-psychologischen (Düvell 2006, S. 90–91, 118ff., 122).

Als wichtig für die Migrationstheorie erwiesen sich die bekanntesten Theorien des *Multikulturalismus*. Sie wurden in drei Ansätze gegliedert (Hohaus 2015):

- *Differenzbetonte-normative Ansätze*: Anerkennung von Differenzen. Soziale Ungerechtigkeit ist auf Verwehrung kultureller Anerkennung zurückzuführen.
- *Analytisch-explanatorische Kritik des Multikulturalismus*: kontingente Kultur, plurale Identitäten. Kultur ist selbstbestimmt wählbar.
- *Soziologisch-historische Zugänge*: Anerkennung und Umverteilung als fundamentale Kategorien sozialer Gerechtigkeit (Fraser & Honneth 2003). Diese Zugänge analysieren kulturelle

Missachtung und ungerechte Verteilung der Ressourcen und fordern Rechtsgleichheit und Solidarität.

Die Migrationsrate hängt ab von der

- Tiefe der Einkommenskluft,
- dem Einkommensniveau in den Aufnahmeländern und
- der Größe der Einwanderergemeinden in den Aufnahmeländern.

Zu großen Migrationsströmen kommt es, wenn es eine tiefe Kluft der Einkommensniveaus und eine große Einwanderungsgemeinde in den Aufnahmeländern gibt. Große Auslandsgemeinden scheinen jedoch auch Vorteile zu entwickeln, weil sie mehr soziale Interaktionen zwischen Migranten und Einheimischen schaffen. Als Problem wurde angesehen, dass die empirische Praxis wesentlich komplexer ist als diese Theorien.

Die Migrationsstudien sind nicht mehr auf die klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien spezialisiert. Sie sind inzwischen auf die ganze Welt anwendbar. Ende 2017 wurden nach UN-Angaben weltweit 68,5 Millionen Flüchtlinge gezählt. 40 Millionen davon waren Vertriebene im eigenen Land (Schmitt-Tegge 2018, S. 2). Zwischen 1960 und 2000 wuchs die Gesamtzahl der Einwanderer weltweit von 92 auf 165 Millionen (Collier 2014, S. 57). Die Zunahme der Migration im Zeitalter von Globalisierung, Neoliberalismus und technologischem Fortschritt ist auf drei Ursachen zurückgeführt worden (Düvell 2006, S. 195ff., 199):

1. *Einbindung einst nicht-kapitalistischer Subsistenzökonomien in die Weltwirtschaft.* Im Zuge der Liberalisierung der Ökonomien wurden die Weltmärkte für westliche Produkte geöffnet, aber

nicht in gleichem Maße die westlichen Märkte für die Produkte aus dem Süden.

2. *Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie* boten mehr Menschen Zugang zu Migrationszielen und reduzierten die Transportkosten.
3. Das *zunehmende Handelsungleichgewicht* hat die Einkommensungleichheit und die Notwendigkeit zur Migration erhöht.

Die politische Ordnung hinkt den neuen Realitäten hinterher. Paradoxe Entwicklungen haben die Spannungen erhöht:

1. Das *politische Paradox* resultiert aus der Zunahme von Migration bei einer gleichzeitigen Zunahme von Migrationsbeschränkungen.
2. Das *ökonomische Paradox* resultiert aus der Bewegungsfreiheit von Information, Waren und Kapital, bei gleichzeitiger Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Personen.
3. Ein *ethisches Dilemma* resultiert aus der inklusiven Logik des Liberalismus und der expansiven Logik der Demokratie sowie ihrer gegenwärtigen Migrationspolitik.

Kein Thema hat wie die Migrationsdebatte in den letzten Jahren eine so heftige Auseinandersetzung zur Folge gehabt. Das Gefühl des „Ausgesetzseins“, da der Staat nicht mehr schützend tätig wird, führte zu einer beispiellosen Polarisierung der Positionen. Viele Probleme werden nun populistisch aufgeladen und erschweren eine Verrechtlichung der Migration, die nötig wäre. Die Position der Mitte wurde bisher kaum gefunden (Kielmansegg 2019, S. 6). Von linken Autorinnen (Benz & Schwenken 2005, S. 364ff.) wurde die Politikwissenschaft und vor allem die Subdisziplin „Internationale Beziehungen“ dafür kritisiert, dass die weltweiten Wanderungsbewegungen als innenpolitisches Thema beschränkt wurden. Ein

Fehler schien auch, dass die Migration zu sehr auf den Nationalstaat als Akteur reduziert wurde. Die Bereiche Politik und Gesellschaft plus Ökonomie wurden vielfach als getrennte Bereiche behandelt. In den romanischen Ländern sind zudem Beiträge zur „Autonomie der Migration“ der staatlichen Ohnmacht gegenübergestellt geworden (Moulier Boutang 2002).

Drei Gruppen wurden in der Migrationsforschung unter die Lupe genommen (Docquier et al. 2007; Collier 2014, S. 265ff.):

1. die Migranten und das Akzelerationsprinzip
2. die Zurückgebliebenen
3. die Einheimischen

1. *Die Migranten*: Die Migration ist bei gleichbleibender Einkommenskluft umso umfangreicher, je größer die Auslandsgemeinde ist. Dies wurde mit dem Terminus „Akzelerationsprinzip“ in die Debatte eingeführt. Paradoxerweise werden steigende Einkommen auch bei abnehmender Einkommenskluft die Migration vorübergehend noch vergrößern, weil sie die Finanzierung von Emigration erleichtern. Die Migranten sind von anderen Forschern (Geiling et al. 2011, S. 47ff., 269ff., 276ff.) detailliert in verschiedene *soziale Milieus* unterteilt worden:

- Oben war eine kleine Gruppe – als *Elite* bezeichnet. Sie machte bei Migranten 0–5 %, bei den Autochthonen ca. 20 % aus.
- *Milieus der oberen Arbeitnehmermitte* wurden in *Bildungsorientierte und Erfolgsorientierte* untergliedert, nicht ganz logisch, denn die beiden Gruppeneigenschaften können sich durchaus überlagern. Sie machten bei den Migranten 15–20 % aus, bei den Einheimischen ca. 35 %.

- *Milieus der unteren Arbeitnehmermitte* wurden als *Teilmodernisierte und Traditionsorientierte* bezeichnet, mit 45–50 % bei den Zugewanderten und ca. 35 % bei den Einheimischen.
- *Unterprivilegierte Milieus*, als *Prekäre* zusammengefasst, zeigten die stärksten Differenzen zwischen Zugewanderten (30–35 %) und den deutschen Einwohnern (ca. 10 %).

In einer Stichprobe aus Spätaussiedlern und türkischen Migranten engagierten sich rund 40 % in freiwilligen bürgerschaftlichen Tätigkeiten, fast so viele wie bei der einheimischen Bevölkerung. Nach dieser niedersächsischen Spezialanalyse scheint die Lage der Migranten überwiegend nicht „prekär“.

2. Selten wurden die *Zurückgebliebenen* in der Migrationsforschung analysiert, weil es wenig Daten darüber gibt. Auswanderung der Gebildeten bedeutet bei großen Ländern wie Indien und China kaum einen Verlust an Talenten. Sie kann sogar zum „brain gain“ führen, weil die Überweisungen von Migranten im Ausland und das Interesse an der Migration bei den Zurückgebliebenen zu Bildungsanreizen führen kann. Bei kleinen Auswanderungsländern wirkt sich die Entziehung von Humankapital jedoch negativ aus. Für die Nichtauswanderung der Zurückgebliebenen wurden nicht so sehr die Kosten im eigenen Land als die Hindernisse der Restriktionen in den Zielstaaten verantwortlich gemacht (Carling 2002, S. 26).

3. *Die Einheimischen der Aufnahmeländer* sind angesichts der Migration mit Kosten und Nutzen konfrontiert. Ob die wachsende Vielfalt in Gesellschaft gut oder schlecht ist, lässt sich kaum verallgemeinern. Viele Sorgen der Einheimischen erscheinen jedoch als übertriebene Panikmache. Gleichwohl müssen zur innenpolitischen Beruhigung Obergrenzen festgelegt werden. Diese müssen

qualitativ überdacht werden, weil die Adaptionbereitschaft der Migranten unterschiedlich ist. Bewohner pazifischer Inseln sind in Neuseeland leichter zu integrieren als Türken in Deutschland. Die Aufnahmequoten müssen zudem berechnen, wie hoch die Auswanderung aus einem Land erscheint. Ferner müssen bei den Einwanderern qualitative Kriterien berücksichtigt werden, wie die Arbeitsmarktfähigkeit und Schutzbedürftigkeit. Die Absorptionfähigkeit von Gesellschaften war meist schwer im Voraus zu berechnen.

Herkömmliche Ansätze haben vielfach die Entwicklungshilfe als gutes Mittel gegen die Fluchtursachen propagiert. Der Heidelberger Entwicklungsforscher Axel Dreher (et al. 2019, S. 144) nannte es einen Irrglauben, dass die Empfängerstaaten von Entwicklungshilfen die Zahl der Migranten drosselten, weil mehr Wirtschaftswachstum geschaffen werde. Entwicklungshilfe scheint nur langfristig erfolgreich in der Reduktion von Migrantenzahlen zu wirken, kurzfristig kann sie sogar die Attraktion der Geberländer für Migranten fördern. Der amerikanische Forscher Jean-Claude Berthélemy und sein Team kamen zu dem Schluss, dass eine Erhöhung um 10 % des BIP durch die Entwicklungshilfe zu einer Steigerung der Auswanderung um 1,5 % führen würde. Erst bei 8.000–10.000 Dollar gewachsenem Prokopfeinkommen ist ein Wohlstandsniveau erreicht, sodass mehr einst Migrationswillige in der Heimat bleiben wollen. Auch gewachsenes Bildungsniveau erleichtert Migration. Moderne Medien tragen Informationen über Migrationsmöglichkeiten bei und erhöhen die Auswanderung. Oft sind es nicht die Ärmsten in Entwicklungsländern, die auswandern, sondern Bessergestellte, die es sich leisten und notfalls auch Schlepper finanzieren können. Erst nach circa 11 Jahren könnten Entwicklungshilfen zur Reduktion der Migration beitragen. Unterstützung der Nachbarländer in den Krisenregionen bei

der Aufnahme von Flüchtlingen schien Migrationssoziologen als bessere Methode. Allenfalls Unterstützung für bessere Schulen, saubere Umwelt und effektivere staatliche Institutionen könnten zur Reduktion von Auswanderung beitragen (Dreher et al. 2019; Plickert 2019, S. 16).

Arbeitsmigration hat auch emanzipative Züge entwickelt – vor allem bei *Frauen*. Es wurde sogar behauptet, dass Frauen noch mehr als Männer wandern. Sie tun das weniger als Flucht, denn als Möglichkeit, die Existenz des Familienverbandes zu sichern. Weder die Reduzierung auf eine neue Klasse der Bediensteten noch die Verherrlichung besonders emanzipierter Migrantinnen schien einer Migrationsspezialistin wie Annette Treibel (2009: 121–122) realitätsadäquat. Migration und Emanzipation gehen nach dieser Ansicht weder eine irritierende noch eine selbstverständliche Verbindung ein, zumal Pendlemigration bei Frauen anscheinend verbreitet ist. Bei aller Loyalität zu den Netzwerken ihrer Herkunftsgesellschaft entwickeln Migrantinnen in der Aufnahmegesellschaft neue Perspektiven für das eigene Leben (Beck et al. 1995).

Migration steht in engem Zusammenhang mit der Modernisierung der Systeme. Aus vielen ehemaligen Abwanderungsländern wurden Zuwanderungsländer. Schwellenländer wie Indien, die asiatischen „Tigerstaaten“ (zunächst: Taiwan, Südkorea, Hongkong, später auch Thailand, Malaysia, Indonesien und die Philippinen) wandelten ihren Charakter. Die Aspekte der Migration umfassen vielfach Bürgerkriege, Binnenflucht und die Entstehung von Megastädten (Oswald 2007, S. 35). Motive und Folgen der Migration wurden klassifiziert (Treibel 1999, 2. Aufl, S. 20):

- räumliche Aspekte: Binnen- und internationale Wanderungen
- zeitliche Aspekte: temporäre und dauerhafte Migration

- Ursachen der Migration: freiwillige (Arbeitswanderungen und Studienaufenthalte) versus erzwungene Migration (Vertreibung, Flucht)
- Umfang der Migration: einzelne versus Ketten- und Massenmigration

Gelegentlich ist die Differenzierung in freiwillige und unfreiwillige Migrationen gemacht worden. Diese wurde jedoch in der neueren Literatur (Oltmer 2013 S. 63) für wenig sinnvoll erachtet, weil die Grenzen zwischen den beiden Formen fließend sind. Wichtig für die Beurteilung von Migrationen ist der Grad der staatlichen Kontrolle von der vertraglich getragenen Einwanderung bis zur Exilierung.

Sieben Tore der Migration wurden von der Bundeszentrale für Politische Bildung in Bonn (2003, S. 2) festgestellt:

- Saisonarbeiter
- Familiennachzug
- EU-Freizügigkeit
- Rückkehr deutscher Staatsbürger
- Spätaussiedler
- Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge
- spezielle Berufsgruppen aufgrund von Sonderregelungen.

Im Zeitalter der Globalisierung zeigte sich, dass sich die Migration trotz aller Kontroll- und Regulierungsmaßnahmen zum Teil der Statistik, der administrativen Klassifikation und der politischen Steuerung entzieht. Steuerung ereignet sich trotzdem, aber unterhalb staatlicher Ebene durch Migrationsnetzwerke. Sie wirken als Selbstreproduktion der Migrationen über soziale Netze. Sie dienen der

- Verfestigung und Reproduktion von Migrationsbewegungen und ihren Pfaden,
- Informationsgewinnung über Ziel- und Transitgebiete,
- Reduzierung von materiellen und psychosozialen Migrationskosten,
- Verminderung von Risiken wie die Umgehung von „Schleppern“,
- sozialen und beruflichen Integration im Aufnahmeland (Waldinger et al. 1990; Oswald 2007, S. 162).

Solche Netze werden zur Brücke zwischen Herkunfts- und Zielregion. Sie führen auch bei abnehmendem Bedarf an Arbeitskräften zu weiterer Migration – nicht zuletzt durch Familiennachzug.

Globalisierung und Migration bilden kein harmonisches Wechselverhältnis, sondern sind ein konfliktreiches Spannungsfeld. Die Beziehungen differieren auf verschiedenen Ebenen:

- Ökonomisch erfordert Globalisierung eine wachsende internationale Migration.
- *Technologisch* ermöglicht die Migration verstärkte Mobilität und Kommunikation.
- *Sozial* beschleunigt Migration wachsende Ungleichheit.
- *Politisch* wird die Migration jedoch zunehmend begrenzt (Scharenberg 2006, S. 76).

Migration als Teilphänomen von Globalisierung symbolisiert einen gewissen Steuerungsverlust der Nationalstaaten und wurde zum Megathema der Sozialwissenschaften, über das ganze Bibliotheken geschrieben wurden. Migration transportiert einerseits Hoffnungen von Millionen von Menschen als Beschränkungen abzuschütteln, und andererseits die Furcht, dass die Sicherungsgarantien ihrer Gesellschaft verloren gehen (Nassehi 1998, S. 151).

Diese Hypothesen wurden jedoch auch empirisch angefochten. Die Wahrscheinlichkeit eines Bezugs von Sozialhilfen nimmt mit der Aufenthaltsdauer ab. Da die Zuwanderer jünger sind als die durchschnittlichen Einheimischen wird das soziale Sicherheitssystem eher entlastet als belastet. Die Kinder von Zuwanderern wurden gebraucht, seit die Geburtenraten der Deutschen radikal sanken (Ca. Butterwegge 2009, S. 55ff.). Von einigen Bevölkerungsexperten wie Herwig Birg (2001: 30) wurde der demografische Wandel als „Zeitenwende“ dramatisiert. Bei Rechtsextremisten steigerte sich diese Übertreibung zu der Furcht, das deutsche Volk könne aussterben. Erfolgsaussichten von rechtsextremen Nationalisierungsprojekten hängen aber davon ab, ob die „Politik der Wut“ auch von anderen Akteuren aufgegriffen und produktiv im Sinne sozialer Gerechtigkeit bearbeitet wird (Greven 2006, S. 26).

Mit den Moden von Themen der internationalen Politik vermehrten sich die Ansätze der Migrationstheorie. Die Grünen haben die *Klimaprobleme* für wachsende Migration verantwortlich gemacht. „Umweltmigration“ wurde von Experten (Franke 2019, S. 42) als Terminus vorgezogen. Unbestritten ist, dass der Klimawandel Einfluss auf die Migrationsbereitschaft nimmt. Aber der exakte Prozentsatz der Migranten, die primär aufgrund von Klimawandel fliehen, ließ sich bisher kaum feststellen.

Neben den üblichen definitiven Ortswechsellern wurde bei hochqualifizierten Spitzenkräften in Wissenschaft, Kunst und Sport eine neue Form festgestellt, die man „Transmigration“ taufte. Modernes „Nomadentum“ von Spezialisten, die ihren Aufstieg fördern und sich Steuervorteile einheimen, ist keine Ausnahme mehr. Die wichtigsten Industrienationen von Japan bis Nordeuropa versuchen, gut ausgebildete Migranten zu gewinnen und die Armutsmigranten möglichst zu vermeiden. Die Parteien haben ihre Linie gewandelt: die *Nationalkonservativen* versuchen die Einwanderung zu begrenzen, während die *Wirtschaftsliberalen* für

eine Lockerung der Zuwanderungsbeschränkungen eintreten. Es entwickelte sich ein liberales Paradoxon: Migration gilt aus volkswirtschaftlicher Sicht als positiv, wurde unter Sicherheitsaspekten jedoch als negativ eingestuft. Im Bereich der normalen und der illegalen Einwanderung greift der Staat zunehmend aktiv ein. Bei der Expertenmigration verzichtete er jedoch nach Meinung kritischer Autoren auf Kompetenzen zugunsten von transnationalen Konzernen (Pries 2003, S. 115; Lucke 2000, S. 911; Ca. Butterwegge 2009, S. 74ff.).

Als in den 1970er Jahren das „fordistische System“ in die Krise geriet, verlegte „das Kapital“ die Produktionsstandorte zunächst gern in die „Dritte Welt“. Migration wurde in einigen Managementtheorien zum Synonym für „Klassenkampf von oben“. Das Kapital wanderte an Orte mit niedrigen Löhnen, wenig Organisation der Arbeiter und niedrigen ökologischen Standards. Diese Lösung war jedoch nicht von Dauer. In den 1980er Jahren kam es zu dichten Streikzyklen und die Unternehmen mussten erneut auf Mobilität setzen (Oetinger 2000; Düvell 2006, S. 201–202).

Das Jahr 2015 war für viele europäische Länder ein *Jahr historischen Desasters*. Ungefähr 60 Millionen Migranten sind weltweit gesichtet worden. Die meisten bewegten sich nicht auf die USA zu, sondern gingen in Richtung Europa. Einige Migrationen waren Spätfolgen des europäischen Kolonialismus und Postkolonialismus, vor allem in willkürlich zusammengewürfelten Ländern wie Kamerun oder dem Sudan, von dem sich der Südsudan abgespalten hatte. Auch die USA haben gelegentlich fatal interveniert, wie im Jahr 1953, als die CIA half, das Mossadegh-Regime im Iran zu stürzen, was die Entstehung eines religiös-dogmatischen Systems unter Khomeini begünstigte (Lüders 2015, S. 20). Die größte Herausforderung der Migrationspolitik bestand aufgrund von Bürgerkriegen in der Flucht von Millionen Menschen aus Syrien und dem Nordirak. António Guterres, einstiger Flüchtlingskom-

missar der Vereinten Nationen, nannte das Ereignis „die größte humanitäre Notlage unserer Zeit“. Die Hauptlast trugen Jordanien und die Türkei.

In Europa wurde das Prinzip der *Arbeitnehmerfreizügigkeit zunehmend infrage gestellt* und es wurde einer der wichtigsten Gründe für *Großbritanniens Wunsch des EU-Austritts*. Auf der Seite der Befürworter von Einwanderungen dominieren liberale Idealisten und auch Wirtschaftsexperten, welche die Einwanderung zur Absenkung von Löhnen missbrauchen möchten. Unter den Einwanderungsgegnern, die gern die Kontrollen verschärfen, gibt es engstirnige Fanatiker des Nationalismus, aber auch nachdenkliche Sozialdemokraten, die den globalisierten Kapitalismus fürchten und bürgerliche Solidarität für die effektivste Gegenmacht ansehen. *Einwanderungspolitik* sollte nach Auffassung von David Miller (2017, S. 231ff., 240ff.) von vier Werten bestimmt sein und jeweils in beide Richtungen verlaufen:

1. einem schwachen Kosmopolitismus,
2. nationaler Selbstbestimmung,
3. Fairness und
4. sozialer Integration.

Diese vier Werte sind jedoch keineswegs immer in Einklang zu bringen. Selbst Miller sah Fälle, bei denen westliche Länder kaum erfolgreich sein konnten, wie im Bürgerkrieg in Syrien oder beim zunehmenden Zusammenbruch des politischen Systems in Libyen. Vermutlich wäre es jedoch ein lohnendes Ziel für die NATO, sich auf Interventionen in diesen Staaten zu einen. Vor allem im syrischen Fall wäre aber eine Einigung mit Russland sinnvoll, um keinen neuen Globalkonflikt zu provozieren. Die Welt ist fern von einem System, in dem Menschen nur aus persönlichen Gründen

auswandern würden oder weil sich von einer anderen Kultur angezogen fühlen.

Dieser Überblick über die zahlreichen migrationstheoretischen Ansätze lässt den Schluss eines bekannten Migrationsforschers wie Franz Nuscheler (2004, S. 115) zu: „Keine Theorie kann diese Komplexität erfassen, ohne die empirische Bodenhaftung zu verlieren. Deshalb ist die Bescheidung mit Theorien mittlerer Reichweite angebracht, die nicht in realitätsferne Konstrukte abheben.“ Dennoch wurde von anderen Spezialisten (Bodvarsson & Van den Berg 2009, S. 423–424, 428) die übliche empirische Analyse im „Text-Buch-Stil“ kritisiert, der Migranten und Einheimische in einem dynamischen Gleichgewicht wähnt. Stattdessen wurde ein „holistischer Ansatz“ propagiert. Er würde nach dieser Konzeption zu einer vereinheitlichen Theorie streben, der die Variablen in beide Richtungen zwischen Wanderern und Sesshaften in einem komplexen Modell testet und Abstand zur Verherrlichung oder Verteufelung hält.



Frühgeschichte der Migrationspolitik

2

Der bekannte Islamkritiker Abdel-Samad (2018, S. 60ff.) fixierte den Beginn der ersten Migrationswelle vom Nahen Osten über Südeuropa bis zu den Britischen Inseln auf die Zeit vor 9000 Jahren. Immer neue Migrationswellen ereigneten sich. Die Historiker Krause und Trappe wiesen in *Die Reise unserer Gene* (2019, S. 96ff.) nach, dass es seit Jahrtausenden keine genetisch reinen Gruppen in Europa mehr gab, sondern nur Mischungen. Ketzerisch schien vielen diese These, dass vor wenigen tausend Jahren alle Menschen auf der Welt dunkelhäutig gewesen seien, auch die Europäer. Immer wieder hat die *Hautfarbe* sich den Umweltbedingungen und der Lebensweise angepasst. Die gegenwärtigen Migrationen gelten als dynamischer als selbst die *Völkerwanderungen* der germanischen Stämme, die immer wieder durch längere Zwischenphasen unterbrochen waren. Diese Einwanderer wurden in den Grensräumen des Römischen Reiches angesiedelt.

Bis ins 19. Jahrhundert hinein brauchten Städte Einwanderer, weil ihre Sterblichkeitsrate höher war als auf dem Land, aufgrund schlechter hygienischer Verhältnisse mit immer neuen Krankheits-

wellen (Münkler 2015, S. 190, 195). Die Migration hat sich im 19. Jahrhundert gewaltig gesteigert (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1 Millionen Migranten in Europa 1815–1930

Herkunftsland		Aufnahmeland	
Großbritannien	11,4	USA	37,3
Italien	9,9	Kanada	4,7
Irland	7,3	Australien	3,5
Österreich-Un- garn	5,0	Brasilien	4,3
Deutschland	4,8	Argentinien	6,4
Spanien	4,4		
Russland	3,1		
Portugal	1,8		
Schweden	1,2		
Frankreich	0,4		

Quelle: Bodvarsson & Van den Berg 2009, S. 396

Frankreich hatte von den größeren europäischen Ländern erstaunlich wenig Emigranten. Das kleine Irland produzierte die drittgrößte Quelle europäischer Emigranten in der Welt. Es gab Zeiten, in denen emigrierten 3 % der Bevölkerung in Irland pro Jahr. Das führte bis 1851 zu einem Niedergang der Bevölkerung auf 6,5 Millionen. 80 % der Katholiken gingen in die USA. 1996 wurde Irland dank europäischer Grenzöffnungen und irischem Ökonomie- und Lohnwachstum zu einem Einwanderungsland. Während der 1950er und 1960er Jahre wurden ausländische Arbeiter als „Gastarbeiter“ willkommen geheißen, ein Wandel, der erst in der Wirtschaftskrise von 1973 zum Ende kam (Bodvarsson & Van den Berg 2009, S. 397, 404, 408).

Kleinere Länder hatten meist die größten Migrantenanteile. Bei den Proportionen der ausländischen Bevölkerung in europäischen Ländern lagen 2014 Luxemburg mit 45,3 %, die Schweiz mit 23,8 %, Österreich mit 12,4 %, Irland mit 11,8 %, Belgien mit 11,3 % und Deutschland mit 9,4 % an der Spitze. 2015 haben die Polen die Inder als stärkste Ausländergruppe in Großbritannien abgelöst. Männlich geprägte Zuwanderung kam vornehmlich aus muslimischen Ländern, weibliche Zuwanderung vielfach aus katholisch geprägten Ländern und konzentrierte sich häufig auf Haushaltshilfe, Reinigungs- sowie Pflegekräfte. Nordeuropa war von einer „fordistisch geprägten Gastarbeitermigration“ gekennzeichnet, während das südeuropäische Modell überwiegend in *informellen Beschäftigungsverhältnissen* bestand. Die Einwanderung erfolgte mit einem Touristenvisum, aber es blieb bei einer unerlaubten Aufenthaltsdauer (Gans & Pott 2018, S. 22, 27, 39ff.).

Migrationstheorie entstand trotz der faktischen Universalstendenz zur Migration ziemlich spät. Das Modell des Aristoteles vom „*zoon politikon*“ wirkte bis ins Mittelalter. Erst in der Neuzeit wurden Menschen als von Natur aus frei und außerhalb der Herrschaftsbeziehung stehend konzipiert. Aber es wurde im Interesse des Individuums angesehen, den Naturzustand zu verlassen, und sich mit einer politischen Gemeinschaft zu verbinden. Ein Austrittsrecht wurde jedoch meist nicht erwähnt, und bei einigen Denkern wie Thomas Hobbes sogar ausgeschlossen. Erst bei Johannes Althusius (2003, S. 402) wurde Emigration als individuelles Widerstandsrecht gegen tyrannische Herrschaft begünstigt. Bei Immanuel Kants *Ewigen Frieden* (1958, S. 35–36) gab es ein *Besuchsrecht*, aber kein *Gastrecht*: „und da bedeutet Hospitalität (Wirtbarkeit) das Recht eines Fremdlings, seiner Ankunft auf dem Boden eines andern wegen, von diesem nicht feindselig behandelt zu werden. Dieser kann ihn abweisen, wenn es ohne seinen Untergang geschehen kann“. Auf ein Gastrecht kann niemand Anspruch erheben, sie

erfordert die Zustimmung der ansässigen Bevölkerung. Immerhin war bei Kant schon die Gefahr des Unterganges von Migranten ein Grund zur Nichtausweisung.

Erst nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs wurde nach einer Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 das Recht, das eigene Land zu verlassen, aber auch die Rückkehr in selbiges (Art. 13,2), beschlossen. Gleichwohl spielte die Migration in der Philosophie auch im 20. Jahrhundert eine eher marginale Rolle (Benhabib 2008, S. 36ff.; Dietrich 2017, S. 13–14, 18). Wichtige Denker auf diesem Gebiet wie zum Beispiel Michael Walzer (2017, S. 47) gingen davon aus, dass es ein „Gefühl der Verwandtheit und Gegenseitigkeit“ geben müsse, um Flüchtlinge zu akzeptieren: „Es ist ihnen dabei Erfolg zu wünschen; und dennoch gibt es Fälle, in denen sie mit Blick auf einen bestimmten Staat kein Anrecht auf diesen Erfolg haben.“

Die alten Agrargesellschaften waren bis zum 18. Jahrhundert relativ immobil. Im 19. Jahrhundert nahm die Arbeitsmigration durch Industrialisierung und Urbanisierung zu, und im 20. Jahrhundert mussten mehr Menschen wegen Krieg und Verfolgung als aus wirtschaftlichen Gründen emigrieren. Auch Armut und Hunger waren immer wieder Anlass für Migrationen. In der jüngeren Vergangenheit waren beide Elemente Auslöser dafür, dass ab 1830 immer mehr Menschen Europa in Richtung Amerika verließen. Der italienische Demograf Massimo Livi Bacci (2015) gab für die Zeit von 1840 bis 1932 bezüglich der Flüchtlinge nach Amerika folgende Zahlen an: 18 Millionen aus Großbritannien und Irland, 11 Millionen aus Italien, 6,5 Millionen aus Spanien und Portugal, 5,2 Millionen aus Österreich-Ungarn, 4,9 Millionen aus Deutschland, 2,1 Millionen aus Schweden und Norwegen. Höhepunkt der Bewegung lag in den ersten 15 Jahren des 20. Jahrhunderts bei jährlich bis zu 1,5 Millionen Auswanderern (Abdel-Samad 2018, S. 61). Andere Quellen nannten für die wirtschaftlich motivierte

Auswanderung nach Nord- und Südamerika eine höhere Zahl für deutsche Emigranten, nämlich 7 Millionen von 1800 bis 1930. Auswanderung war nicht selten keineswegs endgültig. Für spätere Epochen – etwa ab 1954 – sind die Zahlen der Rückwanderer überliefert (Münz et al. 1999, S. 40–41).

Im 18. Jahrhundert wurden mit der Verfestigung von Nationalstaaten im Kontext von Aufständen, Revolutionen und Parteibildungen ständig neue politische Flüchtlinge erzeugt. Dies hatte erstmals eine Politik der *Verrechtlichung* zur Folge (Bade 2000, S. 209). Im 19. Jahrhundert war Deutschland ein klassisches Auswanderungsland, weil das Erwerbsangebot nicht mit dem Wachstum der Bevölkerung Schritt hielt. 1880 bis 1893 sind noch 1,8 Millionen Deutsche in die USA ausgewandert, oft mehr als 200.000 pro Jahr. Die transatlantische Auswanderung lief in den 1890er Jahren aus. Es begann eine kontinentale Zuwanderung von Zentralpolen, damals russisch administriert, von Italienern und Bürgern aus dem österreichischen Galizien. In jener Epoche wuchs eine antipolnische Abwehrpolitik vor allem in Preußen.

Deutsche Einwanderer in die USA waren einst nach den Iren in New York die zweitstärkste Gruppe der ethnischen Gruppen. Sie machten ein Drittel der Bevölkerung aus und hatten eine hohe Reputation, wie Nathan Glazer und Daniel Moynihan (1970, S. 311) betonten. Die Deutschen haben sich überwiegend assimiliert, aber die beiden Autoren mussten später ihre Prognose widerrufen, dass alle Gruppen sich assimilieren würden, vor allem hinsichtlich der schwarzen Bürger musste die Prognose aus *Beyond the Melting Pot* korrigiert werden (Fall für sich. FAZ, 21. 1. 2018: 11).

Im 19. Jahrhundert gab es in Deutschland kein fixiertes Recht auf politisches Asyl. Die Fürsten waren bei geflüchteten Aktivisten, die gegen die Monarchie und für die Demokratie waren, für eine *Auslieferung* von denen, die „politische Straftäter“ genannt wurden. Diese Maßnahme wurde schon 1834 zwischen den Staa-

ten des Deutschen Bundes vereinbart. In Westeuropa hingegen wurde – wie in Belgien 1833 – bei politischen Straftaten ein Auslieferungsverbot fixiert. Im Jahr 1929 kam es in Deutschland zu einem *Auslieferungsgesetz*, das bei gewissen politischen Umständen die Auslieferung verbot. Die Entscheidung darüber wurde von der Polizei auf Gerichte übertragen. Damit war jedoch noch kein Anrecht auf Schutz vor Abschiebung verbunden. Dies wurde erst 1932 durch eine *Preußische Ausländer-Polizeiverordnung* realisiert (Oltmer 2005, S. 57ff.).

Um 1914 hingegen arbeiteten etwa 1,5 Millionen ausländische Wanderarbeiter in Deutschland. Den polnischen Wanderarbeitern wurde im Kaiserreich noch eine Rückkehrpflicht auferlegt. Vor dem Zweiten Weltkrieg gab es höchstens eine halbe Million Ausländer in Deutschland, aufgrund einer restriktiven Bewirtschaftung der Devisen, die den Transfer von Lohn ins Ausland behinderte. Die NS-Kriegswirtschaft führte jedoch dazu, dass im Sommer 1944 circa 7,6 Millionen zwangsdeportierte „Fremdarbeiter“, Kriegsgefangene und ausländische KZ-Häftlinge im Arbeitseinsatz waren (Bade 1994, S. 40ff.).

Der britische und der französische Kolonialismus nach dem Ersten Weltkrieg hinterließen Kunstgebilde von Staaten, die zwar Religion und Sprache – außer in kurdischen Gebieten –, aber keine politischen Institutionen und etablierte Kirchen oder Parteiensysteme gemeinsam hatten. Die Kooperation der arabischen Gruppen wurde schwierig, da Stammesgruppen und soziale Clane überwogen. Die USA haben sich gelegentlich als „Weltpolizisten“ aufgespielt und neue Feinde wie Al Quaida sowie den Islamischen Staat herausgefordert (Lüders 2015, S. 62, 170).

Die Nationalsozialistischen Machthaber nötigten fast 8 Millionen Ausländer zur Arbeit für die Kriegswirtschaft, was knapp 30 % der Beschäftigten ausmachte (Santel 1995, S. 222). Andererseits nahmen in der *Zeit des Nationalsozialismus* mehr als 80 Länder

rund eine halbe Million Flüchtlinge aus Deutschland auf (Bade & Oltmer 2007, S. 155). Die Vereinten Nationen verkündeten daher 1948 in der *Menschenrechtserklärung* ein *Recht auf Asyl*. In der NS-Zeit verlief die Fluchtbewegung schubweise. Die erste Welle wurde durch Hitlers Machtübernahme ausgelöst. Die zweite Welle war eine Reaktion auf die Nürnberger Gesetze von 1935 und die dritte Welle die Folge der Novemberpogrome von 1938. Genaue Zahlen der Flüchtlinge sind umstritten. Die weitaus größte Gruppe stellten die Juden dar, von denen etwa 280.000 bis 330.000 das Deutsche Reich verließen. Aufnahmeländer waren vor allem die USA, Argentinien und Großbritannien. Mit dem gewaltsamen „Anschluss“ Österreichs kamen 1938 circa 150.000 geflüchtete Juden aus diesem Land hinzu. Die letzte große Fluchtbewegung der Zeit zwischen den Weltkriegen ereignete sich 1939 nach dem Zusammenbruch der Spanischen Republik. Etwa eine halbe Million spanische Republikaner flohen nach Frankreich, und zogen Ende 1939 weiter nach Lateinamerika. Etwa 150.000 kehrten später nach Spanien zurück (Oltmer 2012, S. 86–87).

Der Zweite Weltkrieg hat circa 55 bis 60 Millionen Menschen das Leben gekostet. Im Unterschied zum Ersten Weltkrieg lag die Mehrheit der Toten bei den Zivilisten und nicht bei den Soldaten. In der Expansionsphase des NS-Regimes 1939 bis 1943 kam es zu circa 30 Millionen Flüchtlingen, Vertriebenen und Deportierten. Im Oktober 1944 wurden fast 8 Millionen ausländische Zwangsarbeitskräfte in Deutschland gezählt, 2 % von ihnen waren Kriegsgefangene. 2,8 Millionen davon kamen aus der Sowjetunion, 1,7 Millionen aus Polen und 1,2 Millionen aus Frankreich, mehrere Hunderttausend aus Italien, den Beneluxstaaten, der Tschechoslowakei und Jugoslawien. In der Endphase des Krieges mussten etwa 12,5 Millionen „Reichsdeutsche“ und „Volksdeutsche“ aus den ehemaligen Ostgebieten Deutschlands fliehen oder wurden vertrieben. Hinzu kamen 11 Millionen „Displaced Persons“ aus

dem Ausland, die zum Teil erst nach Jahren heimkehren konnten. Nach Kriegsende 1945 wurden rund 5 Millionen der 9 Millionen deutschen Kriegsgefangenen aus den Internierungslagern entlassen. Polen besiedelte die Landstriche der vertriebenen Deutschen in Ostdeutschland. Von den 5 Millionen Westwanderern kamen 3 Millionen aus Zentralpolen und eine weitere Million aus den Ostgebieten Polens, die an die UdSSR abgetreten werden mussten (Oltmer 2012, S. 99ff.).

Nach dem Zweiten Weltkrieg löste die *Auflösung der europäischen Kolonien* in Asien und Afrika starke ineinander übergehende Migrationen in die ehemaligen europäischen Kolonialmächte aus. Schätzungen schwankten von 5,5 bis 8,5 Millionen Rückwanderern. Es kam zu Netzwerken der Migranten, die bis heute die nationale Zusammensetzung der Zuwanderung beeinflussen (Gans & Pott 2018, S. 14).

Konflikte in einigen Regionen haben zusätzliche Migration ausgelöst. *Interventionen im Nahen Osten* waren begleitet mit Propaganda für Rechtsstaat und Demokratie, verdunkelten aber die ökonomischen Interessen, die sie mitbedingten. Der *Schutz von Israel* war ein weiteres Motiv bei vielen Interventionen. Daniel Barenboim sagte einmal übertreibend, dass die USA den Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern, der hinter Massennmigrationen lag, in drei Tagen lösen könnten, wenn sie es wirklich wollten. Ein einmaliges Migrationsmodell war die Einwanderung jüdischer Bürger aus aller Welt in Palästina und in Israel. Die Adaption der Gruppen war auch in diesem Fall sehr unterschiedlich. Die *aschkenasischen Einwanderer* aus Europa und Nordamerika wurden rasch integriert. Die *Sepharden* aus arabischen und afrikanischen Ländern zeigten lange eine erhebliche Distanz. Neue Probleme traten auf, als die vorwiegend säkularen Juden aus der zerfallenden Sowjetunion in den 1990er Jahren auftauchten. Selbst Israel, wo Einwanderung spirituell-religiös gerechtfertigt wurde, hatte zuneh-

mend Integrationsprobleme (Gesemann 1999, S. 41ff.; Oswald 2007, S. 102ff.). Als Israel die Golan-Höhen im Sechs-Tage-Krieg 1967 eroberte, übten Europa und die USA keinen Druck auf Israel aus, um das Gebiet an Syrien zurückzugeben. Israel wurde gegen das Assad-Regime unterstützt – auch weil es von Russland gestützt wurde. Diese Konfrontation führte zu einer Massenemigration unter den Syrern. 2019 erkannte Trump die Annexion der Golan-Höhen rechtlich an. Westliche Interventionen von Afghanistan bis zum Irak oder Libyen schlugen fehl und trugen zur Desintegration in diesen Ländern bei.

Auch die Türkei trug zu dem Desaster bei und hatte als Resultat 2,3 Millionen syrische Emigranten zu ertragen. Europäische Länder haben von den 160.000 Flüchtlingen, die verteilt werden sollten, nur wenige übernommen (FAZ, 7. 1. 2016: 15). Starke Schuld des Westens wird auch bei der Jemen-Frage gewittert. Saudi-Arabien und die verbündeten Emirate führen einen erbarmungslosen Krieg. Entscheidend wäre ein politischer Druck des Westens auf Saudi-Arabien. Nur öffentliche Ächtung würde die stille Komplizenschaft des Westens beenden (Frehse & Thumann 2018, S. 2). Auch die USA haben ihren „kulturellen Pluralismus“ als Devise, nachdem alle Einwanderer gleiche Rechte genießen, nur formal realisiert. Diskriminierungen, vor allem bei nicht-weißen Einwanderern, wurden nicht vermieden. Der Mangel an Änderungen führte zu radikalen Bewegungen wie „Black Panther“, welche den Unterschied der Gruppen betonten.

Dass Russland in neuerer Zeit nach den USA zum zweitwichtigsten Aufnahmeland von Zuwanderern wurde, ist auf den Zerfall der Sowjetunion zurückzuführen. Sie führte zur Rückwanderung russischsprachiger Bürger aus den ehemaligen Sowjetrepubliken auf Grund der *Ethnisierung* in diesen Gebieten. In Usbekistan beispielsweise war es schwer, die Staatsangehörigkeit zu erlangen, wenn man nicht Usbeke war. Im Jahr 2002 sollen 4 bis 5 Millionen,

vor allem aus den früheren Sowjetrepubliken, in Russland nur zu einem Zehntel registriert gewesen sein (Pallaske 2001; Oswald 2007, S. 161–162).

Die USA waren lange das wichtigste Einwanderungsland, bis die Migration zu Beginn der 1920er Jahre mit Quotierung und einem Visumssystem verringert wurde. 1950 kamen drei Fünftel aller legalen Einwanderer aus Europa. In den 1970er Jahren machten diese nur noch ein Fünftel aus, die lateinamerikanische Einwanderung verdoppelte sich und die Bevölkerungszunahme von Asiaten verzehnfachte sich zwischen 1950 und 1980 (Bös 1997, S. 100). Die Migration in die nördlichen Länder ist zunehmend kritisiert worden. Paul Collier (2014, S. 17ff., 43) hat aber selbstkritisch darauf hingewiesen, dass die Migration als „umgekehrter Imperialismus“ zu deuten sei, als Rache der einstmals Kolonialiserten. Japan als eines der reichsten Länder der Welt blieb von dieser Rache stark verschont, weil es sich ziemlich unzugänglich organisiert hat. Der amerikanische Psychologe Jonathan Stern (2012) hat darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der Migration die *ethischen Vorlieben* polarisiert seien und jedes Lager dazu neige, nur die Argumente zu akzeptieren, die die eigenen Vorurteile untermauerten. Diese Polarisierung wurde durch das Wirtschaftswachstum stärker, das reiche und arme Länder immer weiter auseinanderdividierte.

Die ältere Migrationsforschung bis zum Zweiten Weltkrieg erweckte den Eindruck, dass die Migration von Europäern dominiert wurde. Migration war vor allem europäische Einwanderung in Amerika. Später schienen die Europäer jedoch immobil geworden. Seit dem Zweiten Weltkrieg dominieren Asiaten, Afrikaner, Mittel- und Südamerikaner das internationale Migrationsgeschehen. Meist wird verdrängt, dass inzwischen nicht nur die USA, sondern eine Reihe östlicher und südlicher Staaten wichtige Empfängerstaaten von Migranten sind. Kaum jemand ahnte, dass in Saudi-Arabien ein Viertel der Bevölkerung Migranten sind. Russland stand an

zweiter Stelle mit einer Nettozuwanderung von 4,7 Millionen im Zeitraum von 1985 bis 2001. Um 2005 wurden 262.000 Deutsche in Großbritannien als drittgrößte Einwanderungsgruppe gezählt. In der Schweiz gab es in dieser Zeit etwa 125.000 deutsche Immigranten (Düvell 2006, S. 69ff.). Zunehmend mehr Länder entwickelten sich als Ein- und Auswanderungsländer. Vernachlässigt wurde die Einsicht, dass Einwanderungsländer auch bedeutende Auswanderungsländer waren, wie zum Beispiel Großbritannien, Australien und Neuseeland. Es kam zu erstaunlichen Auswanderungswellen, wie etwa aus Kuba, als Diktator Fidel Castro von April bis November 1980 Emigration erlaubte. Fast 125.000 machten davon Gebrauch und überschwemmten den Großraum Miami in den USA. Der zweite viel diskutierte Migrationsschock wurde von Gorbatschow durch seine Tauwetter-Politik erzeugt. 600.000 russische Juden wanderten daraufhin nach Israel aus (Petersdorff 2018, S. 15).

In den 1950er und 1960er Jahren war das politische Klima in Deutschland gegenüber Zuwanderern noch positiv. Mit der ersten großen Krise 1973/74 kam es jedoch zu restriktiveren Einwanderungspolitiken. Trotz des Anwerbestopps für Arbeitsmigranten wurde das erhoffte Ende der Zuwanderung nicht erreicht. Aber die einheimischen Werktätigen waren oft weniger mobil als die ausländischen Arbeitnehmer und lehnten billige Jobs ab, für die man dann doch wieder Ausländer brauchte. Neben dem Familiennachzug stieg auch die Zuwanderung von Asylsuchenden und irregulären Migrantinnen (Gans & Pott 2018, S. 20–21). Kritiker der deutschen Entwicklung sahen nach einer erfolgreichen Entwicklung in den 1960er Jahren eine Auflösung der Verankerung der Arbeitswelt durch Arbeitsverbote, Arbeitslosigkeit und Aushöhlung des Tarifsystems, die zur Schwächung der Integration von Migrantinnen führte (Thränhardt 2010, S. 21). Eine Folge negativer Entwicklungen war die Zunahme dessen, was Angelsachsen als „the German Angst“ karikiert haben. Diese Angst schlug sich in Umfragen nieder.

Im Jahr 1978 waren nur 39 % der befragten Deutschen für eine Rückkehr der Gastarbeiter in ihre Herkunftsländer. Diese Zahl war 1983 auf 80 % angestiegen. Während sich die Bundesrepublik in den 1970er und 1980er Jahre liberalisierte und demokratisierte, konnten diese positiven Entwicklungen vermehrte Eruptionen von rassistischer Gewalt in den 1990er Jahren nicht verhindern.

Die Wiedervereinigung verstärkte die „German Angst“ vor allem in Ostdeutschland. Es gab jedoch nicht nur eine deutsche Angst. Der Maastricht-Vertrag und die folgende Einführung des Euro 2002 sind ebenfalls als Demonstration der Angst europäischer Länder vor einem vergrößerten und stärkeren Deutschland empfunden worden. Das *Wachstum des Populismus* wurde als Verstärkung der europäischen Ängste interpretiert. Klimawandel und Globalisierung schürten Ängste keineswegs nur bei Rechtspopulisten (Biess 2019, S. 426–427, 429–430, 435ff., 464).

Die *Migrationsrouten* haben sich unter dem Druck von europäischen Bewegungen stark verschoben:

- Die *zentrale Mittelmeerroute* führte nach *Italien*. Aufgrund der restriktiven Haltung des italienischen Innenministers Matteo Salvini konnte sie kaum noch benutzt werden. Auch die Maßnahmen der von der EU unterstützten Küstenwache zeigten Wirkungen. Gleichwohl harrten in Libyen noch Hunderttausende auf ihre Weiterreise. Auch in afrikanischen Transitländern, wie Niger, wird zunehmend die Weiterreise erschwert. Die Preise der *Schlepperbanden* sind auf ca. 3.000 Euro gestiegen – nicht zuletzt wegen des finanziellen Aufwands der Dokumentenfälschung.
- Auch die *östliche Route* aus der Türkei nach *Griechenland* ist weniger brauchbar geworden.
- Daher weichen viele Migrant*innen auf die *westliche Route* von Marokko nach *Spanien* aus (AUL 2019, S. 26).



Soziale Grundlagen von Migration **3**

Die alten Agrargesellschaften waren bis zum 18. Jahrhundert relativ immobil. Im 19. Jahrhundert nahm die Arbeitsmigration durch Industrialisierung und Urbanisierung zu und im 20. Jahrhundert mussten mehr Menschen wegen Krieg und Verfolgung als aus wirtschaftlichen Gründen emigrieren. Das 20. Jahrhundert wurde daher als „Jahrhundert der Flüchtlinge“ bezeichnet (Oswald 2007, S. 64).

Die frühere These von Bernhard Santel (1995, S. 223ff.), dass die nordeuropäischen Länder Probleme mit der Asylmigration hätten, die südeuropäischen Staaten hingegen unter irregulären illegalen Migranten litten, lässt sich so pauschal nicht mehr halten. Jedenfalls haben die südeuropäischen Länder am Mittelmeer kaum noch mit Programmen der Legalisierung reagiert, wie behauptet worden ist. Auch dass es keine Einwanderungsflut über das Mittelmeer gebe, lässt sich als Generalisierung nicht halten. Richtig blieb jedoch, dass die Migranten nicht die ärmsten Bewohner der Ursprungsländer sind, da erstaunliche Summen für *Schlepperbanden* ausgegeben werden und die Einreise mit Flugzeugen zugenommen haben.

Migration ist durch unterschiedliche Kräfte bedingt. Die beiden pauschalsten Beweggründe wurden als *Push und Pull* bezeichnet: *Push-Faktoren* sind die Leiden von Menschen und ihr niedriger Lebensstandard. *Pull-Faktoren* werden auf einen Überschuss an Wissen, auf Ideenreichtum und Netzwerke zurückgeführt. In den Anfängen der Arbeitsmigration der Bundesrepublik galt

der Pull-Faktor stärker als der Push-Faktor, da marktpolitische Erwägungen zu starken Anwerbungen von Arbeitskräften aus der europäischen Peripherie führten. Die Anwerbungen galten auch zur Vermeidung von Lohndruck durch die Gewerkschaften (Treibel 1999, S. 55). Private Seenotretter mussten sich mit der These auseinandersetzen, ihr Handeln fördere die Migration nach Europa. Mehrere Studien in England und Italien konnten keinen Zusammenhang zwischen der Zahl der Einsätze privater Seenotretter und den Migrationszahlen nachweisen (Jansen 2019, S. 8).

Push- und Pull-Theorien wurden gelegentlich dafür kritisiert, dass sie Wanderungsbewegungen rein individualistisch erklären. Zur Entwicklung einer Migrationstheorie ist zuweilen die Theorie des Fremden in Georg Simmels Soziologie bemüht worden. Für die Selbstdefinition des Fremden wurde eine strukturell krisenhafte Selbstdefinition unterstellt. Ungeachtet der Offenheit von Ländern für Migranten, die etwa in Frankreich als größer als in Deutschland eingeschätzt wurde, sind in allen Ländern jene Fremden am willkommensten, die sich nicht als Fremde geben. Die Einführung von *Ius-soli-Elementen in der Aufnahmekultur* von Ländern ist weniger auf Toleranzgedanken als auf einen Glauben an die Assimilationskraft der eigenen Kultur zurückgeführt worden. Seit Mitte der 1980er Jahre verschärfte sich der Migrationsdruck in Kontinentaleuropa und störte die in den 1970er Jahren noch relativ ruhige Lage.

In dieser Entwicklung wurde die Beziehung zwischen Nationalstaat und Weltgesellschaft neu strukturiert. Nationalstaaten reagieren auf Migrationsbewegungen nicht wie monolithische Blöcke. Ökonomische, soziale und politische Schließungen werden differenziert eingesetzt. Stärkere Abgrenzung stärkt erneut die ethnische Identifikation und den Nationalstaat (Bös 1997, S. 86, 88, 172ff., 194). Von einigen Autorinnen (Benz & Schwenken 2005, S. 370ff.) wurde kritisiert, dass viele Ansätze der Migrationsthe-

orien die gesellschaftlichen Konflikte auf den Hauptwiderspruch von Arbeit und Kapital reduzieren. Das komplexe Verhältnis von staatlichen Aktivitäten und gesellschaftlichen Reaktionen sollte auch nicht auf eine Gegenüberstellung von Staat und Migrantenkollektiven zurückgeführt werden. Die These von Migranten als „widerspenstige Subjekte“ wurde von den Autorinnen als „Romantisierung des Migrationsprozesses“ kritisiert und Migration in ihrer „Eigensinnigkeit“ erläutert, die weder von einer Autonomie noch von determinierenden Faktoren bestimmt war.

Nach den *Grenzöffnungen* der Jahre 1989 und der *frühen 1990er Jahre wurden Restriktionen nötig*. Aber mit der Osterweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 kam es aufgrund der Freizügigkeit für alle EU-Bürger zu einer *neuen Ost-West-Wanderungswelle*. Italien und Griechenland wurden vor allem Ziel südosteuropäischer Migranten. Österreich wurde aus Nachfolgestaaten des zerfallenden Jugoslawiens, und Deutschland überwiegend aus Polen, zum Teil durch temporäre Pendler, überschwemmt. Im Jahr 2003 wurden im Rahmen bilateraler Verträge circa 320.000 polnische Arbeitsmigranten im Westen beschäftigt, 95 % in Deutschland. Ende der 1990er Jahre entwickelte sich auch Polen selbst zum Zuwanderungsland. Vor allem während des Kriegs um Bosnien-Herzegowina sind ca. 2,5 Millionen Menschen geflohen. Für 2017 wurde die *Arbeitnehmermobilität* in der EU nach Eurostat (Wie die EU-Mitgliedschaft den Wohlstand erhöht 2019, S. 18) in ganz Europa gemessen. Dabei lagen Rumänien (19,7 %), Litauen (14,8 %), Kroatien (13,9 %), Portugal (13,8 %) und Lettland (12,6 %) an der Spitze. Große Länder wie Deutschland (1 %), Großbritannien (1,1 %), Frankreich (1,3 %) und sogar Spanien (1,6 %) neben kleineren Ländern wie den skandinavischen befanden sich am Ende der Skala. Vier Prozent aller Arbeitnehmer in der EU zwischen 20 und 64 Jahren lebten in einem anderen EU-Land. Die EU-Erweiterung 2004 und 2007 hatte die Wanderung von Ost nach West zusätz-

lich vorangetrieben. Mit dem Aufschwung der Wirtschaftslage in Osteuropa hat sich dieser Trend verlangsamt. Aber vor allem die Aufnahmeländer haben von den Zuwanderungen profitiert.

Das Wachstum der Weltbevölkerung war meist auf Länder mit ärmerer Bevölkerung zentriert. Nur langsam gleichen sich die Geburtenraten an. Ein relativ niedriges Niveau globaler Süd-Nord-Migration wurde darauf zurückgeführt, dass Migranten finanzielle Ressourcen haben müssen, um Reisen und teure Schlepper zu bezahlen. Die Grenzen im globalen Norden sind meist nur für hochqualifizierte Migranten offen. Die ökonomische Bedeutung der Migration für die Herkunftsländer ist bedeutsam. 2016 lagen laut Weltbank die *Geldüberweisungen* der Migranten an heimische Familien bei 440 Milliarden Dollar. Sie flossen vor allem nach Indien, China, die Philippinen und Mexiko. Die Migration hat die *Urbanisierungsraten* steigen lassen, am stärksten in den USA mit 82% und Südamerika plus Karibik mit circa 80%. Es entstanden *Mega-Cities* im Großraum Tokio (38 Millionen Einwohner), Delhi, Mexiko, Mumbai und São Paulo. Eine zunehmende Migrantengruppe bilden die „Katastrophenvertriebenen“ (Hanewinkel & Oltmer 2017, S. 202ff., 211ff.).

Sechs Migrationsfaktoren wurden in weiter gefassten Ansätzen unterschieden: Bevölkerungsdichte, Ressourcendichte, Bevölkerungswachstum, Menschenrechtsstandard, wirtschaftlicher Wohlstand und kulturelle Identität. Diese Faktoren wirken jedoch jeweils in ungleicher Weise. Migrationsbewegungen entstanden meist, wenn die Ressourcen knapp wurden. Dies geschah häufig in überbevölkerten Ländern wie China, Indien, Japan, Bangladesch, Indonesien, Pakistan, Nigeria, Deutschland, Vietnam und Großbritannien. Nicht in alle unterbevölkerten Länder war Einwanderung möglich wie in Russland oder Saudi-Arabien. Als attraktiv galten vor allem Kanada, Australien und die USA (Galtung 2009, S. 11ff.). Der Fall Deutschland, das als achties überbevölkertes Land aufge-

führt worden ist, zeigte jedoch, dass die Bevölkerungsdichte kein Abschreckungspunkt sein muss. Diese Dichte ist in Deutschland beachtlich und trotzdem gilt es als attraktives Einwanderungsland. Wirtschaftliche Schwäche kann große Teile einer Bevölkerung zunehmend treffen, die in einem beliebten Einwanderungsland leben, wie in den USA. Häufig werden Migrationsziele überwiegend ökonomisch interpretiert – zu Unrecht. Portugiesen bevorzugen Frankreich aus kulturellen Gründen, auch wenn Deutschland bessere ökonomische Bedingungen böte. Polen sowie Migranten aus Balkanländern und der Türkei präferieren hingegen Deutschland. Relative Nähe der Herkunftsgebiete spielt eine Rolle. *Kulturelle und historische Nähe* schaffen privilegierte Bedingungen, etwa auch bei früheren Kolonialländern (Münz et al. 1999, S. 22–26).

Die Migrationspolitik in Europa schwankte zwischen unterschiedlichen Zielsetzungen wie Anwerbung von Migranten oder Kontrolle der Immigration in ein Land. Vielfach sind in den Kabinetten der Innenminister und der Justizminister zuständig für Entscheidungen bezüglich der Migrationspolitik. Oft kommt es zum öffentlichen Druck für mehr Kontrolle. Dies kann den Gesichtspunkt des Schutzes von Menschenrechten unter den Migranten überwiegen lassen. Transnationale Aspekte der Migrationspolitik in der Europäischen Union zeigten vielfach zu wenig Bereitschaft der Nationalstaaten, miteinander zu kooperieren (Bendel 2009, S. 133). Die irreguläre Migration ist ein Hinweis darauf, dass die Metapher von der „Festung Europa“ nicht zutrifft (Karakayali 2008, S. 49; Müller 2010, S. 34).

Die föderative Struktur der Bundesrepublik begünstigte nach einer Ansicht das Entstehen einer Abschreckungsspirale. Bayern stand in dem Ruf eine strikte Abschreckungspolitik zu betreiben und den anderen Bundesländern auf Dauer ihre Linie aufzuzwingen. Hamburg hingegen stand in den 1980er Jahren in dem Ruf die liberalste Einwanderungspolitik zu betreiben. Im transnationalen

Vergleich hatten die südeuropäischen Ländern die stärkste Einwanderung, die per se illegal schien, weil sie keine Anwerbeprogramme entwickelten. Illegalität sollte aber nach einer Meinung nicht als eine Art „despotische Entrechtung der MigrantInnen“ begriffen werden. Weder „der Staat“ noch die durch ihn vermittelte Illegalisierung der Migration ließen sich unmittelbar auf Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zurückführen, die von einer solchen Entrechtung profitieren würden. Umgekehrt aber ist die Abschottung nationaler Arbeitsmärkte für die einheimischen Werkstätigen meist eine Art Hegemonie der Unternehmerschichten im Staat (Karakayali 2008, S. 173, 182, 253).

Empirische Sozialwissenschaftler fanden solche pauschalen Konfrontationen von Großbegriffen vielfach nicht ergiebig. Die in Europa populäre Begrifflichkeit von „Massen“ wurde so pauschal nicht brauchbar für eine Migrationsgesellschaft erachtet. Stattdessen wurde eher die „Homogenisierung von Einzelmassen“ untersucht (Gebauer & Rücker 2019, S. 313). Wirtschaftswissenschaftler (Bullinger 1974, S. 160) haben in Spezialisierungstendenzen die Ausländerbeschäftigung in ihrer *Abhängigkeit von den Konjunkturen* erforscht. Die Ergebnisse waren regional sehr unterschiedlich. In den am höchsten entwickelten Bundesländern wie Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen zeigte die Ausländerbeschäftigung die geringste Konjunkturanfälligkeit. Immigrationspolitische Indices war nach Meinung der viel beachteten Studie von Sara Wallace Goodman (2018, S. 1ff., 24) in Amerika wie in Europa populär. Aber die europäischen Indices waren nach Meinung von Wallace Goodman exakter in der Konzeptualisierung, während die USA angeblich durch einen Mangel an Differenzierung zwischen Immigration und Integrationspolitik sowie durch exzessive Allgemeinheit in der Messung von Policy-Instrumenten gekennzeichnet waren. Gleichwohl wurde

die statistische Kapazität Amerikas generell als höher eingestuft als die der europäischen Wissenschaftler.

Die Theorie der Migration kam jedoch weiterhin zu vielfach umstrittenen Generalisierungen. So etwa bei Kelly Greenhill (2010) von der Tuft-University in Boston. Sie hat die Manipulation der Migration durch Regierungen – die sogenannte „coercive engineered migration“ – verallgemeinert, um Zugeständnisse von anderen Staaten zu erwirken. Es wurde 2011 von der International Studies Association (ISA) als bestes Buch des Jahres ausgezeichnet. Zugleich fanden Greenhills Generalisierungen eine heftige Gegnerschaft. Die Autorin stützte ihre Thesen auf Drohungen der Türkei gegenüber der EU, dass man Europa nicht weiter vor Überflutung schützen werde, wenn es nicht einige türkische Forderungen erfülle. Dies führte die Verfasserin zu ihrer Kernthese, dass vor allem autokratische und illiberale Regime Migration als Waffe einsetzen. Es könnten laut Greenhill (2010, S. 4, 278) unterschiedliche Grade der moralischen Verwundbarkeit in Demokratien entstehen, und Lücken zwischen einem demokratischen Anspruch der Demokratien sowie ihrer tatsächlichen Aufnahmebereitschaft von Migranten aufbrechen. Migranten werden durch diese Kluft passive Opfer staatlicher Manipulation.

Staatsorganisationen wird oft unterstellt, dass sie Migrationsbewegungen zielgerecht steuern können. Nach dieser einseitigen Hypothese gibt es stabile Täter-Opfer-Beziehungen. Migrationssoziologische Studien lassen hingegen vermuten, dass die Fluchtziele der Migranten durch verschiedene Faktoren, wie Verbesserung ökonomischer Chancen sowie der wirtschaftlichen und persönlichen Sicherheit, beeinflusst werden. Motive der Migranten erwiesen sich zudem nicht als stabil, sondern wandelten sich im Lauf der Flucht. Interviews ergaben, dass zwischen der Ausreise aus dem Heimatland und der Ankunft in Deutschland 359 Tage lagen, mit geringen Unterschieden zwischen vorderasiatischen und

afrikanischen Migranten. Bei der ersten Gruppe verkürzte sich die Reisedauer auf nur 71 Tage. Insbesondere Kriegsflüchtlinge aus Syrien verbrachten längere Zeiten in einem Nachbarland, weil sie auf baldige Rückkehr hofften. Erst als sich diese Hoffnungen zerschlugen und sich die Lebensbedingungen in den Camps als unerfreulich erwiesen, entschieden sich die Diskriminierten zur Weiterreise nach Europa. Nur die Hälfte der Befragten erklärte, eine klares Zielland im Sinn gehabt zu haben. Unter den Migranten mit Zielvorstellungen dominierte Deutschland. 60 % der Befragten gaben an, mindestens einen nicht erfolgreichen Grenzübergangsversuch erlebt zu haben. Eine Minderheit hingegen stieß bei der Grenzüberquerung auf Hilfe von Militär oder Polizei. Mehr als 90 % der Interviewten wurden bei Kontakten mit Grenzbeamten und Grenzschutzvorrichtungen nicht dauerhaft aufgehalten. Bei langer Verweildauer in Nachbar- oder Transitländern waren überwiegend private Erwägungen maßgeblich. Mangelnde staatliche Bereitstellung legaler Fluchtmöglichkeiten führen die Mehrzahl der Flüchtenden in die Arme von *Schlepperbanden* auf gefährlichen Routen (Lohmann et al. 2018a, S. 62ff., 69). In einer Ehrechtsreform von 1998 (BGB § 1314 Abs. 2, Nr. 5) wurde erstmals eine Form der illegalen Einwanderung durch eine *Scheinehe* bekämpft (Karakayali 2008, S. 164).

Die Vereinfachung der Greenhill-These verdeckt die Tatsache, dass auch Demokratien und nicht nur autoritäre Regime strategische Migrationspolitik gegenüber anderen Staaten treiben, obwohl sie das gern gegenüber der Öffentlichkeit verschweigen. Die demokratischen Zielstaaten der EU initiieren Rücknahme- und Rückhaltungsabkommen mit diversen Transitländern (Jakob & Schlindwein 2017, S. 71–72). Die Türkei hat nach dem Beginn des sogenannten „arabischen Frühlings“ eine Führungsrolle unter den sunnitisch-arabischen und nordafrikanischen Ländern angestrebt, was als „neo-osmanische Außenpolitik“ klassifiziert worden

ist (Genc 2017, S. 60). Die Übernahme besonderer Lasten in der Migrationspolitik durch die Türkei führte zur Verbesserung der EU-Beitrittsverhandlungen. Auch hier zeigte sich, dass die Bewegung der Akteure zu einer stabilen Beziehung der Akteure führen kann. Aber Zwang spielte nach wie vor auch eine gewichtige Rolle zwischen einigen Akteuren der Migrationspolitik. Ausbeuterische Strategien ereignen sich selten allein. Oft sind sie verbunden mit *Tauschvereinbarungen*. Beispiele fanden sich bei südlichen und nördlichen EU-Ländern. So wurden der Schutz der Außengrenzen gegen Freizügigkeit von Arbeitnehmern „getauscht“.

Umstritten war in der Forschung, ob es dabei nicht häufig zu einem ungleichen Tausch zu Lasten der Migrierenden kam. Beschworen wurden vielfach internationale Normen. Die Aufnahme von Migranten wurde jedoch in westlichen gesellschaftlichen Diskursen häufig mit innerstaatlichen Normen verknüpft, wie dem Erhalt von Wohlstand, der eigenen Identität und Sicherheit. Eine freundliche Willkommenskultur kann bei einer übergroßen Beanspruchung – wie in der Flüchtlingswelle von 2015/16 – in geringere Akzeptanz von Migranten umschlagen. Dieser Ansatz wurde von einigen Autoren (Lohmann et al. 2018b, S. 119ff.) als „sozialkonstruktivistische Perspektive“ lanciert, die mehr Beobachtungen auf Akteure, ihre Ziele und bessere Analysen der Interaktion von Staaten vornimmt. Tausch und gemeinsame Identifikation von Normen machten die Debatten flexibler.

Der *Anwerbestopp* 1973 hat gleichwohl Tendenzen unterstützt, den Mittelpunkt des Lebens in der Bundesrepublik zu fixieren. Die Spareinlagen bei deutschen Banken dienten immer weniger der alten Heimat, und immer häufiger der Gestaltung der zweiten Heimat. Vier Fünftel der türkischen „Deutschländer“ wollten auf Dauer in Deutschland bleiben. Die hier Geborenen sogar fast ohne Ausnahme. Der erste Bericht der Ausländerbeauftragten zur Lage der Ausländer in der Bundesrepublik zeigte, dass die ausländischen

Arbeitskräfte unter gefährlichen Arbeitsbedingungen beschäftigt waren. Die Berliner Ausländerbeauftragte hat Ende 1991 die in Berlin lebenden Türken von 16 bis 25 Jahren befragt: 34 % fühlten sich unwohl, 93 % davon nannten Ausländerfeindlichkeit als Grund. Dennoch waren drei Viertel für eine Einbürgerung, wollten aber am liebsten die bisherige Staatsangehörigkeit beibehalten (Bade 1994, S. 49–52).

An der Wende zum Jahr 2019 hatte der *Ausländeranteil* sich von 11,7 % auf 12,2 % vermehrt. Der Anteil der deutschen Staatsbürger sank auf 72,9 Millionen, der Ausländer stieg hingegen auf 10,1 Millionen. Fast drei Viertel stammten aus Ländern Europas, knapp zwei Millionen aus Asien und Afrika, vor allem aus Syrien, Afghanistan und dem Irak. Am stärksten stieg die Bevölkerung in Bayern, Baden-Württemberg und Berlin an. In den östlichen Bundesländern verzeichnete nur Brandenburg einen Zuwachs – vermutlich wegen der Nähe zum teuren Berlin (Schmitt 2019, S. 6).



Internationale Organisationen der Migrationspolitik

4

4.1 UNHCR

Nach dem ersten Weltkrieg gründete Polarforscher Fridtjof Nansen ein *Flüchtlingskommissariat des Völkerbundes*, das er bis 1927 leitete. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde am 14. Dezember 1951 als Nachfolgeorganisation von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ein „Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen“ (engl. *United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) mit Sitz in Genf gegründet. Der Hohe Flüchtlingskommissar sollte Verschleppte und Vertriebene als Folge des Zweiten Weltkriegs unterstützen. Zunächst war die Einrichtung nur für drei Jahre geplant. Angesichts der wachsenden Migration beschäftigte das UNHCR 2015 bereits 9.300 Mitarbeiter in 125 Ländern. Fast 90 % waren außerhalb der Genfer Zentrale tätig (UNHCR Staff Figures). Auf Anfrage einer Regierung oder der UN-Generalversammlung setzt sich das UNHCR für den Schutz der Binnenflüchtlinge in zahlreichen Ländern ein. Es kann auch Flüchtlingen und Vertriebenen bei der freiwilligen Rückkehr, der Integration oder ihrer Umsiedlung helfen. Für die Ausgaben ist

das UNHCR auf Fundraising angewiesen. Eine deutsche Abteilung residierte in Berlin. 1954 wurde das Flüchtlingskommissariat mit dem „Friedensnobelpreis“ und 1986 mit dem „Balzan-Preis für Humanität, Frieden und Brüderlichkeit unter den Völkern“ ausgezeichnet. Es besteht eine Konkurrenz zum *Kinderhilfswerk (UNICEF)* oder dem *Welternährungsprogramm*. Deutschland hatte das Kommissariat 2014 mit 139 Millionen Dollar unterstützt und war damit nach den USA, der Europäischen Kommission, Großbritannien und Japan der fünftgrößte Zuwender, sank aber ein Jahr später schon unter die zehn wichtigsten Spender. Trotz vieler Spenden wird eine Unterfinanzierung der UNHCR beklagt. Das Budget des UNHCR stieg von 0,3 Milliarden US-Dollar für 1950 auf sieben Milliarden US-Dollar 2015 (<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c14.html>). Das UNHCR blieb weiterhin auf freiwillige Zahlen von Organisationen und Einzelspendern angewiesen. Dabei steht die Institution in Konkurrenz zu anderen humanitären Organisationen. Von der UN erhält sie nur einen kleinen Zuschuss zu den Verwaltungskosten. Die Institution leistet Öffentlichkeitsarbeit in den Zielländern der Migranten, etwa auf dem *Weltflüchtlingstag*. Seit 1955 wird vom UNHCR der Nansen-Flüchtlingspreis mit 100.000 Dollar verliehen (<https://wikipedia.org/wiki/Hoher-kommissar-d...>).

4.2 Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und das Dubliner Übereinkommen

Früh hat die UNO sich mit dem Problem der Migration befassen müssen. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – nach einer UN-Sonderkonferenz in Genf verabschiedet und seit April 1954 in Kraft – hatte das Prinzip „non-refoulement“ deklariert. Niemand durfte in ein Land abgeschoben werden, in dem ihm Verfolgung

drohte. Das bedeutete aber kein individuelles Recht auf Aufnahme in einem bestimmten Land. Auch die allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 verpflichtete kein Land, einen Anspruch auf Asyl zu gewähren. Selbst die Dublin-Regeln, die nur europäisch geändert werden konnten, ließen Raum für Gestaltung, auch bilateraler Art. Zunächst galt diese Einrichtung nur für Europa und hatte vor allem Flüchtlinge aus dem Block der kommunistischen Länder im Auge. Die Institution wurde die Rechtsgrundlage für das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der UNO. Regional entstanden parallele Abmachungen. 1969 wurde eine *regionale Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit* in Addis Abeba von den afrikanischen Ländern beschlossen (Moore 2012, S. 158–159). Im Jahr 1984 haben zehn lateinamerikanische Länder die *Cartagena Deklaration* verabschiedet. Die Genfer Flüchtlingskonvention war auch nur ein Notrecht für politisch Verfolgte, hatte aber nach der Meinung des langjährigen ÖVP-Vorsitzenden Khol, zu 40.000 bis 50.000 illegalen Einwanderern pro Jahr geführt (Löwenstein 2018, S. 10).

Im *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I, „Sozialpakt“* genannt) vom 16. Dezember 1966 (Inkrafttreten 3. Januar 1976) verpflichteten sich die 168 Vertragsstaaten (Stand 2. Juni 2018) zur Verwirklichung der verbrieften wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – unter Ausschöpfung all ihrer Möglichkeiten. Die Bundesrepublik hat das Vertragsgesetz am 23. November 1973 in den Rang eines formellen Bundesgesetzes erhoben. Die einzelnen Garantien waren nicht sofort zu erfüllen, sondern unterlagen einer progressiven Implementierungspflicht. Die Einhaltung der Verpflichtungen wird im Rahmen eines Berichtssystems kontrolliert. Am 5. Mai 2013 ist ein *Fakultativprotokoll* in Kraft getreten, das zur Durchsetzung der im Pakt I festgelegten Rechte ein *Individualbeschwerdeverfahren* vorsieht. Nur eine Minderheit der Staaten hatten dies bis dahin

unterzeichnet. Der Sozialpakt vermittelte keine unmittelbaren Ansprüche auf bestimmte Leistungen. Dennoch sind die Staaten durch Art. 2, Abs. 2 ausdrücklich gehalten, bei der Umsetzung des Pakts jede Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe oder der nationalen Herkunft zu verhindern. Auch Asylsuchende, Staatenlose oder Ausländer ohne Aufenthaltsstatus können sich somit gegenüber dem Aufenthaltsstaat auf die Rechte aus dem Sozialpakt berufen (Frings 2018, S. 27).

Ein *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)* vom 16. Dezember 1966 (in Kraft getreten am 23. März 1976) verpflichtet die Vertragsstaaten zur sofortigen Achtung und Gewährleistung der klassischen Abwehr- und Freiheitsrechte. Auch hier muss periodisch – etwa alle vier Jahre – Bericht erstattet werden. Ein *zweites Fakultativprotokoll* vom 15. Dezember 1989 sah die *Abschaffung der Todesstrafe* vor. Artikel 1,2 lautete: „Jeder Vertragsstaat ergreift alle erforderlichen Maßnahmen, um die Todesstrafe in seinem Hoheitsbereich abzuschaffen“. Im Juni 2018 hatten 85 Staaten dieses Protokoll unterzeichnet.

In den 1990er Jahren vollzogen alle wichtigen OECD-Länder *eine restriktive Wende* ihrer Asylpolitik. Das *Dubliner Übereinkommen (DÜ)* – 1997 von zunächst zwölf Staaten unterzeichnet – war ein völkerrechtlicher Vertrag. Das „Dublin-Verfahren“ bestimmte, welcher Staat für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrags zuständig war (BAMF 2017, S. 5). Es wurde kaum angewendet und zunehmend durch Regelungen des Europarechts ersetzt. Während nordeuropäische Länder mit der Bekämpfung der Asylummigration begannen, betrachteten sich südeuropäische Staaten wie Italien, Spanien, Portugal oder Griechenland noch in erster Linie als Auswanderungsländer (Santel 1995, S. 188). Diese Verteilung der Einstellungen zur Migration sollte sich bald radikal ändern, da die südeuropäischen Länder direkt zugänglich für Migranten waren

und die Verteilung der Ankömmlinge auf die übrigen EU-Länder nur bei einer Minderheit dieser Länder klappte.

Ein umstrittener Aspekt des Dublin-Systems war die Inhaftierung von Flüchtlingen zur Identitätsprüfung und eine Reihe weiterer Gründe. Besonders bedenklich schien, dass in der Aufnahmerichtlinie keine Ausnahmen von der Haft für verletzte Gruppen wie Kinder oder Opfer von Menschenhandel und Folter vorgesehen waren. Kritisiert wurde das Dublin-System vor allem nach der Massenmigration von 2015, weil die faktische Drittstaatenregelung in den meisten Fällen die Asylbewerber zwingt, Asyl in dem Staat zu beantragen, in dem sie die EU-Außengrenze überschritten haben. Negative Entscheidungen über einen Asylantrag galten auch in anderen Mitgliedsländern, positive Entscheidungen nur für den Staat, der sie getroffen hat. Es wurde kritisiert, dass die „Abschottung der Festung EU“ zum vorrangigen Ziel geworden ist. Nach australischem Vorbild wurden immer wieder „Ausreisezentren“ diskutiert, in denen schon vor der Überfahrt über das Mittelmeer Entscheidungen über Asylgesuche gefunden werden könnten. Es blieb jedoch die Sorge, dass diese die Masse des Andrangs vor allem aus Afrika nicht bewältigen könnten (Grenz et al. 2015, S. 112; Hofmann 2017, S. 213, 219, 239, 241).

Am 1. März 2003 trat die *Dublin II-Verordnung* als Nachfolgeregelung des Dubliner Abkommens in Kraft. Seit dem 1. Januar 2014 gilt sie als weitere Nachfolgeregelung. Mit ihr wurde der Anwendungskreis der Dublin-Regeln auf EU-Mitglieder wie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz erweitert. Als *Dublin-Verfahren* wurde die Prüfung eines Asylantrags bezeichnet, ob Deutschland oder ein anderer Staat zuständig ist (BAMF 2017, S. 5). Eine *Dublin III-Verordnung* von 2013 trat 2015 in Kraft. Sie regelte nur die Zuständigkeit für Asylverfahren, nicht die Verteilung der Flüchtlinge in Europa. Im Sommer 2015 haben die Grenzstaaten, die Flüchtlinge, die meist in andere Staaten strebten, kaum noch

registriert und weiterreisen lassen. Rücküberstellungen fanden nur begrenzt statt. Die Dublin-Regeln erwiesen sich in dieser Situation als undurchführbar (Hoesch 2018, S. 4; Kadelbach 2017, S. 24–25). Der monatelange Stillstand der Reform der Dublin-Regeln führte zu der seltenen Entscheidung, dass fast alle Abgeordneten des EU-Parlaments eine gemeinsame Erklärung abgaben, weil das bisherige System zu chaotischen Zuständen geführt habe.

Das Europaparlament schlug im November 2017 Änderungen am Gesetzesentwurf der EU-Kommission zur Dublin-Reform vor. Danach sollte unter Umständen der EU-Staat Asylverfahren durchführen, in dem Angehörige des Asylbewerbers lebten und der Familienbegriff sollte auf entferntere Verwandte erweitert werden. Da Asylbewerber gern zu ihren Angehörigen reisten, könne man Familien zusammenführen und so Verfahrenskosten sparen. Die Bundesrepublik war gegen diese Maßnahme, weil viele Migranten Verwandtschaften vorgaukelten und damit den Familiennachzug auszuweiten drohten. Deutschland plädierte für die Ablehnung der Vorschläge durch den Europäischen Rat (P. Müller 2018). Nach dem Rückgang der Migrantenzahlen empfahl die EU-Kommission am 8. Dezember 2016 die Asylverfahren nach den Dublin-Regeln ab 15. März 2017 wieder in den Ersteinreisestaaten durchzuführen. Das EU-Parlament forderte 2018 die Reform der Dublin-Regelung und übte Druck aus, da sich die Mitgliedstaaten bisher nicht einigen konnten.

Die Genfer Flüchtlingskonvention fand gelegentlich Eingang in nationale Gesetze. In Deutschland in § 3 des *Asylverfahrensgesetzes* (*AsylVfG*) vom 16. Juli 1982. Über Asylanträge entscheidet nach diesem Gesetz das „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ (§ 4). Nach § 5 wurde beim Bundesamt ein *Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten* vom Bundesinnenminister ernannt. Das Abkommen wurde vielfach stark kritisiert. Hart war eine Forschungsanalyse der australischen Regierung im Jahr 2000. Sie

kritisierte einen veralteten Flüchtlingsbegriff, der nicht hinreichend die sozialen und politischen Auswirkungen von Massenandrang in einigen Aufnahmestaaten berücksichtige. Die Sonderung von „echten politischen Flüchtlingen“ und „Wirtschaftsmigranten“ sei zudem nicht hinreichend überprüfbar.

Die Genfer Flüchtlingskonvention bedurfte nach Ansicht einiger Autoren (Adam 2015, S. 5) der Reform. Die größte Schwäche der Konvention wurde in der einschränkenden Definition gesehen, welche Flüchtlinge, die aufgrund von Kriegsereignissen flüchten, nicht in die Definition von Artikel 1 aufnahm. Eine Schwäche wurde auch darin gewittert, dass die modernen Massenverkehrsmittel bei Flüchtlingen, die über das Meer kommen und mehrere Grenzen überqueren, um in ein Aufnahmeland ihrer Wahl zu gelangen, nicht hinreichend berücksichtigt worden sind. Der Zwang, eine Landesgrenze zu überschreiten, um als Geflüchteter zu gelten, verhindert die Anerkennung von Binnengeflüchteten als „offizielle Flüchtlinge“. Vielfach wurden sie zu „Wirtschaftsflüchtlingen“ degradiert (Behlen et al. 2016, S. 3).

4.3 Schengener Abkommen

Die Schengener Abkommen auf internationaler Ebene dienen der Abschaffung stationärer Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der mitwirkenden Staaten. Als EU-Rechtsakte gelten die Schengener Abkommen weiter. Sie wurden aber zunehmend durch neue Rechtsakte ersetzt. Die EU-Mitgliedsstaaten decken sich nicht mit dem Schengen-Raum. Daher wird vielfach von „Schengen-Staaten“ gesprochen. „*Schengen I*“ vom 14. Juni 1985 war von nur fünf Staaten (Benelux, Frankreich und Deutschland) getragen, um Kontrollen des Personalverkehrs einzuschränken. Am 19. Juni 1990 kam es zu „*Schengen II*“, das wegen mehrfacher Verzögerungen – u. a. der

Beitritt der DDR zur Bundesrepublik – erst am 26. März 1995 in Kraft trat. Das ursprüngliche Ziel, bereits zum 1. Januar 1990 einen kleinen Binnenmarkt zu errichten, konnte wegen der Probleme nach der deutschen Wiedervereinigung nicht eingehalten werden.

Am 27. Mai 2005 wurde ein Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (*Prümer Vertrag*) geschlossen, der auch als „*Schengen III*“ kursierte. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit von EU-Staaten wurde verstärkt. Die Gesamtheit der Regelungen in Schengen II erschweren es Asylsuchenden besonders, überhaupt ein Asylland zu erreichen. Es zeigte sich jedoch gleichwohl, dass diese *Fernhaltemaßnahmen* nur bedingten Erfolg entwickelten. Es wurde sogar unterstellt, dass sie Schlepperbanden in die Hände spielten. Immerhin haben viele Vertragsstaaten und sogar Nichtvertragsstaaten ihre Gesetze auf diese Übereinkunft ausgerichtet. In Deutschland führte der Anpassungsdruck zum „Asylkompromiss“ vom 6. Dezember 1992 und zur Änderung des Grundgesetzes mit der Einführung des Artikels 16a GG (Achermann et al. 1995, S. 116–117; vgl. Kap. 7.1).

Inzwischen ist das Schengen-Recht durch Sonderregelungen stark zersplittert. Bei der Überführung des Schengen-Rechts in das *EU-Recht* haben Großbritannien und Irland sowie Dänemark Sonderregelungen durchgesetzt. Von Schengen-Staaten konnte man kaum noch reden, denn es gab Vollanwender und Teilanwender des Schengen-Rechts (Wikipedia 8.a. 2019: 1–5). Die Schengen-Regeln eines unkontrollierten Überschreitens von Binnengrenzen wurden im Zuge der Flüchtlingskrise von 2015 von mehreren Ländern außer Kraft gesetzt. Personenkontrollen im Schengen-Gebiet sind bis auf Stichproben entfallen. Zollkontrollen sind jedoch geblieben. Aber die Außengrenzen des Gebiets wurden fortan nach einem Standard kontrolliert. Es wurde ein *Schengener Informationssystem (SIS) als elektronischer Fahndungsverbund* geschaffen. Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit wurde intensiviert. Bei schweren

Bedrohungen der öffentlichen Ordnung kann die Kontrolle an den Binnengrenzen vorübergehend bis zu einem halben Jahr wieder eingeführt werden (Art. 23 der Verordnung EG Nr. 582/2006). Dies geschah im Vorfeld des G8-Gipfels in Genua 2001 und in Heiligendamm 2007 sowie beim G7-Gipfel auf Schloss Elmau im Mai/Juni 2015. Die italienische Regierung sah sich durch den Migrationsdruck zunehmend überfordert und stellte Touristenvisa zur Weiterreise für die Migranten aus. Italien hat sich illegaler Migranten entledigt, indem es sie weiterreisen ließ. Darauf kam es selbst in Frankreich und Dänemark zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen (Breitenmoser et al 2009).

Die Mitgliedschaften überschneiden sich zum Teil mit dem „Rat für Migration“ (RfM), ein Zusammenschluss von ca. 150 Wissenschaftlern. Er ging auf eine Initiative des Migrationsforschers Klaus Jürgen Bade zurück, der mit einer Gruppe 1994 das „Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung“ herausbrachte. Bade hatte als Professor in Osnabrück 1991 ein Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) gegründet. Die Forscher kämpften aus Sorge um die wachsende Fremdenfeindlichkeit gegen die These, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. 1997 schloss sich eine Kerngruppe dem „Rat für Migration“ an. 1998 formulierte der Rat seine ersten Empfehlungen für eine Migrationspolitik der Bundesregierung. Gezielt sollte die Zuwanderung gesteuert und das Staatsangehörigkeitsrecht reformiert werden. Einige Forderungen fanden in dem 6. Familienbericht der Bundesregierung 2000 Eingang.

Eine ältere europäische *Entsenderichtlinie* (96/71/EG) konzentrierte sich auf Mindeststandards, wie den Mindestlohn im jeweiligen Aufnahmeland. Östliche Mitgliedstaaten mit niedrigem Lohnniveau forderten Freizügigkeit. Westliche EU-Länder hingegen beklagten Lohndumping auf ihrem Arbeitsmarkt. Seit 2016 wurde über die Richtlinie gestritten. Das EU-Parlament hat mit großer

Mehrheit die Reform der EU-Entsenderichtlinie verabschiedet. Spätestens ab 2020 sollen für Migranten-Arbeitnehmer die gleichen Lohnbedingungen gelten wie für einheimische Werk­tätige. Kritik kam aus der Industrie von Arbeitgebern. Wenn sie Mitarbeiter ins EU-Ausland entsandten, standen diese vor einem „Flickenteppich nationaler Vorschriften“ ([https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/reform-de eu-ent.4.6.2019](https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/reform-de-eu-ent.4.6.2019)).

4.4 UNO-Migrationspakt

Am 19. September 2016 hatte ein UN-Gipfel zu Fragen von Flüchtlingen und Migranten stattgefunden. Ein Meilenstein der UNO-Politik war die „New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten“, die von 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedet wurde. Es wurden Nothilfemaßnahmen zugesagt. Die Staaten verpflichteten sich zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel für humanitäre Zwecke und die Schaffung von Möglichkeiten, dass Flüchtlinge von Drittländern aufgenommen werden. Die Verabschiedung eines Globalen Pakts („Global compact for refugees“; GCR) sollte Ende 2018 erfolgen (UNHCR 2017, S. 2). Wichtig war der *Rahmenplan für Flüchtlingshilfsmaßnahmen (CRRFL)*. Auf ihn baute 2018 der „Globale Pakt für Flüchtlinge“ auf, den der UN-Flüchtlingshochkommissar in seinem Jahresbericht für die Generalversammlung aufnahm. Er enthielt ein Aktionsprogramm, das für einen besseren Zugang zur Gesundheits- und Bildungsmaßnahmen eintrat.

Der *UNO-Migrationspakt*, oft schlicht *Weltmigrationspakt* genannt, ist der Entwurf einer Vereinbarung, den die Führung der Generalversammlung der Vereinten Nationen erarbeitet hat. Inhaltlich sollte der Vertrag alle Dimensionen der Migration in der Welt abdecken. Ausgenommen sollten die Belange sein, die

2016 von dem GCR behandelt worden waren. Der „UNO-Migrationspakt“ war unter Führung der Generalversammlung der Vereinten Nationen seit April 2017 erarbeitet worden. Auslöser war die Flüchtlingskrise von 2015. Die Endfassung wurde im Juli 2018 fertiggestellt und am 10. Dezember 2018 in Marrakesch von 164 Staaten angenommen. Es gab in der Abstimmung zwölf Enthaltungen, fünf Gegenstimmen und 24 Länder, die an der Abstimmung nicht teilnahmen. Die Umsetzung blieb jedoch von der nationalstaatlichen Ebene abhängig. Mit dem Vorwurf, dass der Pakt unerwünschte Migration fördern könnte, erklärten die USA unter Donald Trump bereits im Dezember 2017 ihren Rückzug. Weitere Staaten wie Österreich, Ungarn, Bulgarien, Tschechien und Australien folgten.

Die Dezember-Tagung wurde als „in gedämpfter Stimmung abgehalten“ von der Presse wahrgenommen. Der UN-Generalsekretär António Guterres bemühte sich in seiner Eröffnungsrede, mit Mythen über das Abkommen aufzuräumen. Dazu rechnete er die Behauptung, dass die Migrantenströme von Süden nach Norden verliefen. Er stellte fest, dass es in Teilen Afrikas mehr Migranten gebe als in Europa. Beschämend war, dass viele Regierungschefs nicht mitwirkten, und sogar der französische Staatspräsident Emmanuel Macron absagte. Auch der marokkanische König Mohammed VI erschien nicht. Die deutsche Kanzlerin Angela Merkel wurde zum Star der Konferenz (Rößler 2018, S. 2).

23 Ziele für eine sichere, geordnete und reguläre Migration wurden vom „Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ fixiert, darunter:

- Die Erhebung und Nutzung korrekter Daten auf Basis nachweisbarer Fakten.
- Sicherstellung, dass alle Migranten für den Nachweis einer rechtlichen Identität über ausreichende Dokumente verfügen.

- Rettung von Menschenleben und Bekämpfung der Schleusung von Migranten.
- Sicheres und koordiniertes Grenzmanagement.
- Freiheitsentziehung nur als letztes Mittel.
- Gewährleistung des Zugangs von Migranten zu Grundleistungen.
- Investition in Aus- und Weiterbildung.
- Schaffung von Möglichkeiten für schnellere, sichere und kostengünstigere Rücküberweisungen (https://de.wikipedia.org/wiki/Globaler_Pakt...5f).

Sanktionen waren nicht vorgesehen. Aber alle vier Jahre sollte eruiert werden, ob die Ziele von den einzelnen Staaten umgesetzt worden sind. Der globale Pakt war ein rechtlich nicht bindender Kooperationsrahmen, der die nationale Souveränität respektierte (Gensing & Reisin 2018) und eine Art *Selbstverpflichtungserklärung* darstellte. Die Konvention erwähnte auch die Beachtung von Gesetzen und Rechtsvorschriften als Pflicht der Flüchtlinge neben ihren Rechten, wie Schutz vor Diskriminierung wegen Rasse, Religion oder Herkunftsland (Art. 3), Ausstellung eines Reisepasses für Flüchtlinge (Art. 28), Straffreiheit der illegalen Einreise, wenn der Betroffene sich umgehend bei den Behörden meldet (Art. 31,1), Schutz vor Ausweisung (Art. 33) und ein Grundsatz auf Nichtabschiebung (Art. 33,1). Alexander Betts (2009, 2011; Betts & Collier 2017) hat den Begriff „Überlebensmigrant“ eingeführt, ein Flüchtling, dem der Schutz seiner grundlegenden Rechte fehlt. David Miller (2017, S. 258, 261–262) sah jedoch für die Aufnahmestaaten keine leichte Möglichkeit, wirkliche Überlebensmigranten von solchen zu unterscheiden, die nur nach einem besseren Leben strebten. Es wurde von den europäischen Staaten gefordert, die am stärksten von unkontrollierter Einwanderung betroffenen Länder wie Griechenland und Italien stärker monetär

zu unterstützen. Befristete Schutzprogramme sollten für diejenigen auferlegt werden, die man später zur Rückkehr in ihre Heimatländer motivieren wollte.

In einer Bundestagsdebatte Anfang November zeigte die AfD geschlossen die Ablehnung des UN-Migrationspakts. Nach dem Ausstieg Österreichs regten sich auch in den Unionsparteien kritische Stimmen. Die Entscheidung Österreichs – das Land, das in diesem Halbjahr 2018 die EU-Ratspräsidentschaft innehatte – stieß auf harte Kritik. Österreich hatte behauptet, es werde ein „Recht auf Migration“ beschlossenen, und legale und illegale Migration vermengt. Auch in Deutschland wuchs der Widerstand. Der Pakt galt zwar nicht als rechtlich verbindlich, übte aber doch auch als „weiches Gesetz“ einen gewissen harten moralischen Druck in Richtung Zustimmung aus. Nachdem Gesundheitsminister Spahn gefordert hatte, dass der Bundestag der CDU über den Migrationspakt beraten und abstimmen sollte, kam es auch zu Widerstand in den Unionsparteien, vor allem in der CSU. CSU-Politiker Peter Ramsauer kritisierte, dass der UN-Pakt Migration als etwas Normales und Wünschenswertes darstelle (Herholz 2018, S. 18). Vor allem deutsche Parteien wie die CDU haben in der Nachfolgedebatte um den Parteivorsitz das Problem der Migration hochgespielt.

Innenminister Seehofer galt lange als Scharfmacher gegen muslimische Migration. Nachdem er die Führung der CSU aufgeben wollte, wurde er konzilianter. Er schloss sogar die vielfach geforderten Abschiebungen nach Syrien aus (Bubrowski 2018b, S. 3). In einer Bundestagsdebatte Anfang November 2018 stellten die Vertreter der AfD klar, dass ihre Partei den UN-Migrationspakt geschlossen ablehnte. Andere Parteien warfen der AfD daraufhin „Verschwörungstheorien“ vor, weil Deutschland die Standards des Pakts längst erfülle. Grüne und Linke monierten jedoch, dass die Regierung ungenügend über den Pakt informiert habe.

In der öffentlichen Meinung trat zunehmend ein Wandel in Richtung Kritik ein. Nach einer Sinus-Umfrage vom August 2018 haben die Befragten den Terrorismus mit 79 %, die Konflikte im Nahen Osten mit 72 %, die weltweite Verbreitung von Waffen durch Waffenexporte mit 70 % und die Verbreitung von Atomwaffen mit 68 % für gefährlicher gehalten als Flucht, Migration und Vertreibung, die bei 67 % rangierte (Sinus 2018, S. 14). Diese Einstellung hat sich 2019 geändert. Rainer Hank (2018, S. 21) trat mit einem marktwirtschaftlichen Bekenntnis in die Debatte ein, dass Migranten „Eintrittspreise“ zahlen sollten – nicht gerade ein sozial gerechter Vorschlag. Selbst er glaubte nicht, dass ein System der Eintrittspreise die illegale Einwanderung gänzlich zum Verschwinden brächte.

Die Regelungen des Pakts stießen in Europas Gesellschaften ebenfalls nicht nur auf Zustimmung. Der Dachverband der Gewerkschaften kritisierte die Abschwächung des Textes durch mehr Beschränkungen beim Zugang zu öffentlichen Unterstützungsleistungen für Migranten und die nachträglich eingefügte Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Migranten. Es wurde auch die Naivität der Autoren gebrandmarkt, die eine „Liebeserklärung für Migranten“, aber keine Anleitung für den Umgang mit dem Thema, der Kriminalität und Schleusungsindustrie schufen. Vor allem populistische Parteien wie die Schweizer SVP und die deutsche AfD lehnten die Abmachung ab. Es wurde befürchtet, dass Migranten die deutschen Sozialsysteme überschwemmen würden. Kritisiert wurde, dass man Kritik an diesen Abmachungen unterdrücke: „politische Korrektheit ersetzt Meinungsfreiheit“. Es entstehe zudem ein „Umsiedlungsprogramm“ warnten Rechtspopulisten. Es wurde von der AfD bereits eine Marginalisierung der einheimischen Bevölkerung befürchtet (Abé 2018a, S. 26; 18; Schieritz & Thumann 2018, S. 7). Zudem wurde kritisiert, dass viele Passagen beschönigend im „*Diplomatensprech*“ formuliert schienen und die

Schattenseiten der illegalen Einwanderung vernachlässigt worden sind. Die Opposition gegen den Pakt vereinigte die Rechtsparteien in ganz Europa.

Der Völkerrechtler Stefan Talmon von der Universität Bonn bemängelte, dass völkerrechtliche Verträge kaum noch zustande kämen, weil die Regierungen zunehmend klare Verpflichtungen scheuten. Der UN-Pakt für Migration war für ihn ein Beispiel der Vagheit von Abkommen, welche den Gerichten zunehmend die Konkretisierung in klaren Entscheidungen zumuteten (Wefing 2018, S. 7). Der Göttinger Völkerrechtler Frank Schorkopf (Hipp 2018, S. 44) sah neben einiger Kritik auch den Vorteil, dass „soft law“ mit vagen Formulierungen leichter zustande komme als klare Bestimmungen und gelegentlich gleichwohl erfolgreich das Verhalten der Staaten beeinflusse, sodass die Ergebnisse einem verbindlichen Abkommen glichen. Der Migrationsexperte Oliviero Angeli fand, dass der Pakt dazu beitragen könne, die Aufnahme von Flüchtlingen besser in den Griff zu bekommen. Nachteil sei freilich, dass die Kompromissformeln in afrikanischen und europäischen Staaten unterschiedlich ausgelegt werden könnten.

In der Abstimmungswoche hat die Zeitschrift *Focus* (A. Wendt 2018, S. 34) Pro- und Contra-Voten abgedruckt. Die Pro-Autorin Gudrun Dometeit (2018) sah in dieser Debatte eine Scheindiskussion, da Deutschland schon die wichtigsten Anforderungen des Paktes erfülle und vor allem den Zugang aller Zuwanderer zu sozialen Grundleistungen ermögliche. Der Contra-Autor behauptete, dass die Pakt-Autoren täuschten und tricksten. Der Pakt verwische dieser Ansicht nach die Unterschiede zwischen politisch Verfolgten, Kriegsflüchtlingen und Glücksuchern. „Abschiebehaft sollte nur letztes Mittel sein“. Träte Deutschland dem Pakt bei, könnten Verbände und Migranten vor deutschen und EU-Gerichten auf der Grundlage des Pakts klagen. Durch Urteile würde aus „politischer Lyrik“ hartes Recht. Der Pakt würde rechtlosen Migranten

nicht helfen, aber den „Spielraum der ohnehin schon großzügigen Länder weiter einschränken, selbst über das Maß der Migration zu bestimmen“. Deutschland sollte nach Ansicht dieses Pakt-Gegners auf ein neues Abkommen drängen, das die Herkunftsländer in die Pflicht nimmt. Die Fluchtursachen sollten dort bekämpft werden und Deutschland sollte diesen Staaten dabei helfen.

Aber es gab auch viele positive Reaktionen, wie die von Papst Franziskus. Der Papst hatte im August 2018 einen Plan von 20 Punkten vorgestellt, der als Grundlage für die Annahme des Migrationspakts dienen sollte (Vatican News, 3. 11. 2018). Nach der Annahme des Pakts publizierten aber einzelne Erzbischöfe einige Vorbehalte der Kirche. Der stellvertretende Vorsitzende der CDU-CSU-Bundestagsfraktion, Stephan Harbarth (2018, S. 8), verteidigte einige vielkritisierte Forderungen des Pakts, wie den Zugang zu sozialen Grundleistungen, zu einer Gesundheitsversorgung oder zum Arbeitsmarkt, weil Deutschland in diesen Bereichen längst unverrückbare Mindeststandards nach dem Grundgesetz akzeptiert habe. Es komme darauf an, dass der Pakt viele andere Länder zu einem ähnlichen Standard zwingt. Zudem hätten die populistischen Kritiker die Passagen über länderübergreifende Maßnahmen gegen die Schleuserkriminalität, die ihnen doch am Herzen liege, nicht richtig gewürdigt. Andere Analytiker lobten an dem Pakt, dass er Migration als „Quelle des Wohlstands, der Innovation und der nachhaltigen Entwicklung“ darstelle (Ross 2018, S. 3). Gleichwohl haben einige Länder, die stark von Migration betroffen waren, wie Österreich, Ungarn, Polen, Tschechien, Bulgarien, Estland, Israel sowie die USA und Australien, dem Pakt nicht zugestimmt. Ein halbes Dutzend Länder hatten noch nicht abschließend über die Akzeptanz entschieden, als in Marrakesch der Beschluss zustande kam.

4.5 Frontex

Frontex – eine Bezeichnung aus einer französischen Abkürzung für „frontières extérieures“ (Außengrenzen) – bezeichnet die „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“, eine Agentur mit Sitz in Warschau, die 2004 durch eine EU-Verordnung vom Rat der EU gegründet wurde. Leiterin der Agentur war Ilkka Laitinen aus Finnland 2005 bis 2014. Ab Januar 2015 kam der Franzose Fabrice Leggeri ins Amt. Frontex ist zuständig für die Kontrolle der EU-Außengrenzen. Es geht dabei um eine ausgewogene Verteilung der Sicherheitsressourcen entlang der Grenzen und die Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. In kritischen Situationen sollen Mitgliedstaaten unterstützt werden, unter anderem bei Rückführungsaktionen wie Abschiebungen von Personen aus Drittstaaten. Die Kooperation mit den Sicherheitsbehörden aus Drittstaaten ist ebenfalls ein Anliegen. Das Budget von Frontex wird aus Beiträgen von Schengen-Mitgliedstaaten aufgebracht, und lag 2011 bei 88 Millionen Euro. Das erscheint bescheiden, wenn man bedenkt, dass Frontex in jener Zeit über 20 Flugzeuge, 25 Hubschrauber und ca. 100 Boote verfügte (Groenemeyer 2010, S. 29). Es zeigte sich vor allem an der Grenze zwischen der Türkei und Griechenland, dass die Zahl der illegalen Grenzübertritte bis zu 250 pro Tag die Organisation überlastete. Das EU-Parlament in Straßburg hat im September 2011 daraufhin mehr Befugnisse für die Grenzschutzagentur verlangt, und Frontex unabhängiger von Zuweisungen einzelner EU-Länder gemacht.

Frontex hat für 2014 284.000 illegale Grenzübertritte an den europäischen Außengrenzen – meist an den Seegrenzen – ermittelt. Das bedeutete eine Steigerung von 164 % gegenüber dem Vorjahr. Die Abgrenzung zwischen Asyl und illegaler Migration war nicht immer trennscharf. Laut Frontex beantragten die meisten illegalen Migranten bei ihrer Entdeckung an den Grenzen sofort Asyl. Ein

illegaler Aufenthalt muss nicht zwangsläufig aus einem illegalen Grenzübertritt resultieren. Auch die Flucht aus einer zugewiesenen Unterkunft kann den Status „Illegaler“ begründen. Frontex hat 2014 circa 442.000 Personen ermittelt, die sich illegal in der EU aufhielten. Davon wurden 252.000 Personen zur Ausreise verpflichtet. Die Diskrepanz zwischen regulären und irregulären Migranten, insbesondere aus Syrien, beruhte darauf, dass viele Entdeckte einen Asylantrag stellten. Tatsächlich ausgewiesen wurden daher 2014 nur 161.000 Personen, vor allem aus Pakistan, Albanien und der Ukraine (Hofmann 2017, S. 188–189).

Frontex-Einsätze waren umstritten. Griechenland forderte Grenzschrützer der Frontex an, da zuweilen bis zu 90 % der illegalen Einwanderer die EU über Griechenland erreichten. Das Land konnte seine zahlreichen Inseln nur schwer kontrollieren. Mit der Konzession an die Türkei für erleichterte Zugänge zu Visa für EU-Länder wurde eine verstärkte Kooperation ausgehandelt (Gottschlich 2012). Gelegentlich haben Schleuser-Banden auf Beamte des Frontex geschossen. Aber im Oktober 2013 musste Frontex-Direktor Ilkka Laitinen zugeben, dass Frontex auch umstrittene Aktionen unternommen hatte, wie Flüchtlingsboote im Mittelmeer abzudrängen oder abzuschieben. Frontex berief sich auf eine EU-Verordnung. Dies war jedoch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte 2012 als Menschenrechtsverletzung für „nichtig“ erklärt worden, nachdem Menschenrechtsorganisationen diese Praxis kritisiert hatten und ein Rechtsgutachten des „European Center for Constitutional and Human Rights“ die Bindung an Menschenrechte auch auf Hoher See außerhalb der EU-Staaten-Territorien deklariert hatte (Stuchlick 2012). Selbst auf dem Meer aufgegriffene Flüchtlinge haben das Recht darauf, einen Asylantrag zu stellen. Daher mussten die Flüchtlinge davon abgehalten werden an die Küste des Mittelmeers zu gelangen. Es

wurden auch von Frontex Fluchtlager fernab der Küsten gefordert, wie in Libyens Kufra-Oasen.

Das *Department of Economic and Social Affairs im UN-Sekretariat* (DESA) meldete für das Jahr 2017 257 Millionen Migranten und veranschaulichte die Weltwanderungen mit einer Weltkarte (DESA 2017). Zu den Ländern mit der höchsten Anzahl von Migranten wurden die USA, Saudi-Arabien, Deutschland, Russland und das Vereinigte Königreich gezählt. Mitte 2017 waren etwa 2,5 Millionen Geflüchtete in Europa. Das klingt viel, ist aber bescheiden, wenn man bedenkt, dass allein in Uganda mehr als 1,3 Millionen Flüchtlinge Schutz gesucht haben. Frontex erhielt weniger als ein Drittel der benötigten Gelder für die Migrationspolitik in Uganda.

Die EU-Grenzschutztruppe Frontex sollte ab 2011 auf bis zu 10.000 Beamte im Jahr 2027 anwachsen. Das wären 8.500 mehr als heute. Der Plan blieb jedoch hinter den Vorschlägen der EU-Kommission zurück, die bereits bis 2020 wenigstens 10.000 Einsatzkräfte gefordert hatte. Viele Mitgliedstaaten lehnten diesen Zeitplan als unrealistisch ab. Die Grenzpolizisten sollen im Einsatzland auch exekutive Befugnisse bekommen. Der Entsendung an seine EU-Außengrenze muss das jeweilige Land vorher zustimmen. Die Einsatzkräfte sollen die Außengrenzen so schützen, dass Binnengrenzen nicht mehr Kontrollen benötigen. Einige Länder wie Ungarn befürchteten Eingriffe in ihre Souveränität und lehnten diese Pläne daher ab. Die Bundesregierung hingegen bewertete diese Pläne positiv (MP 2019, S. 22).

Im März 2019 verständigten sich Unterhändler des EU-Parlaments, der EU-Staaten und der Europäischen Kommission, dass ein aus EU-Staaten zusammengesetztes Corps aufgestellt werden sollte. Die Kommission hatte 10.000 Einsatzkräfte für 2020 empfohlen. Der Vorschlag scheiterte an Italien und Griechenland – Staaten, die eine Einschränkung ihrer staatlichen Souveränität fürchteten. Nun sollen 2021 zunächst 5.000 Grenzschützer bereitstehen. Eine

Verdoppelung der Zahl ist erst für 2027 vorgesehen. Nach Frontex-Angaben sank die Zahl illegaler Grenzübertritte in die EU 2018 um circa ein Viertel auf rund 150.000. 2018 sollen zudem bei Einsätzen der „Operation Sophia“ seit 2015 fast 5.000 Flüchtlinge gerettet worden sein (Zehntausend Einsatzkräfte 2019, S. 1).



DDR-Migrationspolitik

5

Eine empirische Studie über die DDR-Elite (Welzel 1997, S. 181ff.) kam zu dem Schluss, dass sich die ostdeutsche Elite weitestgehend aus dem demokratischen Gegeneliten-Reservoir der DDR-Gesellschaft rekrutierte. Dies hat sich jedoch kaum in eine „liberale“ Migrationspolitik niedergeschlagen. In der DDR hatte es Asylrecht nicht als subjektives Recht des Antragstellers, sondern nur als Recht des Staats, Asyl zu gewähren, gegeben (Bade & Oltmer 2007, S. 163). Die DDR-Verfassung von 1949 enthielt noch ein Auswanderungsrecht, das in der zweiten Verfassung von 1968 jedoch eliminiert wurde. Das Wort „Gastarbeiter“ wurde in der DDR scharf kritisiert und die DDR hielt ihre Abkommen mit Polen (1963) und später mit Ungarn, Algerien, Kuba und Mosambik geheim. 1976 kam es zu einer Vereinbarung mit Vietnam. Beim Ende der DDR 1989 stellten die Vietnamesen mit 59.000 von insgesamt circa 94.000 ausländischen Arbeitern das Gros der Migranten. Die Anwerbung erfolgte in der DDR stets kollektiv. Individuelle Anwerbung, beim Konsulat beantragte Arbeitserlaubnis oder Einreise per Touristenvisum mit folgender Arbeitssuche gab es nicht wie im Westen. Eingereiste Gruppen wurden meist zusammen untergebracht, und

hatten kaum Kontakt mit der Zivilbevölkerung. Bi-nationale Ehen waren unerwünscht und bedurften staatlicher Billigung (Möhring 2015, S. 389–390). Es wurde für die DDR sogar von „räumlicher Gettoisierung“ gesprochen. Die Fremdenfeindlichkeit wurde im Osten vor allem gegen „Fidschis“ (Asiaten) und „Briketts“ (Afrikaner) sprachlich artikuliert. Im Westen gab es freilich ähnliche Diskriminierungsbegriffe wie „Kümmeltürken“ und „Kanaken“ (Bade 1994, S. 178, 183). Der einst parteilose DDR-Bürger Wolfgang Thierse der es nach der Einigung zum Präsidenten des Deutschen Bundestages von 1998 bis 2005 brachte, sprach von einer ost-deutschen „eigenen Form der Apartheid“. In einer Vereinbarung zwischen Ost-Berlin und Hanoi über die „Verfahrensweise bei Schwangerschaft“ wurde 1987 für Arbeiterinnen aus Vietnam die vertragliche *Abtreibungspflicht* festgeschrieben. Es gab nur die Alternativen: Zwangsabtreibung oder vorzeitige Heimreise. Vietnamesen mussten 12 % ihres Bruttolohns an ihren Staat abführen. Arbeiter aus Mosambik erhielten die Hälfte ihres Lohns erst nach der Rückkehr in die Heimat (Krüger-Potratz 1991, S. 151ff.).

Schon vor der Gründung der DDR sind rund 730.000 Personen aus der sowjetischen in die westlichen Besatzungszonen übersiedelt. Nach der Gründung der DDR 1949 bis zum Mauerbau August 1961 verließen weitere 3,8 Millionen Ostdeutsche ihr Land. Die Gründe dafür waren Unzufriedenheit mit dem politischen System der DDR, ökonomische Anziehungskraft des westlichen Wirtschaftswunders und Familienzusammenführung. Von den im Jahr 1949 circa 4,3 Millionen Vertriebenen von jenseits der Oder-Neiße-Grenze in der Sowjetischen Besatzungszone migrierten bis zum Mauerbau etwa 900.000 in die Bundesrepublik – von der DDR als „Republikflucht“ diskriminiert. Meist wird jedoch übersehen, dass von 1949 bis 1961 393.000 Personen vom Westen in die DDR übersiedelten. Nach dem Mauerbau kamen durchschnittlich nur noch 23.000 Personen in den Westen – weniger als ein Zehn-

tel der Migrationen bis 1961. Unter ihnen waren 34.000 von der Bundesrepublik freigekaufte Häftlinge und andere Personen, über deren Ausreise individuell verhandelt worden war – insgesamt circa 215.000 Personen. Hinzu kamen Bürger im Rentenalter, denen die DDR zur Ersparung von Renten die Ausreise erlaubte. Insgesamt verlor die DDR etwa ein Viertel ihrer Bevölkerung durch Migration.

Im September 1954 wurden im Passgesetz (§ 8,1) erhöhte Strafmaßnahmen angedroht: „Wer ohne Genehmigung das Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik nach dem Ausland verlässt [...], wird mit Gefängnis bis zu drei Jahren bestraft“. Weitere Restriktionen wurden 1957 und 1968 eingeführt, obwohl die DDR den „UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte“, der Freizügigkeit proklamierte und 1975 die „Schlussakte von Helsinki“ gebilligt hatte. Der Mauerbau brachte einen scharfen Einschnitt, der den Flüchtlingsstrom zum Rinnsal werden ließ. Nur circa 480.000 reisten zwischen 1962 und 1990 aus, davon kehrten ungefähr 400.000 in die DDR zurück. Die Werte der Zuwanderungsstatistik in Westdeutschland waren vielfach zu hoch angesetzt. Viele Ostdeutsche emigrierten mehrfach nach Westen und kehrten zwischendurch zurück. Seit 1971 waren visafreie Ausreisen nur in die Tschechoslowakei und zeitweilig bis 1980 nach Polen möglich. Problemlos waren lediglich die Ausreisen von Bürgern im Rentenalter. 1984 stieg die Zahl der Aufnahmeanträge erneut, weil die Honecker-Regierung innenpolitischen Druck abbauen wollte. Die Rechnung ging für Ost-Berlin nicht auf. Immer mehr DDR-Bürger stellten Ausreiseanträge (Effner & Heidemeyer 2005, S. 27ff.).

Der bekannte Historiker Gerhard A. Ritter (2005, S. 34ff.) legte Wert auf die Feststellung, dass die Bundesrepublik im Gegensatz zu den Behauptungen der SED-Führung die Flucht von Ostdeutschen nicht förderte. Man befürchtete, dass eine Entvölkerung der DDR einen künftigen Regimewechsel nicht erleichtern würde und dass

damit die Aussichten auf eine Wiedervereinigung schwänden. Zudem fürchteten viele westdeutsche Organisationen die Kosten für die Aufnahme der Flüchtlinge. In den Jahren 1952 und 1953 konzentrierten sich die Flüchtlinge in den Aufnahmelagern von Berlin, weil der Übergang von Ost- nach West-Berlin der einzige relativ ungefährdete Fluchtweg blieb, nachdem die sonstigen Grenzen rigoros geschlossen worden waren. Ende 1952 hatte Ulbricht in Moskau die Zustimmung zur Abschließung und Kontrolle der Sektorengrenze zwischen Ost- und West-Berlin erhalten. Versuche, die Flucht aus der DDR zu stoppen sowie ein neuer Kurs der Sowjetunion führten zum *Volksaufstand vom 17. Juni 1953*. Die schlechte Versorgungslage der Bevölkerung war ein wichtiger Grund. Die DDR bemühte sich, die Flüchtlinge zur Rückkehr zu ermuntern. Von 1950 bis 1968 gelang das bei circa 600.000 Personen, die im Notaufnahmeverfahren abgelehnt worden waren, oder im Westen weder Arbeit noch Wohnung erhielten. Den Flüchtlingen wurde von der DDR in Aussicht gestellt, dass sie ihr nach der Flucht beschlagnahmtes Eigentum zurückerhalten oder finanzielle Anreize bekommen würden. Nicht wenige Rückkehrer fühlten sich jedoch in eine soziale Randlage gedrängt und gingen erneut nach Westdeutschland.

Die DDR versuchte die Abwanderung durch Grenzsperranlagen, aber auch durch sozialpolitische Maßnahmen niedrig zu halten. Von 1949 bis 1989 starben gleichwohl 1.135 Menschen bei Zwischenfällen an der innerdeutschen Grenze. Zwischen 1961 und 1989 versuchten circa 6.000 Menschen die Flucht über die Ostsee nach Dänemark. Sie gelang nur bei etwa 1.000 Personen; 200 Flüchtlinge ertranken beim Fluchtversuch (Wikipedia o. J.a, 5–6). Ab 1961 nach dem Mauerbau bis 1989 wurden mehrere hundert Menschen getötet und mehr als tausend schwer verletzt, wenn sie einen Fluchtversuch wagten. Im Januar 1989 unterschrieben die Sowjetunion und ihre Verbündeten das *Wiener KSZE-Abkommen*,

in dem sie sich verpflichteten, das Ausreiserecht oder die Rückkehr ins Land zuzulassen. Am 3. April 1989 hob Honecker in aller Stille den Schießbefehl auf. Die Tolerierung von Ausreisearträgen führte zum Gegenteil des Erhofften: zu einem Wachstum der Ausreisewilligen in der DDR. Als am 2. Mai 1989 die Ungarn den Stacheldrahtzaun an der Grenze zu Österreich abbauten, begannen tausende von Migranten unter dem Vorwand einer Urlaubsfahrt, in den bundesdeutschen Botschaften von Warschau, Prag und Budapest Schutz zu suchen. Budapest wurde ein Flüchtlingslager und die ungarische Regierung öffnete die Grenze zu Österreich auch für DDR-Bürger. Nur die tschechische Regierung unterstützte noch eine Weile die DDR.

Am Vorabend des 9. November 1989 steckte das DDR-Regime angesichts der wachsenden Demonstrationen in einer Existenzkrise. Eine berühmte Leipziger Demonstrationslösung lautete: „Wir bleiben hier, aber nur, wenn es nicht so bleibt, wie es ist“. Die Abwanderung wurde zum Drohmittel, um für das Bleiben einen politischen Preis zu verlangen. Im Westen gab es auch einige „Bremser“ des Zustroms. Der saarländische Ministerpräsident Oskar Lafontaine, der eine längere Zeit für die Zweistaatenlösung eingetreten war, wurde Anhänger einer Politik des Stopps von Zuwanderungen, um die sozialen Sicherungssysteme nicht zu belasten. Er stellte sogar die gemeinsame Staatsbürgerschaft infrage, die im Grundgesetz verankert war. Die Belastungen der Migration waren erheblich. In den Monaten von Januar bis März 1990 waren 135.000 Übersiedler arbeitslos. Hinzukamen 130.000 arbeitslose Migranten aus Polen, Rumänien und der Sowjetunion. Bundeskanzler Kohl machte am 8. Februar 1990 das Angebot einer *Wirtschafts- und Währungsunion*, das als Signal für DDR-Bürger wirkte, in ihrem Staat zu bleiben. Die Drohung im Slogan „Kommt die D-Mark nicht zu uns – gehen wir zur D-Mark“ hat die Einheitsbestrebungen stark unterstützt (Ritter 2005, S. 48).

Die Geschichte dieser einmaligen Form von Migration ist vielfach behandelt worden. Eine empirische Studie (H. Wendt 1991, S. 389) hat die Fluchtmotive von DDR-Bürgern vor dem Bau der Mauer untersucht. 56 % erwähnten politische Gründe, darunter 29 % die „Ablehnung politischer Betätigung“ oder „Ablehnung von Spitzeldiensten“. 15 % erwähnten familiäre und 13 % wirtschaftliche Gründe, wie Zwangskollektivierung und Verstaatlichung.

Zwischen 1949 und 1989 sind 550.000 Abwanderungen von der Bundesrepublik in die DDR erfolgt, oft als Familienzusammenführung oder Rückwanderung nach Enttäuschungen über die Karriereaussichten im Westen. Seit 1963 kaufte die Bundesregierung jährlich bis zu 15.000 politische Häftlinge frei, bis 1989 waren es mehr als 33.000 für eine Summe von 3,4 Milliarden DM. Mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 geriet die DDR mit der Ausreiseverweigerung unter internationalen Druck. 1983 wurde die Möglichkeit der Antragstellung auf Familienzusammenführung geschaffen. 1984 wurden bereits 32.000 Ausreiseanträge bewilligt. Mit der Reformpolitik der Sowjetunion unter Gorbatschow wurde diese Möglichkeit noch ausgebaut (Detjen 2009, S. 72ff.).

Ein Sonderfall von „Arbeitsmigranten“ waren die *Angehörigen der Besatzungsmächte*. Bis 1994 waren circa zehn Millionen sowjetische bzw. russische Soldaten in Ostdeutschland stationiert. In Westdeutschland spielten hingegen amerikanische Soldaten eine wichtige Rolle (Satjukow 2008). Die DDR gewährte den Einwanderern nur kurzzeitig Unterstützung. Die Bundesrepublik hat die Alleinvertretung aller Deutscher beansprucht. Daher hat sie 1952 im Rahmen des Lastenausgleichsgesetzes umfangreiche Hilfsprogramme entwickelt, die jedoch die Integration nicht auf die erhoffte Weise beschleunigten (Schwarz 2008, S. 122).

Die Massenflucht von DDR-Bürgern ab 1989 – zunächst über Ungarn und die Prager Botschaft – trug zum Ende der DDR bei.

Nach der Einigung verloren die ostdeutschen Bundesländer mehr als 1,2 Millionen Einwohner durch Wegzug in den Westen. Inzwischen spricht das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung von „go east“. 2001 hatten noch 191.000 Menschen Ostdeutschland in Richtung Westen verlassen. 2017 war es weniger als 90.000. Die Flächenländer Ostdeutschlands verzeichneten einen leichten Wanderungsgewinn von 4.000 Menschen, zusammen mit Berlin sogar 13.000. Schlüsselte man die Zahlen auf, so ergeben sich jedoch Wanderungsverluste bei jungen Erwachsenen zwischen 18 und 29 Jahren. Auch regional gibt es Differenzen. Thüringen und Sachsen-Anhalt beklagen mehr Abwanderer nach Westen als Einwanderer (Erstmals ziehen mehr Menschen von West nach Ost 2019, S. 1–2). Nach der Wiedervereinigung wanderten nur noch 168.000 Ostdeutsche in den Westen, aber fast genauso viele (157.000) von West- nach Ostdeutschland. *Circa 300.000 Ostdeutsche pendelten täglich zur Arbeit nach Westdeutschland*. Zwischen 1991 und 1996 wurden Ansprüche der Aussiedler an die Renten- und Arbeitslosenversicherung gekürzt. Sie wurden nicht mehr so behandelt, als wenn sie lebenslang in Westdeutschland gearbeitet hätten (Münz et al. 1999, S. 36ff.; Hoffmann et al. 2000, S. 237ff.).

Für die meisten ausländischen Migranten in Ostdeutschland bedeutete das Ende der DDR den Verlust des Arbeitsplatzes. Ein großer Teil der „Vertragsarbeiter“ musste ausreisen (Möhrling 2015, S. 391ff.). *Wachsende Fremdenfeindlichkeit* führte in Ostdeutschland zu Terrorakten wie in Hoyerswerda (17.–22.9.1991), wo Asylsuchende aus ihren Unterkünften vertrieben wurden. In Rostock-Lichtenhagen (23.–27.9.1992) wurden Asylanten in ihren brennenden Unterkünften angegriffen. Aber auch Westdeutschland entwickelte Pendanten in Mölln (23.11.1992) oder Solingen (29.5.1993).

Nach der Wiedervereinigung fehlte eine Regelung für die in Ostdeutschland lebenden Ausländer, nachdem die Bundesregie-

1990 die bilateralen Verträge der DDR gekündigt hatte und durch Abfindungen und Rückkehrhilfen abzulösen versuchte. Eine Gleichstellung der ost- und westdeutschen Migranten war nicht vorgesehen und wurde erst 1997 eingeführt. In Ostdeutschland kam es nicht zu einer ebenso starken Pluralisierung der Gesellschaft wie im Westen. Die Gegenüberstellung von „toleranten Wessis“ und „rassistischen Osis“ war eine Übertreibung. Die Marktwirtschaft bekam den DDR-Migranten schlecht. Im Mai 1990 waren über die Hälfte der ausländischen Migranten in der DDR arbeitslos. Die meisten waren Vietnamesen, die sich mit Kleinhandel über Wasser hielten. Diese Gruppe war jedoch keine Einheit. Südvietnamesen, die als „boat people“ gekommen waren, hielten sich fern von den Vertragsarbeitern der DDR, die meist aus Nordvietnam gekommen waren und als Kommunisten verdächtigt wurden (Möhring 2015, S. 407–408).

Eine neuere Umfrage unter den Deutschen durch das Institut für Demoskopie Allensbach von Renate Köcher (2019, S. 8) offenbarte starke Unterschiede der Auffassung von Migration in West- und Ostdeutschland. Bezüglich „was trennt und was unterscheidet Menschen in unserer Gesellschaft“ rangierte die Frage, ob jemand aus Ost- oder Westdeutschland stammte, im Westen mit 26 % relativ niedrig, aber hoch im Osten mit 52 %. Geringer sind die Unterschiede hinsichtlich der Migrationspolitik: im Osten halten es 75 % und im Westen immerhin 65 % für vordringlich, die Zuwanderung nach Deutschland zu begrenzen.



Migrationspolitik der Bundesrepublik

6

Deutschland nahm sich meist als Einwanderungsland wahr, obwohl im 19. Jahrhundert Millionen Deutsche vor allem in die USA gingen. Wenig beachtet wurde die intellektuelle Migration von Künstlern nach Italien, die überwiegend kein Erfolg war und nicht selten im biografischen Desaster endete. Selbst im quirligen Rom endete die künstlerische Migration meist in der Abkapselung (Maurer 2019, S. 55).

Die traditionellen Minderheiten in Deutschland, wie die Dänen in Schleswig-Holstein, die Sorben, die Juden oder Sinti, waren keine Einwanderer und haben in neuerer Zeit wenig Probleme bereitet, da sie deutsche Staatsbürger waren. Nach diesem Vorbild wurde gelegentlich die rasche Aufhebung des Ausländerstatus propagiert (Heckmann 1992, S. 238, 241).

Für Deutschland spielte früh die polnische Migration ins Ruhrgebiet eine Rolle. Die sogenannten „Ruhrpolen“ stellten ab 1900 einen wichtigen Teil der dortigen Bevölkerung (Kleßmann 1978). In der NS-Zeit kam es zu Verschleppung von Zwangsarbeitern. Mit dem faschistischen Italien wurde 1938 ein Austausch von Arbeitskräften vereinbart, das auf das Abkommen zwischen der

Bundesrepublik und der Republik Italien 1955 einen gewissen Einfluss ausübte (Möhring 2015, S. 383).

Zu Beginn der 1950er Jahre hat Frankreich 1951 über sogenannte „stagiaires“ verhandelt. Danach hat die Bundesrepublik zwischenstaatliche Vereinbarungen über den Austausch begrenzter Zahlen von Arbeitnehmern zur beruflichen und sprachlichen Fortbildung abgeschlossen. Sie wurden nicht sehr eingängig „Gastarbeitnehmervereinbarungen“ genannt. In Deutschland fand der Begriff „Gastarbeiter“ erst ab 1973 offizielle Verwendung. Anfang der 1960er Jahre betonte die Bundesrepublik, dass Deutschland wegen der hohen Bevölkerungsdichte als Einwanderungsland nicht infrage komme. Auch aus außenpolitischen Gründen wollte das offizielle Deutschland nicht als Einwanderungsland gelten, weil die wichtigsten Entsendestaaten von „Gastarbeitern“, wie die Türkei, Jugoslawien und Griechenland, stark an der Rückkehr ihrer entsandten Arbeitskräfte für die eigene Entwicklung interessiert waren. In der Landwirtschaft und im Bergbau war der Arbeitskräftemangel besonders spürbar, sodass einzelne Betriebe bereits vor den zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu gezielten Anwerbungen übergingen. Der Vertrag über die Gründung des „Europäischen Wirtschaftsraums“ sah bereits für Kohle- und Stahlfacharbeiter Freizügigkeit bei Fehlen geeigneter inländischer Bewerber vor. Sie wurde in Einklang mit dem EWG-Vertrag Art. 48 und 49 hergestellt. Nach der Rezession von 1966 und 1967 wurde inländischen Arbeitskräften Vorrang gegenüber Ausländern eingeräumt. Dieser Vorzug kam jedoch auch Ausländern – damals 92 % Italiener – zugute, die aufgrund langjähriger Tätigkeit einen Anspruch auf eine Arbeiterlaubnis besaßen. Von 1969 bis 1973 sollte sich die Zahl der Gastarbeiter verdoppeln und einschließlich der Familienangehörigen auf vier Millionen wachsen.

6.1 Einwanderung aus Polen vor 1945

Die polnischen Einwanderer konzentrierten sich früh auf Preußen. Der Drang nach billigen Arbeitskräften, vor allem in der Landwirtschaft, kollidierte jedoch schnell mit dem politischen Interesse an einer Eindämmung der Zuwanderung von polnischen Bürgern, denen man revolutionäre Neigungen zur Wiederherstellung des polnischen Staates unterstellte. 1885 führte das sogar zu einer Massenausweisung ausländischer Polen. Im ersten Weltkrieg wurden die Polen quasi Zwangsarbeiter, als frühere *Rückkehrzwänge* wegen der Kriegswirtschaft in *Rückkehrverbote* umschlugen. Mitte der 1920er Jahre begann die deutsche Außenpolitik, den seit der Nachkriegszeit geforderten „Rückkehrzwang“ für polnische Landarbeiter wieder durchzusetzen.

In der Weimarer Republik wurde eine „antipolnische Revisionspolitik“ Bestandteil der Außenpolitik. Selbst die Sozialdemokratie, die einst die preußische antipolnische Minderheitenpolitik im Kaiserreich scharf kritisiert hatte, schwenkte in der Weimarer Republik auf den ethno-nationalen polenfeindlichen Kurs ein und zeigte als federführende preußische Regierungspartei eine hohe Konfliktbereitschaft. Der Nationalismus wurde stärker „völkisch“. Dies zeigte sich bereits im Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913. Im Kaiserreich herrschte eine Angst vor der Wiedererstehung eines polnischen Staates und der „Polonisierung“ des deutschen Ostens. Als der polnische Staat wiedererstand war, fanden die Konflikte Niederschlag sogar in internationalen Vereinbarungen wie im deutsch-sowjetischen Rapallo-Vertrag von 1922 und im Vertrag von Locarno 1925 (Oltmer 2005, S. 478, 484ff.). Im Zweiten Weltkrieg schließlich wurde Deutschland zum Motor von europäischen Massenzwangswanderungen (Bade & Oltmer 2007, S. 150ff.).

Die Polen wurden auch in der Bundesrepublik in den 1990er Jahren wieder zur größten Migrantengruppe. Von 1980 bis 1999

ließen sich etwa eine Million Zuwanderer aus Polen in Deutschland nieder. Über 80 % davon kamen in der Spätphase des osteuropäischen Sozialismus zwischen 1987 und 1990. Die länger in der Bundesrepublik lebenden Polen gingen meist aus der Gruppe der „Geduldeten“ in den 1980er Jahren hervor. Eine korrekte Zahl der polnischen Emigranten war schwer zu ermitteln, da der Föderalismus den Ländern die Zuteilung der Aufenthaltstitel und dem Bund die Arbeitserlaubnis zuordnete. Zudem war der Anteil der nicht-legal eingereisten Polen groß. Außerdem hatte sich die Zahl der *doppelten Staatsbürger* von 1981 bis 1990 um knapp zwei Millionen erhöht. Dazu trug vermutlich bei, dass eine permanente Auswanderung in Polen als „Landesverrat“ galt. Die Gruppe der „Geduldeten“ mit halblegalem Aufenthaltstitel in der Bundesrepublik war gegenüber den „Aussiedlern“ und den frühen Migranten benachteiligt. Sie wurden geduldet, weil Polen als das „Land der Freiheitskämpfer“ großes Ansehen genoss. Es fehlte eine Integrationspolitik. Was an Förderung geschah, war eher außenpolitische Symbolik als ein migrationspolitisches Konzept (Miera 2001, S. 156).

Die Einwanderungstoleranz änderte sich nach der Wende. Laut Beschluss der Konferenz der Innenminister im April 1989 wurde es möglich, „Geduldete“ aus Polen wieder abzuschieben. Die „Aussiedler“ wurden vielfach als die besseren Flüchtlinge angesehen, während man die „Geduldeten“ als „Wirtschaftsflüchtlinge“ klassifizierte (Roller 1993, S. 147). Nach dem Ende des Sozialismus in den 1990er Jahren kam es hauptsächlich zu „Pendelmigranten“, wie Saisonarbeiter, illegal Beschäftigte und Angehörige der deutschen Minderheit in Polen. In den 1990er Jahren wurde selbst gegenüber den „Aussiedlern“ eine Verschärfung der Anerkennungskriterien durchgesetzt, um den Zuzug zu verringern. Seit Anfang der 1990er Jahre kam es in der politischen und wirtschaftlichen Osterweiterung der EU zu einer neuen *Kontingenzpolitik* in der

begrenzten Anwerbung von „Werkvertragsarbeitnehmern“. Die als „Spätaussiedler“ anerkannten deutschstämmigen Zuwanderer konnten bei Nachweis von „Deutschstämmigkeit“ relativ liberal die deutsche Staatsangehörigkeit wiedererlangen. Um 1950 lebten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa noch rund vier Millionen Deutschsprachige. Von 1950 bis 1975 kamen rund 800.000 und von 1976 bis 1987 weitere 616.000 Aussiedler in westdeutschen Grenzdurchgangslagern an. Mit der Öffnung des Eisernen Vorhangs erreichten fast drei Millionen Aussiedler die Bundesrepublik. Für den Zeitraum von 1950 bis 2003 konnte man daher mehr als vier Millionen Aussiedler in Deutschland feststellen. Das Asylgrundrecht bekam in der BRD eine wichtige Legitimationsfunktion als Distanzierung von der nationalsozialistischen Vergangenheit (Oltmer 2005, S. 489–490, 492).

Das Auswanderungsland Polen wurde nach der Wende selbst zu einem Ziel- oder Transitland, vor allem für Migranten aus Litauen, Weißrussland und der Ukraine. Klaus J. Bade (1994) hat bereits früh die Formel von der „Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland“ in Umlauf gebracht. Die in Deutschland lebenden Polen wurden durch ihre Unauffälligkeit im Vergleich zu der größten Migrationsgruppe der Türken leichter akzeptiert und integriert. Sie lebten nicht geballt in bestimmten Stadtvierteln, sie demonstrierten nicht, organisierten sich unauffällig und kommunale Auslandsvertretungen überließen sie den Türken, Serben und Griechen. Sie fielen jedenfalls weniger auf als die älteren vielfach diskriminierten „Ruhrpolen“, die als klassische „ethnische Kolonie“ gegolten hatten (Heckmann 1992, S. 96–97; Gnauck 1998). Es wuchs die Sorge, dass die alten Netzwerke in neuer Form als ethnische Kolonie wiedererstehen könnten. Das verbindende Element war die Sprache, weniger die ethnische Gruppe. Intensive Kontakte zum Herkunftsland und die polnische Sprache fand man aber auch als Verbindungsstück zwischen polnischen Migranten und

deutschen Aussiedlern (Miera 1997, S. 244ff.). Gleichwohl fielen die Polen im Vergleich weniger stark auf als andere ethnische Zuwanderungsgruppen, und man ging davon aus, dass sich vermutlich keine dauerhafte ausgeprägte polnische Kolonie entwickeln werde (Pallaske 2001, S. 137).

Im globalen System souveräner Nationalstaaten führte die ökonomische Globalisierung in den prosperierenden Regionen zur Ausbreitung einer *zirkulären Arbeitsmigration*. Die Bundesrepublik förderte diese, um einigen Segmenten des Arbeitsmarkts flexible und billige Arbeitskräfte zuzuführen. Zugleich versuchte man die unkontrollierte Erosion der tariflichen Arbeitsmarktordnung zu vermeiden. Befristete Anwerbung sollte aber verhindern, dass diese in einen dauerhaften Einwanderungsprozess umschlug (Cyrus 2001, S. 199).

Nach der Wende war das *deutsch-polnische Abkommen* vom 7. Mai 1993 bahnbrechend. Polen verpflichtete sich als „sicheres Drittland“ im Sinne des Schengener Rücknahmeübereinkommen von 1990, die über die deutsch-polnische Grenze eingereisten Asylbewerber zurückzunehmen. Im Gegenzug bekam Polen zur Bewältigung der mit diesem Abkommen verbundenen Folgen finanzielle Hilfen in Höhe von 120 Millionen DM. Zur Eindämmung illegaler Einwanderung war zuvor schon am 1. November 1992 ein deutsch-rumänisches Rücknahmeabkommen geschlossen worden. Zur Bekämpfung der Schlepperorganisationen wurden Abkommen mit Österreich, Tschechien und der Slowakei angestrebt (Bade 1994, S. 129–130).

Die britische Einwanderungspolitik war in Bezug auf polnische Migranten nach der Öffnung der Grenzen zunächst liberal. Erst als Polen der EU beitrug, konnten die EU-Länder für eine Übergangsphase die Einwanderung beschränken, bis die polnische Wirtschaft sich dem gemeinsamen Markt angepasst hatte. Außer Großbritannien verhängten alle großen EU-Staaten solche

Beschränkungen. Großbritannien ließ sich von einer falschen Voraussage blenden, dass nicht mehr als 13.000 Osteuropäer pro Jahr einwandern würden. Tatsächlich kamen in den folgenden fünf Jahren rund eine Million Osteuropäer in Großbritannien an (Collier 2014, S. 26).

6.2 Deutschstämmige Rückwanderer

Bei der Eindämmung der polnischen Einwanderung kam es zu einem Bedeutungsgewinn der deutschen Minderheitenpolitik, die schon im Kaiserreich zunehmend ethnisch aufgeladen wurde. Erwünscht waren nur saisonale Zuwanderungen von „*deutschstämmigen*“ *Arbeitskräften*, die polnische Arbeitskräfte verdrängen sollten – in einer Zuwanderung, die sich am Arbeitsmarkt orientierte. Eine Auflösung der deutschen Siedlungsgebiete in Ost- und Südosteuropa wurde damit nicht angestrebt und die saisonalen Zuwanderer sollten als Kontakt zwischen Mutterland und deutscher Diaspora dienen. Im Vergleich zur Bundesrepublik fehlte noch ein stabiler aufenthaltsrechtlicher Status der Zuwanderer. Die verstärkte Rekrutierung „Deutschstämmiger“ hatte einige Nachteile. Die Angeworbenen waren teurer als slawische Zeitarbeiter und verstärkten die Spannungen in der Minderheitenpolitik (Oltmer 2005, S. 480ff., 485ff.).

Ganz anders entwickelte sich die *Flucht- und Vertriebenenpolitik* in Osteuropa nach 1945. Auf deutschem Staatsgebiet östlich von Oder und Neiße lebten vor dem Zweiten Weltkrieg rund 9 Millionen Deutsche: in Schlesien, Ostbrandenburg, Pommern und Ostpreußen. Jenseits der östlichen Reichsgrenzen gab es nur umstrittene Schätzungen, die 8,6 Millionen Deutschsprachige betrafen: 3,4 Millionen in der Tschechoslowakei, 1,1 Millionen in Polen und 750. 000 in Rumänien (Bade 1994, S. 147–148). Der

übliche Ausdruck „*Spätaussiedler*“ wurde von Experten wie Bade und Oltmer (2004; Geiling et al. 2011, S. 14) als „euphemistischer Mummenschanz“ erklärt, weil diese Gruppe sich wie andere Migranten in einer Einwanderungssituation befand.

Nach 1945 entwickelte sich eine *Zuwanderung deutschstämmiger Rückwanderer* und von Arbeitnehmern mit einem Werkvertrag seit Ende der 1980er Jahre. Anfang der 2000er Jahre lebten etwa eine Million Menschen, die in Polen geboren wurden, in Deutschland (Oswald 2007, S. 161–162). Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Deutschland mit knapp 7 Millionen „*Displaced Persons*“ und etwa 12 Millionen deutschen Flüchtlingen und Vertriebenen zu einer Drehscheibe der internationalen Migrationsströme. Ein großer Teil der ehemaligen Zwangsarbeiter und KZ-Häftlinge wanderte nach Großbritannien, in die USA oder nach Israel aus. Bis 1952 migrierten mehr als 180.000 Deutsche nach Frankreich und Großbritannien und bis 1961 circa 780.000 nach Übersee (Eder 2002, S. 1ff.). Ab 1993 wurden die Deutschen, die in den früheren Reichsgrenzen gelebt hatten, und die ethnisch-deutschen Minderheiten in Ost- und Südosteuropa „*Spätaussiedler*“ genannt. Die Zahl der Aussiedler aus der Sowjetunion stieg von 753 im Jahr 1987 auf 147.950 im Jahr 1990. Mit der Öffnung des Eisernen Vorhangs stieg die Zahl der Aussiedler aus Polen auf circa 134.000 und aus Rumänien auf über 111.000. Die Bundesrepublik musste daher über Einreisebeschränkungen nachdenken. Die Anerkennung als Deutsche bildete bis 1993 einseitig das „*ius sanguinis*“. Andere Autoren haben aber das *ius sanguinis* als bis zum Jahr 2000 vorherrschende Konzept der Staatsbürgerschaft klassifiziert (Müller 2010, S. 145).

Das Schicksalsjahr 1989 schuf hinsichtlich der Aussiedler keine Zäsur (Delfs 1993, S. 3ff.; Möhring 2015, S. 399, 401). Im gleichen Jahr wurde aber im *Wohnungsortszuweisungsgesetz* eine gleichmäßigere Verteilung der Aussiedler durchgesetzt. Die einheimischen Deutschen nahmen die Zuwanderer nur zu 31 % nicht als

Ausländer wahr. Ressentiments erzeugten etwa die Gewährung von Renten an osteuropäische Deutsche, die nie in die Rentenkasse der Bundesrepublik eingezahlt hatten (Barlett & Schönwälder 1999, S. 211). SPD und FDP wollten das *Bundesvertriebenengesetz* ändern, was die Union ablehnte. Sie mussten aber akzeptieren, dass mit dem *Kriegsfolgenbereinigungsgesetz* (KfbG) von Anfang 1993 nur noch Deutschstämmige aus der ehemaligen Sowjetunion als Aussiedler anerkannt wurden, soweit sie individuell glaubhaft machen konnten, dass sie als „deutsche Volksangehörige“ verfolgt wurden (Gaa-Unterpaul 1993, S. 2080ff.). Über Spätaussiedler wurden zur Eingliederung einmalige Überlegungen angestellt. Die Bundesrepublik sah diese Zuwanderung anfangs mit gemischten Gefühlen – aus Angst vor Kommunisten und der Sorge, dass die DDR entvölkert werden könnte. Die Aufspaltung in „politische Flüchtlinge“ und „Migranten aus ökonomischen Gründen“ ließ sich schwer aufrechterhalten. Schon in den späten 1960er Jahren schlug die befristete Arbeitsmigration zunehmend in faktische Einwanderung um. Zuwanderungsstopps förderten das Verbleiben der im Land anwesenden Migranten, weil sie keine Hoffnung auf Wiedereinreise hatten. Familiennachzug wurde ebenfalls durch Anwerbestopp befördert (Ackermann 2005, S. 282; Heidemeyer 1994, S. 336, Möhring 2015, S. 375ff.; Oltmer 2012, S. 149ff.).

Mit der Migrationspolitik kamen auch die *ethnischen Minderheiten in Deutschland* stärker ins Visier. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat im *Fünften Bericht der Bundesrepublik Deutschland* (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019, S. 144) berichtet, dass im Rahmen der Kulturförderung des Bundes die nationalen Minderheiten der Sinti und Roma, der friesischen Volksgruppe sowie die dänische Minderheit gefördert würden. Das Innenministerium hat in diesem Bericht (2019, S. 141) über die Zusammenarbeit mit Vertretern des sorbischen Volks zur Förderung der sorbischen Kultur referiert.

Dabei wurde erwähnt, dass die betroffenen Landesregierungen zunehmend Abkommen mit den ethnischen Minderheiten geschlossen hatten, um deren soziale Position zu stärken.

Ein Sonderfall der Massmigration spielte sich *zwischen den beiden deutschen Staaten* ab. Die Zahl der aus Ostdeutschland nach Westdeutschland Zugewanderten ist umstritten und schwer zu ermitteln. Die Zuwanderung aus der SBZ/DDR von 1949 bis 1990 wird durch zwei Statistiken dokumentiert: die Zuwanderungsstatik (4.961.000) und die Notaufnahmestatistik (3.812.000).

Tab. 2 Zuwanderungsstatistik in Tausend (nach den Hauptereignissen)

1950	337,3	
1953	408,1	Volksaufstand
1956	396,3	Höhepunkt auf Grund von Unruhen
1962	15,3	Tiefpunkt nach dem Mauerbau
1984	42,3	Honecker will den innenpolitischen Druck abbauen und genehmigt mehr Ausreiseanträge
1989	388,4	Mauerfall
1990	395,3	
Gesamt	4961,6	

Quelle: Effner & Heidemeyer 2005, S. 28

Diese erste Statistik erschien manchen Experten zu hoch, weil viele Migranten zwei oder sogar mehrere Male einreisten. Eine zweite Notaufnahmestatistik hingegen zeigte zu niedrige Zahlen, da sie nur Anträge aufzeigte. Viele DDR-Emigranten aber kamen an dem öffentlichen Verfahren vorbei in die Bundesrepublik. In Hamburg hat die Sozialsenatorin geschätzt, dass mehr als die

Hälfte der in dieser Stadt lebenden DDR-Flüchtlinge das Verfahren umgangen hatten.

Es wurde immer nur von *Zuwanderung* in die BRD gesprochen. *Rückwanderung* war aber die andere Seite der innerdeutschen Migration. Die DDR hat sie anfangs nicht gefördert, wegen Mangels an Wohnraum und eines Überangebots an Arbeitskräften. In den Jahren 1952 und 1953 kam es zur Radikalisierung des Regimes mit gezielten Maßnahmen gegen Selbständige und politische Gegner. Die Folge war ein Anstieg der Fluchtemigration. Im Juni 1953 erzwang sogar die Sowjetunion eine Verlangsamung des Tempos beim „Aufbau des Sozialismus“, den die SED im Juli 1952 beschlossen hatte. In einem neuen Kurs erhielten Rückwanderer das Eigentum zurück oder verbilligte Kredite. Neben den repressiven Maßnahmen – gipfelnd im Mauerbau – versuchte die DDR, die Flucht wichtiger Fachleute und Spezialisten durch Sondervergünstigungen materieller und finanzieller Art zu verhindern (van Melis & Bispinck 2006, S. 122ff.).

Mit dem Zerfall der DDR änderte sich die Migrationslage erneut. 1989 hielt der saarländische Ministerpräsident Oskar Lafontaine, ein Advokat der Zweistaatenlösung, an der Forderung fest, den Strom der Übersiedler mit administrativen Mitteln zu stoppen. In einer Umfrage vom Februar 1990 war auch die Mehrzahl der Bundesbürger für einen Einreisestopp. Die Bundesregierung wählte schließlich die „Flucht nach vorn“ und bot der DDR eine Wirtschafts- und Währungsunion an. Der Slogan „Kommt die D-Mark nicht zu uns, gehen wir zur D-Mark“ wurde obsolet (Ritter 2005, S. 37ff., 46).

Seit der Wende lautete für Millionen Ostdeutsche die Devise „Go West“, weil dort die Arbeit zu finden war. Inzwischen kehrten jedoch mehr Bürger in die neuen Länder zurück, als fortzogen, da die Sehnsucht nach der Familie groß war und im Osten dringend Fachkräfte gesucht wurden. Die Bevölkerung der neuen Bundes-

länder ohne Berlin sank gleichwohl von 14,4 Millionen (1991) auf 12,6 Millionen (2018). Die Umzüge von Ost nach West verringerten sich von 229.000 pro Jahr (1991) auf 89.000 (2017). Die Bewegung von West nach Ost stieg von 64.000 (1991) auf 89.000 im Jahr 2017. Drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall arbeiteten immer noch 332.000 *ostdeutsche Pendler* im Westen. Gleichwohl: die Anziehungskraft des Westens schwand. Die Rückkehr war nicht immer auf berufliches Scheitern im Westen zurückzuführen. Viele West-Wanderer sind in den alten Bundesländern nicht richtig heimisch geworden. Ostdeutsche Städte bieten Heimkehrwilligen inzwischen Hilfen bei der Job- und Wohnungssuche an (Jung 2019, S. 56–58).

Die „Ostfrau“ wurde in Deutschland zu einem Erfolgsmodell. 30 Jahre nach dem Mauerfall heißt es, der Westen habe beim *Feminismus* vom Osten gelernt. Mehr als zwei Drittel der Ostdeutschen gingen 2018 davon aus, dass die Emanzipation der Frau im Osten weiter vorangeschritten war als im Westen, auch wenn dieses nur ein knappes Drittel der Westdeutschen glaubte. Die „Frau auf dem Arbeitsmarkt“ rangierte 1991 mit 66,2 % vor Westdeutschland mit 54,3 %. Inzwischen hat sich der Westen fast angepasst: 2018 waren 71,6 % der westdeutschen Frauen erwerbstätig und in Ostdeutschland unwesentlich mehr (73,9 %) (Backes & Hübscher 2019, S. 60). Probleme werden von Statistikern vor allem im Niedergang der deutschen Bevölkerung gesehen. In einer Bevölkerungsvorausberechnung wurde die Migration essenziell für die Bewahrung von Bewohnerzahlen. Bei niedriger Migration könnte die deutsche Bevölkerung bis 2060 auf circa 67 Millionen schrumpfen, bei stärkerer Migration könnte sie noch circa 76 Millionen ausmachen (Statistisches Jahrbuch 2017, S. 54). Selbst das wäre jedoch ein gewisser Niedergang.

6.3 Muslime in der Integrationspolitik

In Deutschland wird mit zunehmendem Andrang von islamischen Migranten die Stimmung gegenüber dem Islam aufgeladener. Deutschland vergisst freilich, dass weniger wohlhabende Länder weit vor Deutschland unter diesem Migrationsdruck litten. Die Türkei erbrachte ein Opfer für syrische Flüchtlinge, die seit dem Bürgerkrieg in Syrien 2011 rund 3,6 Milliarden ausmachten, über eine halbe Million waren allein in Istanbul gemeldet. Der Gouverneur kündigte 2019 an, dass alle Flüchtlinge, die nicht in der Metropole registriert seien, in andere Provinzen gebracht würden. Gegen das Gerücht, dass zunehmend Syrer nach Syrien abgeschoben würden, wurde eingewandt, dass man allenfalls Migranten in Lager stecke und forderte einen Abschiebestopp von Flüchtlingen aus EU-Staaten in die Türkei (Schmitt & Ramaswamy 2019, S. 19). Gegenüber türkischen Klagen kann allenfalls eingewandt werden, dass es sich bei arabischen Flüchtlingen um Moslems handele, die weniger Probleme in anderen islamischen Ländern erzeugten. Da die Türkei sich in den letzten Jahren autoritärer entwickelt hat, ist nach einer Darstellung Berlin mit seinen Stammvierteln arabischer Gemeinschaften in Kreuzberg, Neukölln und Wedding zur „Exilhauptstadt für arabische Intellektuelle“ geworden – vermutlich eine freundliche Übertreibung (Düker 2019, S. 40). Gelegentlich gab es aus muslimischen Kreisen selbstkritische Stimmen, wie die von Necla Kelek (2015, S. 25), die behauptete, dass die Hälfte der in Deutschland lebenden Türken noch „nach den Regeln ihres anatolischen Dorfes“ lebten und nie in der Moderne, in der sie nun lebten, angekommen seien. Nicht eben hilfreich wirkte, dass Kelek die höchst umstrittenen Thesen von Thilo Sarrazin unterstützte, auch wenn sie vermutlich nicht glaubte, dass Deutschland sich abschaffe, wie es in Sarrazins Buch (2010) hieß.

Nach einer grundlegenden Studie zum Verhältnis von Christentum und Islam ist bereits davon ausgegangen worden, dass etwa 5 % der deutschen Bevölkerung muslimischen Glaubens sei. Damit ist der Islam nach der katholischen und der evangelischen Kirche die drittgrößte Religionsgemeinschaft in Deutschland (Pollack & Müller 2013, S. 32). Die Zahl der Muslime schien mit 4 Millionen größer als in Frankreich mit 3,5 Millionen. Eine empirische Studie des für Migrationsforschung hervorragend aufgestellte Institut für Soziologie in Münster unter Detlef Pollack (et al. 2014, S. 16) kam zu dem Schluss, dass die Deutschen dem Phänomen der wachsenden religiösen Pluralität deutlich kritischer eingestellt seien als die Bürger in den anderen befragten Nationen. Dies erscheint mir umso bemerkenswerter, als Deutschland innerhalb Europas ein vergleichsweise ungläubiges Land ist. Frankreich stach durch ein offeneres und positiveres Verhältnis zu nicht-christlichen Religionen hervor. Mir scheint dieser Vorteil mit dem Nachteil verknüpft zu sein, dass kein europäisches Land wie Frankreich solange riesige islamisch bewohnte Gebiete als Kolonien verwaltete. Die positive Seite dieser Belastung erscheint, dass Frankreich früher Kontakte zum Islam entwickelte als Deutschland.

Die Studie von Pollack und Kollegen hat in den Daten zwischen West- und Ostdeutschland unterschieden, wobei erhebliche Differenzen auftraten. Bei den positiven Haltungen gegenüber anderen Glaubensgemeinschaften kamen in Westdeutschland nur 34 % und in Ostdeutschland sogar nur 26 % im Verhältnis zu den Muslimen zum Vorschein, während die Hindus, die Buddhisten und sogar die Juden (mit 59 % im Westen und 54 % im Osten) positiver eingeschätzt wurden (Pollack et al. 2014, S. 20, 21–22). Als Antwort auf die Frage nach negativen Assoziationen beim Begriff „Islam“ behaupteten 61 % in Westdeutschland und 67 % in Ostdeutschland, dass sie die „Gewaltbereitschaft“ dieser Gruppe fürchteten. In Frankreich waren es nur 21 % und in den Nieder-

landen – ähnlich wie in Deutschland – 67 %. Bei den positiven Assoziationen war die „Achtung der Menschenrechte“ gewichtig: nur 7 % in Westdeutschland und 6 % in Ostdeutschland vermuteten diese im Islam. In Frankreich waren es immerhin 15 % und in den Niederlanden 26 %. Bei der *Ausländerfeindlichkeit* lag Portugal mit der Frage, ob zu viele Ausländer im Land wohnten mit 75 % vor Westdeutschland mit 56 % und sogar vor Ostdeutschland mit 69 % der Stimmen (Pollack et al. 2014, S. 31). Es tauchten in der vergleichenden Studie Widersprüche in der Haltung der Deutschen auf. 80 % wollten alle Religionen respektieren, aber gleiche Rechte für alle religiösen Gruppen will allenfalls jeder zweite der Befragten einräumen.

Die ernüchternden Ergebnisse der Studie enthielten jedoch das Hoffnungszeichen, dass die Spannungen zwischen religiöser Vielfalt und den reservierten Meinungen der Mehrheit der Bevölkerung noch nicht ein so hohes Maß erreicht hatten, dass sie das politische Verhalten bestimmten (Pollack et al. 2014, S. 223, 231). Es besteht daher die Hoffnung, dass die Migrationspolitik den Rechtsextremismus nicht allzu sehr stärkt. Der *Religionsmonitor: Verstehen, was verbindet* der Bertelsmann-Stiftung (Vopel & El-Menouar 2015, S. 4ff.) basierte auf einer Befragung von 14.000 islamischen Personen zu ihrer persönlichen Religiosität. Die Ergebnisse ließen hoffen: 90 % hielten die Demokratie für eine gute Lebensform. Die zunehmende religiöse Vielfalt hielten selbst 68 % der hochreligiösen Muslime für eine Bereicherung. 90 % der Muslime hatten regelmäßig Freizeitkontakte zu Menschen anderer Religionszugehörigkeit, 60 % verfügten über mehr Freizeitkontakte außerhalb als innerhalb der Religion und nur 8 % der befragten Muslime bewegten sich in rein muslimischen Freizeitnetzwerken. Betrübtlich erschien, dass die deutsche Mehrheitsbevölkerung den Islam zunehmend ablehnte. 40 % behaupteten sogar, sich durch die Muslime als „Fremde im eigenen Land“ zu fühlen. Islamfeindlich-

keit fand sich in der Mitte der Gesellschaft und war keineswegs als eine gesellschaftliche Randerscheinung. Es zeigte sich jedoch kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Haltung zum Islam und der politischen Orientierung der einheimischen Befragten (Vopel & El-Menouar 2015, S. 8ff.).

In der politischen Debatte flammte der *Kopftuchstreit* in Deutschland immer wieder auf. Das Kopftuch galt vielfach als Symbol für die Unterdrückung der Frau. Nach einer Studie (Haug et al. 2009, S. 193) trugen 72 % der Musliminnen nie ein Kopftuch. Das Herkunftsland und die Religionsvariante spielten eine wichtige Rolle. Es war in der Türkei und in Nordafrika verbreiteter als in Südosteuropa oder Asien. Sunnitinnen trugen häufiger ein Kopftuch, Alevitinnen hingegen nie. Auch die Generation wirkt: in der ersten Generation taucht das Kopftuch häufiger auf als in der zweiten und dritten Generation (Hoesch 2018, S. 330). Bei den Frauen waren die Musliminnen mit Kopftuch deutlich seltener qualifiziert tätig. Anders als bei der Erwerbseinbindung relativierten sich jedoch bei der beruflichen Positionierung von Frauen, die über verwertbare Kenntnisse und Qualifikationen verfügten, die Unterschiede von Musliminnen mit und ohne Kopftuch. Frauen mit Kopftuch mit einem beruflichen Ausbildungsabschluss oder guten Deutschkenntnissen waren tendenziell sogar etwas erfolgreicher als ihre Geschlechtsgenossinnen ohne Kopftuch. Die Akzeptanz des Kopftuchtragens bei Mädchen war in Westdeutschland bei 31 %, in Ostdeutschland nur bei 25 % verbreitet. Frankreich lag mit 10 % Akzeptanz in diesem Fall am Ende der Liste der befragten Nationen. In Dänemark waren es 57 % und in den Niederlanden 59 % (Pollack et al. 2014, S. 29).

Im Jahr 2003 kam es zum ersten *Kopftuch-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*. Das Gericht entschied, dass eine landesgesetzliche Grundlage fehlte, um ein Kopftuchverbot für eine muslimische Lehrerin auszusprechen. Die inhaltliche Frage hingegen beantwort-

tete das Gericht nicht, sondern hielt die Länder an, eine landesgesetzliche Grundlage zu schaffen. Die Länder hatten jedoch sehr unterschiedliche Regelungen. Bayern erlaubte eine Nonnentracht, nicht hingegen religiöse Symbole anderer Kulturen. In Berlin hingegen galt ein Totalverbot aller religiösen Symbole im Dienst. Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich inhaltlich in einem Urteil vom Januar 2015, dass ein pauschales Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen nicht vereinbar mit dem Grundrecht auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit sei. Verbote wurden nur dann als gerechtfertigt angesehen, wenn sie eine Gefahr für den Schulfrieden darstellten – eine vermutlich nicht leicht abzuwägende Regel. Das Urteil zeigte Probleme des deutschen Föderalismus, weil es viele Landesgesetze zu Makulatur werden ließ (Hoesch 2018, S. 302).

Das *Qualifikationsprofil* erwies sich bei den Einstellungsmustern von Muslimen und Musliminnen als aussichtsreicher als die Religionseinstellung. Die Muslime bilden eine junge Bevölkerungsgruppe, die aktiv ist. Rund 30 % waren nach einer Studie in Deutschland geboren (Rohe 2014, Bd. 1, S. 79, 97, 101, 112). Insofern sind die Integrationsmöglichkeiten gegenüber den Moslems nicht ungünstig. Daher scheint es seltsam, dass der stellvertretende Vorsitzende der CDU-CSU-Bundestagsfraktion Carsten Linnemann vorschlug, Schüler(innen) mit geringen Deutschkenntnissen nicht in der normalen Grundschule im gleichen Alter wie die Deutschen einzuschulen. Anlass war ein Sprachtest in Duisburg, bei dem 16 % der Erstklässler kein Deutsch konnten. Laut einer Pisa-Studie erbringen 43 % der Kinder mit Migrantenhintergrund „sehr schwache Leistungen“. Bundesweit wird in 77 % der Grundschulen zusätzlicher Deutschunterricht für Migrantenkinder angeboten. Bei den 15–20-Jährigen liegt der Migrantenteil bei knapp 31 %, bei den Unter-5-Jährigen sogar bei 39 %. Nach einer *Spiegel*-Umfrage in den Bundesländern 2018 waren unter den Grundschulen, bei denen die Mehrheit zu Hause kaum Deutsch spricht: in Berlin 43 %, in

Bremen 41 %, in Hamburg 22 %, in Hessen und Nordrhein-Westfalen jeweils 14 %, in Bayern 11 % und in Schleswig-Holstein sogar nur 4 % (Olbrisch 2019, S. 34).

Olaf Zimmermann, Sprecher der im Dezember 2016 gegründeten Initiative kulturelle Integration und Geschäftsführer des Deutschen Kulturrates, sowie andere Experten widersprachen Linnemann heftig. Die Initiative des Deutschen Kulturrates zielt auf gesellschaftlichen Zusammenhalt, der durch die schulische Ausgrenzung verletzt würde. Fast alle Betrachter sind sich einig, dass die sprachliche Förderung vor der Grundschule beginnen muss. Der Präsident des Deutschen Lehrerverbands Heinz-Peter Meidinger hatte Linnemann partiell recht gegeben. Er war für einen bundesweiten flächendeckenden *Sprachstandtest* bei Drei- und Vierjährigen. Es wurde auf das Beispiel Hamburgs verwiesen. Diese Stadt verlangt von allen Viereinhalbjährigen verpflichtende Sprachtests und bei mangelnder Sprachkenntnis obligatorische Vorschulbesuche. Hamburg schickt bereits jetzt im Sprachtest gescheiterte Kinder in die Vorschule, um bis zum Schulbeginn die fehlenden Sprachkenntnisse auszugleichen. Aber andere Bundesländer gingen ihre eigenen Wege. In Hessen wurden sämtliche Kinder eines Jahrgangs getestet, in Rheinland-Pfalz nur solche, die keinen Kindergarten besuchten (Sprachförderung muss vor der Grundschule beginnen 2019, S. 5; Etzold & Hurek 2019, S. 34–35; Otto et al. 2019, S. 61).

In einer Befragung von jungen Muslimen in Deutschland haben 70 % der Interviewten Religion als „sehr wichtig“ eingestuft. Die Religiosität hing stark vom Geburtsort ab. Die Zahlen über den Moscheebesuch als Beleg für Religiosität waren jedoch nicht sehr eindrucksvoll. Weniger als 10 % gingen täglich, ca. 26 % mehrfach im Jahr und ca. 32 % gingen nie in eine Moschee (Al-Hamarneh & Thielmann 2008, S. 104–105, 115). Vergleiche mit Christen sind aufschlussreich. Bei der *Religiosität* von Muslimen und Nichtmus-

limen sind in Deutschland 40 % der Muslime hochreligiös, aber nur 16 % bei Nichtmuslimen. Wenig religiös sind bei den Muslimen nur 11 %, bei den Nichtmuslimen 34 %. In Großbritannien sind sogar 64 % der Muslime hochreligiös, während die Nichtmuslime es nur zu 11 % sind. Diese Differenz führt dazu, dass interreligiöse Freizeitkontakte in Deutschland mit 78 % höher erscheinen als in England mit 68 %. Beim Indikator *Ablehnung muslimischer Nachbarn* lag Deutschland mit 19 % zwar hinter Frankreich (14 %), aber vor Großbritannien mit 21 %. Auch bei der *Verbundenheit der Muslime mit dem Gastland* sind in Deutschland 96 % gegenüber nur 89 % in Großbritannien ausgemacht worden (Haug et al. 2009, S. 343; Hoesch 2018, S. 332).

Ein Problem bei der Konfrontation der Lebenswelt deutscher Muslime mit den Lebenswelten der nicht migrierten Deutschen ist die Erfahrung, dass bei den Christen die Religion mit den Generationen an Bedeutung verliert, während bei den jüngeren Muslimen die Religionsbindung stärker ausgeprägt ist (Halm & Sauer 2015, S. 10). Eine ältere Studie zur Abschottung von Muslimen kam schon im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts zu dem Schluss, dass die muslimische Kultur in unsere westliche Welt nicht passe (2005: 74 % der Befragten; Leibold et al. 2006, S. 3–19). 80 % der Befragten behaupteten, dass Muslime Kontakt zu Einheimischen mieden. Die Religiosität und die Zahl der Moscheebesuche hatte in einigen Jahren zugenommen. Auch andere Studien zeigten, dass sich die Wahrnehmung des Islams und der Muslime zwischen Skepsis, Ablehnung und Angst bewegt. Im *Religionsmonitor* der Bertelsmann-Stiftung von 2013 (S. 3ff., 8) fanden die Menschen in vielen Ländern den Islam als Bedrohung: 76 % der Israeli, 60 % der Spanier, 50 % der Schweizer, aber nur 42 % der US-Amerikaner. Bedenklich schien in dieser Umfrage, dass 19 % der Deutschen das *Judentum* für bedrohlich hielten, und 19 % in Westdeutschland sowie 16 % in Ostdeutschland fanden, dass die Juden zu viel Einfluss in Deutsch-

land hätten. Bemerkenswert war gleichwohl das Bekenntnis zur Demokratie: 88 % in Westdeutschland und 76 % der Ostdeutschen hielten die Demokratie für eine gute Regierungsform. Damit lag Westdeutschland vor Großbritannien (79 %). Die demokratische Gesinnung war weitgehend laizistisch: 85 % in Deutschland und sogar 62 % in der Türkei lehnten es ab, dass führende Vertreter der Religionen Einfluss auf die Politik nehmen. Dabei gaben nur 23 % in Westdeutschland (hingegen 49 % in Ostdeutschland) an, „gar nicht religiös“ zu sein. Höher war dieser Anteil in Schweden (44 %), und am niedrigsten in der Türkei mit 3 %.

In Ostdeutschland lagen diese Werte noch höher. In Sachsen sahen 78 % den Islam als Gefahr. Auffallend war, dass weder die politische Orientierung noch das Bildungsniveau angeblich einen nennenswerten Einfluss hatte. Selbst unter Hochschulabsolventen hielt jeder zweite den Islam für bedrohlich. Diese Meinungsklishees decken sich jedoch nicht mit den Befunden empirischer Studien. Auch die Studie der Bertelsmann-Stiftung (Vopel & El-Menouar 2015) fand, dass sogar die meisten hochreligiösen deutschen Muslime die Demokratie für eine gute Regierungsform hielten. Das Leben in Deutschland hat die Haltung der hier lebenden Muslime stark geändert, wie man etwa an der Akzeptanz der Heirat homosexueller Paare mit 60 % nachwies, während in der Türkei diese Akzeptanz nur bei 12 % lag (Hoesch 2018, S. 318). Es kam also zu einem Widerspruch zwischen dem negativen Islamdiskurs und der empirisch messbaren unspektakulären und allmählichen Integration der Muslime wie sie bei empirischen Erhebungen sichtbar wurden. Nur ein kleiner Teil der Muslime radikalisiert sich und ein noch kleinerer Teil taucht in der Kriminalstatistik auf. Ein einheitliches Islambild einiger Deutscher erwies sich als irreführend, zumal sich bis zur Jahrtausendwende der Islam als „unbeschriebenes Blatt“ erwies (Haug et al. 2009; Halm & Meyer 2011, S. 278–279; Hoesch 2018, S. 319).

Abschottung und Parallelgesellschaften sind immer wieder hochgespielt worden. Aber nur 38 % der befragten Muslime lebten in einer Gegend, die überwiegend von Ausländern bewohnt war, am häufigsten galt das für türkische Migranten. 70 % fühlten sich Deutschland stark verbunden, aber 60 % auch mit ihrem Herkunftsland. Gut jeder zweite Muslim war Mitglied in einem deutschen Verein. Nur die Partnerwahl richtet sich meist nach ethnischen und religiösen Hintergründen. Nur 4 % der muslimischen Befragten, aber 24 % aus anderen Religionsgemeinschaften hatten Partner aus anderen Religionsgemeinschaften. Aber immerhin 48 % der verheirateten Musliminnen konnten sich einen andersgläubigen Partner vorstellen.

Selbst beim *Erwerbsstatus* schnitt Deutschland im empirischen Vergleich genauso gut ab wie Großbritannien, nämlich mit 60 %. Das war sogar besser als in Frankreich, wo die Quote des Erwerbsstatus nur bei 52 % lag. Ein Problem der *Integration auf dem Arbeitsmarkt* sind vor allem muslimische Frauen, die noch an traditionelleren Rollenerwartungen hängen als geborene Europäerinnen (Halm & Sauer 2017, S. 36, 32–33, 30, 18, 51). Ein Sonderproblem ist die Inanspruchnahme von *Hartz-IV-Leistungen*. Die Bundesagentur für Arbeit stellte fest, dass die Syrer bei der Jobsuche ein Problem darstellten und zu 74,9 % Hartz-IV-Leistungen in Anspruch nehmen. Sie stellten somit die zweitgrößte Gruppe vor Türken und Irakern dar (Clasman 2019, S. 11).

Zunehmend wichtiger wurden die Studien wie die von Halm und Sauer (2017, S. 16ff.) über „Muslime in Europa“, mit Vergleichen von Österreich, der Schweiz, Großbritannien und Frankreich. In Deutschland wurden 4,4 bis 4,7 Millionen Muslime gezählt. Die Glaubensrichtung lag bei 61 % Sunniten, in Großbritannien sogar bei 75 %. Die meisten davon (59 %) in Deutschland kamen aus der Türkei und 11 % aus Südosteuropa. Das Durchschnittsalter der Muslime lag bei 38 Jahren, das der Nichtmuslime bei 50,6 Jahren (Halm

& Sauer 2017, S. 16). Aus der ersten Generation stammten 54 %, aus der zweiten 41 % – nur Großbritannien hatte einen größeren Anteil von Migranten der zweiten Generation (52 %). Daraus kann jedoch nicht auf die Akzeptanz des Gastlands geschlossen werden. Die *Verbundenheit mit dem Gastland* unter den Muslimen lag in Deutschland bei 96 %, knapp unter der Schweiz bei 98 %. In Großbritannien machte sie hingegen nur 89 % aus. Auch bei *interreligiösen Freizeitkontakten* lag Deutschland mit 78 % vor Frankreich (76 %) und Großbritannien (68 %), obwohl beide Länder von der Herkunft der meisten Migranten aus ihren Ex-Kolonien profitierten, die den Ankömmlingen den Vorteil brachte, schon mit französischen oder englischen Sprachkenntnissen aus ihren Ländern eingereist zu sein. Vor allem in den Nachfolgenerationen pflegten Muslime zahlreiche Kontakte zu den einheimischen Bürgern. Beim Erwerb der Landessprache als erste Sprache im Kindesalter – als Indikator für *sprachliche Integration* – lag Deutschland mit 46 % klar hinter Frankreich mit 74 % und Großbritannien mit 59 % (Halm & Sauer 2017, S. 32, 44, 28). Dabei hatte Frankreich hinsichtlich der *Akkulturation* in den Ankunftsländern den zusätzlichen Vorteil, ein *Schulsystem* zu haben, das im Gegensatz zum deutschen System die Schüler relativ spät „sortiert“. Erstaunlicher Weise hatten in diesem Modell die *Diskriminierungserfahrungen, das Sozialkapital und die Wohngegend* keinen eigenständigen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer hohen Platzierung eines Landes. Bei der *ethnischen Segregation der Muslime nach der Wohngegend* lag die Bundesrepublik mit 59 % weniger als die Hälfte von Segregierten sogar vor Frankreich (55 %) und dem Vereinten Königreich (51 %) (Halm & Sauer 2017, S. 39).

Wichtig erscheint die Behandlung der islamischen Religion. Gute *Förderungseinrichtungen für die Gleichberechtigung* der muslimischen Religiosität führt selbst bei einem höheren Anteil von starker islamischer Gesinnung – wie in Großbritannien – zu

einer guten gesellschaftlichen Position (Halm & Sauer 2017, S. 47, 50–51). Auf der Meso-Ebene zeigte sich die Zivilgesellschaft als Motor für soziale Integration. Die beiden großen Kirchen und religiöse Vereine und Organisationen sind aktiver Bestandteil des Integrationsgeschehens. In der säkularen westlichen Gesellschaft wurde gefordert, die Religion stärker in das Integrationsgeschehen einzubinden. Die Anbindung an eine Kirche erwies sich als förderlich für eine offene Haltung gegenüber den Geflüchteten (Liedhegener 2019, S. 90, 92).

Ein Problem bereitet jedoch die Distanz der einheimischen Bevölkerung gegenüber den Muslimen, die als Bedrohung empfunden werden. Muslimen werden vor allem vier Vorwürfe gemacht: Benachteiligung der Frau, Fanatismus, Gewaltbereitschaft und Rückwärtsgewandtheit. Neuere Studien zeigten, dass die Bürger dazu neigen, das Ausmaß der *Kriminalität* und vor allem ihr eigenes Risiko deutlich zu überschätzen. 0,3 % sind 2018 Opfer eines Raubdelikts geworden, aber 21,5 % hielten es für wahrscheinlich, im kommenden Jahr Opfer einer Straftat zu werden, obwohl die Kriminalität in den letzten Jahren zurückgegangen ist (Abschlag 2019, S. 2).

Ab 2015 sanken die Sympathiewerte zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen. Im *Religionsmonitor* der Bertelsmann-Stiftung (Vopel & El-Menouar 2015, S. 7ff., 13) wurden die Alltagskontakte zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen erforscht. 61 % der Muslime gaben an, starke Kontakte zu Mitgliedern der Mehrheitsgesellschaft zu haben und dass ihre Freizeitkontakte zur Hälfte aus Begegnungen mit Nicht-Muslimen bestünden. Die Ergebnisse der Befragung von Mitgliedern der Mehrheitsgesellschaft ergaben einen engen Zusammenhang zwischen Fremdenfeindlichkeit und Feindschaft gegenüber Muslimen. Auffallend ist der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland: Im Westen finden 55 %, im Osten 66 % der Befragten den Islam als „bedrohlich“. In Sachsen

war der Anteil mit 78 % am höchsten, in Nordrhein-Westfalen mit 45 % am niedrigsten. 24 % fanden, dass Muslimen die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden sollte.

In aktuellen Debatten werden „Geflüchtete“ und Muslime oft gleichgesetzt. Diese Distanzhaltung schlug sich nach Ansicht einiger Forscher vor allem in der Wahl der zuwanderungskritischen AfD nieder. Die Kritik an den Muslimen ist in Ostdeutschland (38 %) größer als in Westdeutschland (24 %). Auch in der Mehrheit der Bürger, die der Zuwanderung eher positiv gegenüberstehen, sind viele skeptisch gegenüber Fluchtbewegungen und Asylanträgen. Asylbewerber sind als Nachbarn unbeliebt. Der Bau von Moscheen wird überwiegend abgelehnt (Pickel & Pickel 2019, S. 292ff.). Gegen die politisch aufgeladene Diskussion von der *Parallelgesellschaft*, in die sich die Muslime zurückziehen würden, wurde von anderen Forschern gezeigt, dass die Integration die vorherrschende Orientierung darstellt, und dass die unterstellte „Integrationsresistenz“ an der empirischen Realität vorbeigehe. Die Ablehnung der Geschlechtergleichheit wurde weniger auf die Religion des Islam zurückgeführt als auf traditionalistische und patriarchalische Traditionen. Deutsche vergessen gern, dass diese auch im eigenen Land lange ähnliche Wirkungen erzeugten wie heute bei den Migranten. Einzelne Verbände wie DITIB propagieren heute schon beides: Muslimen bei der Ausübung des Glaubens zu helfen und zugleich einen Beitrag zur Integration zu leisten. Optimisten stellten fest, dass die islamischen Institutionen sich auf dem Weg in die Mitte der Gesellschaft befänden (Halm & Meyer 2011, S. 288, 300ff.; Rohe et al. 2014, Bd. 2, S. 790).

Der integrationsorientierte Eifer wird in einer aufgeklärten Gesellschaft abnehmen und man entwickelt Verhaltensweisen zum Umgang mit kultureller und religiöser Vielfalt. Vorerst wurde jedoch vermutet (Bahners 2011), dass die Angst vor dem Islam von einigen Protagonisten aus unterschiedlichen Gründen geschürt

würde. Die realen Verhältnisse wurden dabei außer Acht gelassen. Aber auch gutgemeinte Annäherungen an den Islam, wie in der EKD-Schrift *Klarheit und gute Nachbarschaft* (2006), unter Bischof Wolfgang Huber erarbeitet, wurde vom Koordinationsrat der Muslime in Deutschland (KRM) als „Profilierung auf Kosten der Muslime“ (2007) angegriffen. Eine abwiegelnde Islam-Wissenschaftlerin wie Katajun Amirpur (Rohe 2007, Bd. 2: 1076ff.) zeigte, dass es „den Islam“ nicht gibt, sondern zahlreiche Ausprägungen, etwa auch einen „deutschen Islam“, weil Muslime in Deutschland anders leben als in anderen Ländern. Ein Team der Universität von Pennsylvania unter Nicholas Sambanis unternahm eine Befragung unter deutschen Muslimen. In ihren Befunden des Verhaltens deutscher Bürger gegenüber Muslimen spielte die Religion eine größere Rolle als die ethnische Zugehörigkeit und man fand keinen Hinweis auf eine ethnische Diskriminierung. Die deutsche Presse hat diesen Befund mit Lust zitiert (Mersni 2019, S. 15).

Der Staat sah zunehmend Handlungsbedarf bei der Integration der Muslime und ließ durch Bundesinnenminister Schäuble im September 2006 die Deutsche Islam Konferenz (DIK) eröffnen. Die dauerhaft eingerichtete Einrichtung sollte einen langfristigen Verhandlungs- und Kommunikationsprozess zwischen Vertretern des deutschen Staats und Repräsentanten der in Deutschland lebenden Muslime sein. Ihre Beschlüsse sind nicht bindend, sondern müssen von den beteiligten Akteuren umgesetzt werden. Aber es wurde eine Zusammensetzung gefunden, die den aktuellen Prozessen muslimischer Selbstorganisation gerecht wird. Als Vertretung der Muslime in Deutschland kann die Islamkonferenz nicht angesehen werden, weil das Bundesinnenministerium über die Zusammensetzung entscheidet. Die Themenschwerpunkte haben sich im Lauf der Zeit verschoben. Anfangs stand Bildung mit Blick auf die Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach im Zentrum. Später kamen die Wohlfahrtspflege und

die Seelsorge ins Zentrum der Erörterungen (Busch & Goltz 2011, S. 44; Rohe 2014, Bd. 2, S. 1177).

Vor diesem intellektuellen Hintergrund ist die Gründung des Spitzenverbands Koordinationsrat der Muslime in Deutschland (KRM) durch die vier großen Dachverbände von zunehmender Bedeutung. Dazu gehören der Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD), die Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion (DITIB), der Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland (IRD) und der Verband der Islamischen Kulturzentren (VIZK). Offen blieb jedoch, ob es über DIK und KRM zu einer Institutionalisierung des Islam in die deutsche Verbändelandschaft kommen wird, die ihn im Rechtsstatus mit den christlichen Religionsgemeinschaften gleichstellt. Problem ist, dass der Islam keine hierarchischen Strukturen der Organisation aufweist wie die christlichen Kirchen (Al-Hamarnah & Thielmann 2008, S. 35). Die faktische Ausladung des Islamrats und die Nichtteilnahme des ZMD an der Konferenz, die Bundesinnenminister de Maizière eröffnete, und die Konflikte der islamischen Verbände zeigten, dass man dem Ziel der Gleichstellung nicht wesentlich nähergekommen war. Nicht sämtliche kollektiv-religiösen Aktivitäten der Muslime in Deutschland sind in den KRM eingebunden, aber der überwiegende Teil muslimischen Gemeindelebens schien mitzuwirken. Der KRM hat keinen Alleinvertretungsanspruch, aber der Institution kommt eine wichtige Funktion bei der inneren Stabilisierung des Islam zu. Nach Befunden einiger Forscher gibt es keine empirisch belastbaren Befunde, die einen kausalen Zusammenhang zwischen Religionszugehörigkeit und Integrationsneigung bzw. Integrationshemmung belegen (Chbib 2011, S. 106; Rohe 2014, Bd. 2, S. 669–670, 706, 737ff.). Der Deutsche Kulturrat, mit 237 Mitgliedern aus Kulturverbänden in allen kulturellen und künstlerischen Bereichen, bildete einen „Arbeitskreis Kultur“, der sich zunehmend mit Migration und Islam beschäftigt, um die Moslems

stärker an die Kultureinrichtungen Deutschlands heranzuführen und partizipieren zu lassen (Zimmermann 2014, S. 1254).

Neben der Verbesserung der Kooperation mit islamischen Institutionen gibt es jedoch auch Probleme mit islamischen Verbänden. Für Kritiker ist DITIB der verlängerte Arm des türkischen Staates, der planmäßig die Islamisierung Deutschlands betreibt. DITIB entsendete fast 1000 Imame nach Deutschland, die meist kein Deutsch konnten und regulär nach fünf Jahren ausgetauscht wurden. Es kam schon 1994 erstmals zu der Information, dass die Imame von DITIB verpflichtet seien, alle vier Monate einen Bericht über das Innenleben der türkischen Gemeinden zu schreiben. Nach dem Putschversuch 2016 in der Türkei kam es auch innerhalb der Organisation zu Auseinandersetzungen mit den Gülen-Anhängern. Die Imame mussten daraufhin Berichte über den Stand der Konflikte in den deutschen Gemeinden schreiben. Nach anfänglicher Leugnung hat ein DITIB-Sprecher diese Berichtspraxis zugegeben. Im Februar 2017 haben polizeiliche Razzien Beweismittel in Wohnungen einiger Imame sichergestellt. Im September 2018 wurde bekannt, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz die Überwachung von DITIB erwogen hatte (Burger & Hermann 2017, S. 4).

Die deutschen Gastgeber versuchten immer wieder Annäherungen. DITIB bekam jährlich 8,5 Millionen Euro Zuschüsse vom deutschen Staat für angebliche Integrationsprojekte (Tibi 2017). Im Oktober 2017 wurde bekannt, dass die Bundesregierung die Fördermittel für den Verband 2018 auf knapp 300.000 Euro kürzen würde. Die Summe ist nur ein Zehntel der an einzelne DITIB-Einrichtungen gezahlten Beträge. DITIB war angesichts dieser Gemengelage stark umstritten. Gegner haben 26 Anschläge auf türkische Moscheen in Deutschland verübt, von denen 18 zur DITIB gehörten.

Ein wichtiges positives Ereignis war die Ernennung einer in Deutschland geborenen Frau türkischer Abstammung wie Aygül

Özkan zur niedersächsischen Sozialministerin. Das brachte erstmals eine Muslimin in ein deutsches Ministeramt, das sie von 2010 bis 2013 ausfüllte (Meyer & Schubert 2011, S. 12ff.).

Das CDU-Vorstandsmitglied Carsten Linnemann (2019, S. 34–35) hat sich in einer Publikation gegen den „politischen Islam“ geäußert. Der beginnt dort, wo Einwanderer die Scharia über die deutsche Rechtsordnung stellen. Eine Studie der Universität Münster kam zu dem erschreckenden Ergebnis, dass nahezu 50 % der türkischstämmigen Bürger es für wichtiger hielten, die islamischen Religionsgebote zu befolgen als die Gesetze des deutschen Staates. Gelegentlich gab es jedoch auch diskrete Bewunderung für den Islam – trotz einiger Kritik an seiner Ablehnung der christlichen Trinität. Die Stärke des traditionellen Islam wurde darin gesehen, dass er unterschiedliche Meinungen durch die gemeinsame Glaubenspraxis zusammenhält, auch wenn aus ideologischen Gründen kein gemeinsames Weltbild vorliegt. Der Islam könne helfen, auch ohne definitive Lösung aller Probleme zu leben und damit die Verwundbarkeit der eigenen Erlösungshoffnung zu spüren (Stosch 2016, S. 173). Auch christliche Politiker können jedoch mit diesem theologischen Trost schwer leben. Der CDU-Politiker Linnemann ging davon aus, dass die Zahl der Salafisten sich innerhalb von acht Jahren fast verdreifacht hat. Er kritisierte DITIB-Moscheen, in denen der Märtyrertod verherrlicht würde und verlangte drei Elemente in einer Vereinbarung zwischen dem deutschen Staat und den Flüchtlingen:

- Anerkennung der deutschen Werte und Rechtsordnung;
- klare Zielvereinbarungen, wie Forderungen nach Sprachkenntnissen und Akzeptanz von Anweisungen der Behörden;
- ein wirklich greifendes Sanktionssystem. Zum Sanktionsmechanismus können die Umstellung von Geld- auf Sachleistungen zählen sowie der Aufenthaltsentzug.

Über die Integration der größten europäischen Minderheit in den Nationalstaaten wurden vielfach negative Urteile gefällt, wie: „Integriert, aber nicht akzeptiert?“ (El-Menouar 2017, S. 1). Es gibt aber auch differenziertere Studien. Für das Bundesministerium des Innern sind in repräsentativen Zufallsstichproben in vier Städten interessante Ergebnisse vorgelegt worden. Es wurde geprüft, inwieweit sich die muslimischen Migranten bereits als Deutsche fühlten. Die Ergebnisse waren nicht sehr ermutigend. Nur 2,7 % der Befragten gaben an, sich „nur als Deutsche“ zu fühlen, 10,5 % fühlten sich „eher als Deutsche“ und immerhin 31,4 % fühlten sich in gleicher Weise mit ihrem Herkunftsland und Deutschland verbunden, was zu erwarten war. Lediglich die dritte Generation präsentierte ein stärkeres Zugehörigkeitsgefühl zu Deutschland. 28,1 % der Interviewten fühlten sich „eher“ und 28,3 % fühlten sich „ausschließlich“ mit ihrem Heimatland verbunden. Tröstlich war der Befund, dass 60,8 % sich in Deutschland „eher wohl“ und 26,1 % „sehr wohl“ fühlten. Nur eine Minderheit von 4,1 % fühlte sich „sehr unwohl“ und 9 % „eher unwohl“. Die positive Haltung wurde vor allem mit der Qualität des politischen und sozialen Systems begründet. Bei der Auswertung der verschiedenen Studien kam man zu dem zu erwartenden Ergebnis, dass die Mehrheit der in Deutschland lebenden Muslime sich immer noch kulturell mit dem Herkunftsland identifizierte. Das Festhalten an der traditionellen Herkunftskultur stand aber nicht im Widerspruch zur Annäherung an die Aufnahmegesellschaft. Der Verdacht einer Illoyalität der Muslime wurde als widerlegt angesehen (Brettfeld & Wetzels 2007, S. 92–93; Frindte 2011, S. 99; Grabau 2013, S. 208). Negative Aspekte der Integrationsdebatte dürfen nicht allein den Zuwanderern angelastet werden. Vorurteile und Vorbehalte der deutschen Gesellschaft verstärken Distanzierungsmuster unter den Muslimen.

Alice Schwarzer (2019, S. 35) hat gefordert, *Islam und Islamismus stärker zu unterscheiden*. In den jüngsten Shitstorms im alten Kopftuchstreit waren selbst intellektuelle Linke in den Augen der engagierten Feministin „blauäugig“. Sie hat mit Recht, wenn auch übertreibend, im Rückblick festgestellt, dass in den 1970er Jahren, als schon über eine Million Türken in Deutschland lebten, Kopftücher kein Thema waren und der Islam korrekt als „Privatsache“ angesehen wurde. Gebrandmarkt wurde der „infame Trick der Islamisten“, die jede Kritik an ihrer Ideologie mit einer Kritik am Islam gleichsetzten. Die kühne Konklusion Schwarzers: „Der Linken war ihr revolutionäres Subjekt, das Proletariat, verloren gegangen. Sie ersetzte es geschmeidig durch Muslime – die sind für sie seither die neuen ‚Verdammten dieser Erde‘.“ Das Kopftuch wurde zum identitätsstiftenden Symbol der Islamisten. Revolutionswächter hätten es gelegentlich angeblich sogar mit Nägeln in den Schädel feministischer Frauen geklopft. Anfang 2019 wurde die international bekannte Menschenrechtlerin Nasrin Sotoudeh im Iran zu 38 Jahren Gefängnis und 148 Peitschenhieben verurteilt, weil sie Frauen vor Gericht verteidigte, die gegen Kopftuchzwang und für Frauenrechte demonstrierten. Solche Ereignisse hatten indirekt auch Einfluss auf den latenten oder gar offenen Fanatismus einiger Antiislamisten.

Wenn Umfrageergebnisse sich nacheinander mehrfach in die gleiche Richtung entwickeln, kann man ihnen vertrauen. Hoffnung bietet zum Beispiel der Befund, dass das Islambild bei deutschen Jugendlichen bis 25 Jahre positiver ausfällt als bei den älteren Generationen. In kommenden Generationen wird sich ein „inklusives Wir-Gefühl“, das unterschiedliche Kulturen und Religionen umfasst, vermutlich zunehmend herausbilden und die Migrationspolitik wird gesellschaftlich entspannter werden.

6.4 Liberales Asylrecht nach dem Grundgesetz

Deutschland hatte sich nach dem zweiten Weltkrieg und den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus verstärkt um eine Verrechtlichung bemüht. Politisches Asylrecht wurde im Grundgesetz und in der Verfassung der DDR festgeschrieben. Internationale Verträge wie die *Genfer Flüchtlingskonvention* (1951) und die *Europäische Menschenrechtskonvention* verbesserten die Lage. Nach den NS-Erfahrungen entwickelte die Bundesrepublik ein ungewöhnlich *liberales Asylrecht im Grundgesetz*, während in anderen westeuropäischen Ländern meist nur die Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention galt, hat die Bundesrepublik bis 1993 mit Artikel 16, Abs. 2, Satz 2: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ ein individuell einklagbares Recht mit Verfassungsrang geschaffen. Die Grundgesetzänderung von 1993 wurde als weitgehende Angleichung des bundesdeutschen Asylrechts an die europäische Normalität bezeichnet (Oltmer 2005, S. 493; Möhring 2015, S. 390–391).

Nur in Deutschland war das Asylrecht in der Verfassung des Grundgesetzes als einklagbares Recht festgehalten: „Politische Verfolgte genießen Asylrecht“ (Art. 16a). Dieses Grundrecht unterlag keinem Gesetzesvorbehalt, konnte also nicht durch ein Bundesgesetz eingeschränkt werden. Als es in den 1980er Jahren zu verstärkter Immigration kam, wurde 1990 ein neues Ausländergesetz in Kraft gesetzt, das differenzierte Regelungen des Aufenthalts einführte. Das Asylrecht wurde aus Art. 16 Abs. 2 GG herausgenommen und in *Art. 16a, Abs. 1 GG* übertragen. Es wurde festgelegt:

1. Ausländer, welche in einen Staat der EU oder in einen anderen *sicheren Drittstaat* einreisen, können sich nicht auf das Asylrecht berufen (Abs. 2).
2. *Sichere Herkunftsstaaten*, in denen keine politische Verfolgung zu vermuten war, wurden benannt (Abs. 3).
3. Der *Rechtsschutz wurde eingeschränkt* (Abs. 4), wenn ein anderer Staat für die Gewähr von Schutz zuständig ist und dorthin verwiesen wird.

Die Folgen der Grundgesetzänderung waren dramatisch, da die Bundesrepublik auf dem *Landweg* kaum mehr erreichbar war und weil sie rundum, auch im Osten, von „sicheren Drittstaaten“ umgeben ist. Auf dem *Luftweg*, der schon aufgrund der Kosten Selektionsfunktionen hat, müssen Asylsuchende auf den Flughäfen im extraterritorialen Transitbereich bleiben und haben dort bei Zwangsaufenthalt im Lager ein Schnellverfahren abzuwarten (Bade 1994, S. 127). Die Asylberechtigung nach Art 16a GG wurde relativ selten anerkannt. Mitte 2018 lag sie jährlich unter 2 % (BAMF Aktuelle Zahlen zu Asyl. Mai 2018, S. 10).

In beiden deutschen Staaten hatte das Asylrecht politische Bedeutung. In der DDR vor allem in Beziehungen zu kommunistischen Parteien und jungen Nationalstaaten. In der Bundesrepublik wurden bevorzugt als „echte Flüchtlinge“ jene aufgenommen, die aus dem Ostblock geflohen waren, vor allem nach dem Ungarn-Aufstand 1956 und dem Prager Frühling 1968/69. Flüchtlinge aus dem von China annektierten Tibet wurden in vielen westlichen Staaten bereitwillig akzeptiert. Zu Beginn der 1980er Jahre, etwa nach dem 1981 verhängten Kriegsrecht in Polen, wurden die polnischen Flüchtlinge nicht mehr uneingeschränkt als politische Flüchtlinge anerkannt. Flüchtlinge aus der Dritten Welt wurden in ganz Europa nur ungern aufgenommen.

Bis zum Anwerbestopp 1974 spielte die Migration quantitativ kaum eine Rolle, 1968 kamen 90 % aus Osteuropa. In den 1980er Jahren wurden daher immer mehr restriktive Maßnahmen gegen die Migration ergriffen. 1980 wurde für die wichtigsten Herkunftsländer der Migranten *Visumszwang* eingeführt, was der Genfer Konvention widersprach. Ab 1982 wurde auf der Grundlage eines Arbeitsverbots für zwei Jahre die Sozialhilfe vornehmlich als Sachleistung ausgezahlt. Es wurden Residenzpflicht und Unterbringung in Lagern durchgesetzt. Ab 1982 wurde auch die Sozialhilfe, die durch ein zweijähriges Arbeitsverbot notwendig geworden war, überwiegend durch Sachleistungen abgegolten (Karakayali 2008, S. 169; Möhring 2015, S. 391ff.).

Ausländische Krisen vom Militärputsch in Chile über den Vietnamkrieg bis zu Chomeinis Machtergreifung im Iran trugen zur *Diversifizierung der Migranten* bei. Seit Ende der 1970er Jahre war das Gros der Flüchtlinge nichteuropäischer Herkunft. Erst in den späten 1980er Jahren stammten die Migranten wieder überwiegend aus Ost- und Südosteuropa. Die meisten Asylbewerber kamen Anfang der 1990er Jahre aus dem zerfallenden Jugoslawien, das von Bürgerkriegen heimgesucht wurde (Bade & Oltmer 2007, S. 164–165).

Das Statistikportal (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/28347>) hat die bisher letzte Anzahl der Zuwanderer nach Deutschland 2017 mit 1.550.721 errechnet. Da die Zahl der Auswanderer aus Deutschland 2017 rund 1,1 Million betrug, lag das Wanderungssaldo zwischen Zuzügen und Fortzügen nur bei 416.080 Fällen.

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands fühlten sich die Migranten vielfach unsicher und beklagten einen Statusverlust. Zunehmende Ausgrenzung und gewaltsame Übergriffe haben die Ausländer stärker verunsichert. Es gab aber Unterschiede. Ein europäischer Migrant aus Portugal wurde eher akzeptiert als ein

Türke. Gleichwohl nahm die Einwanderung zu. Gelegentlich wurde aus einer touristischen Reise zu Verwandten ein Daueraufenthalt mit Arbeitssuche (Möhring 2015, S. 372ff., 406ff.). Immer wieder wurde die niedrige Quote der Anerkennungen in den Asylverfahren kritisiert. Eine Abschiebung von nicht Anerkannten war oft nicht möglich, wie im Fall der Jugoslawen, die vor dem Bürgerkrieg geflohen sind. Fremdenfeindliche Verbrechen nahmen zu, wie die Übergriffe in Rostock-Lichtenhagen und in Mölln 1992. Der neu eingeführte Artikel 16 a, Absatz 2 enthält die Regelung der Einreise aus sicheren Drittstaaten. Das Asylverfahrensgesetz (AsylG) wurde ergänzt und ermächtigt, eine Verordnung über sichere Drittstaaten zu erlassen.

Lange wurde Deutschland von deutschen Politikern nicht als „Einwanderungsland“ bezeichnet. Gerhard Schröder hatte 1998 in seiner Regierungserklärung – in Absetzung von den Ansichten des Vorgängers Kohl – immerhin zugegeben, dass in Deutschland seit Jahrzehnten eine „unumkehrbare Zuwanderung stattgefunden hat“. Der letzte Innenminister der Regierung Kohl, Manfred Kanther (CDU), hatte hingegen noch 1998 behauptet: „Es besteht Einigkeit darüber, dass die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und nicht werden soll.“ Die deutsche Migrationspolitik musste sich schrittweise von nationaler Engstirnigkeit befreien. Zunächst waren die *Spätaussiedler* privilegiert, weil sie als „Deutschstämmige“ Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit hatten, anders als die Arbeitsmigranten, Asylbewerber und Kontingentflüchtlinge. Die Überhöhung des Deutschtums hat jedoch nach einer Kritik (Oswald 2007, S. 103–104) den Blick auf Deutschland als Einwanderungsland verstellt. Die Spätaussiedler wurden vielfach als Russen wahrgenommen und stigmatisiert, zumal sie nur noch selten über gute Deutschkenntnisse verfügten. Erst mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde die Bundesre-

publik mit einer Verspätung von einem Vierteljahrhundert auch de jure ein Einwanderungsland (Bade & Oltmer 2007, S. 169).

Wichtig wurden auf Grundlage des Zuwanderungsgesetzes in Deutschland die *Integrationskurse*. Zur Teilnahme verpflichtet waren Neuzuwanderer und Altzuwanderer, die von der Ausländerbehörde zur Teilnahme an einem solchen Kurs aufgefordert wurden. Bei Nichtteilnahme kann die leistungsbewilligende Stelle die Leistungen bis zu 10 % kürzen. Die Konzepte wurden freilich von Migrantenorganisationen und Wohlfahrtsverbänden vielfach kritisiert. Schon Begriffe wie „Sprachförderung“ und „Integrationskurse“ galten als diskriminierend, weil sie der Behindertenpädagogik entstammten. Das Ziel, nach 600 Stunden Deutschunterricht das Sprachniveau bei Abschluss der Realschule zu erreichen, wurde als illusorisch eingeschätzt. „Proasyl“ warnte vor einer Verstaatlichung der Integrationspolitik. Problematisiert wurde ferner, dass das Zuwanderungsgesetz eine Kinderbetreuung nur für Kinder von Spätaussiedlern, nicht jedoch für Kinder von Ausländern vorsehe. Immerhin haben die Dozent(inn)en versucht, das vom BAMF entwickelte Curriculum im Rahmen von 30-stündigen Orientierungskursen umzusetzen.

Die Deutschen haben sich aber mit einer Neigung zur „Gemischtsprachigkeit“ von Migrantenjugendlichen abzufinden. (Hentges et al. 2010, S. 29–30, 32, 71–72, 249). Dass dieser Prozess fortschreitet, lässt sich an der Entwicklung eines *Jugendjargons* durchaus feststellen. Nicht die Nivellierung von Fremdheit, sondern die Ermöglichung von friedlicher Koexistenz und Kooperation, wurde von aufgeklärten Autoren wie Herfried Münkler (1997, S. 39) schon früh mit Recht propagiert. Die freundliche Offenheit gegenüber dem Fremden hinderte andere Autoren am Unglauben, dass man „Xenophobie“ durch gesetzliche und pädagogische Maßnahmen beseitigen könne (Oeser 2015, S. 471). Die Rhetorik des „Forderns und Förderns“ ist nach Ansicht anderer Autoren nicht hinreichend

in soziale Partizipation umgesetzt worden (Roth 2018, S. 653). Ein Forschungszweig hat zu zeigen versucht, dass die lokale Politik häufig durch Religionskonflikte überlagert werde. Mit der Zunahme der religiösen Vielfalt hat das Engagement der Deutschen in den beiden großen Kirchen abgenommen – von 95 % 1950 auf ca. 60 % bereits 2010. Vor allem im Bereich der *Jugendhilfe* wird aktive Kooperation der Religiösen proklamiert. Dabei muss vor allem auch der nicht hinreichend bekannten innermuslimischen Pluralität Rechnung getragen werden (Schmid & Leggewie 2018, S. 609, 625).

6.5 Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die „Ankerzentren“

1953 nahm die „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ (AsylVO) ihre Arbeit auf. 1965 wurde sie in „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ umbenannt. Sie war in Nürnberg gleichsam zur Wiedergutmachung in einer früheren SS-Kaserne untergebracht. Mit der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes 2005 wurde das ehemalige „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ (BAFI, 1953, 1965) als „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ (BAMF) bezeichnet. Im Zuge der Flüchtlingskrise um 2015 wurde der Personalbestand des BAMF merklich aufgestockt und stieg bis 2018 auf 7.016 Mitarbeiter. Neues Schlagwort der Personalpolitik des Bundesamtes wurde „die atmende Behörde“, da die Institution nach Bedarf auch andere Aufgaben wahrnehmen durfte. Mitte 2018 verfügte das BAMF neben der zentralen Stelle in Nürnberg über 42 Außen- und Regionalstellen, 24 Ankunftscentren, vier Entscheidungszentren und drei Qualifizierungszentren. Gegenüber 2017 bedeutete dies

bereits eine Reduzierung. Nur die Außen- und Regionalstellen sind konstant geblieben. Alle weiteren Standorttypen sind von gelegentlichen Schließungen betroffen. Das BAMF nimmt seine Aufgaben als selbstständige Bundesbehörde ohne eigenen Verwaltungsunterbau wahr. Die bisherigen Ankunftscentren sollen als *Ankerzentren für Ankunft, Entscheidung und Rückführung* weiterentwickelt werden (Bogumil et al. 2018, S. 29ff.).

Das BAMF ist das Kompetenzzentrum für Asyl, Migration und Integration in Deutschland. Als Bundesoberbehörde liegt es im Geschäftsbereich des Innenministeriums. Der Ablauf des Verfahrens sieht eine Meldung bei einer staatlichen Stelle vor. Nach der Registrierung erhalten die Migranten ein temporäres Ausweisdokument. Erst dann kann ein Asylverfahren beginnen. Nach der Registrierung erfolgt die Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY) nach dem *Königsteiner Schlüssel*. Das *Dublin-Verfahren* findet vor der eigentlichen Prüfung des Asylantrages statt, und stellt fest, welcher europäische Staat für die Prüfung zuständig ist. Eine Anhörung ist Grundlage für die Entscheidung im Asylverfahren. Das Bundesamt prüft, ob eine der vier Schutzformen – Asylberechtigung, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz oder ein Abschiebungsverbot – vorliegt. Bei einem ablehnenden Bescheid stehen dem Antragsteller Rechtsmittel zu, um gegen die Entscheidung zu klagen. Nach Abschluss des Verfahrens folgt entweder eine Aufenthaltsgenehmigung oder aber die Ausreisepflicht (<http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/Ablauf/Asylv/>). Durch EU-Verordnung erhielt das Bundesamt den Status eines nationalen Datenlieferanten für die Europäische Kommission (Eurostat). Die Verordnung schuf erweiterte statistische Berichtspflichten für das Bundesamt im Asylbereich.

Einige Studien bezeichneten die Integration von Flüchtlingen im BAMF als ineffizient. Doppelarbeit und mangelhafte Kommunikation wurden als Defizite festgestellt (Westfalenpost, 21. 8. 2017). Der Gesamtpersonalrat des BAMF kritisierte Ende 2015, dass beschleunig-

nigte Asylverfahren bei Syrern und Eritreern nicht rechtsstaatlich vorgenommen würden. Syrer würden nicht effektiv auf ihre Identität hin geprüft. Anfang September 2018 wurde in den Medien bekannt, dass nach einem Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofs Unregelmäßigkeiten in der Außenstelle Bremen aufgefallen waren. Die Bremer Staatsanwaltschaft warf der ehemaligen Leiterin der Bremer Dienststelle vor, zusammen mit den auf Asylrecht spezialisierten Anwälten bandenmäßig Antragsteller nach Bremen gelockt zu haben, denen zu Unrecht Bleibegenehmigungen erteilt wurden. Bundesinnenminister Seehofer hat dem Ankunftszentrum Bremen daraufhin keine Asylentscheidungen mehr erlaubt (Pressemitteilung des Bundesrechnungshofes vom 29. August 2018).

Die Verwaltung von Migration wurde in Deutschland bisher zu wenig empirisch erforscht. Die Methode der Aktenanalyse als vernachlässigte Methode ist von Experten proklamiert worden (Dahlvik 2016, S. 203). Öffentlich umstritten waren vor allem die Aufnahmestellen für Flüchtlinge. Als *Ankerzentren* wurden diese Aufnahmestellen für Asylbewerber bezeichnet. Dieser Terminus steht im Koalitionsvertrag der Großen Koalition von 2018 für „Zentrum für Ankunft, Entscheidung, Rückführung“ (AnKER). In Ankerzentren sollen Flüchtlinge unterkommen, bis sie auf die Gemeinden verteilt oder in ihr Herkunftsland abgeschoben worden sind. Alle Flüchtlinge, die neu nach Bayern kommen, werden künftig zuerst in sieben Zentren – ein Zentrum pro Regierungsbezirk – untergebracht. Bis zum Herbst 2018 sollten bis zu 40 Ankerzentren geschaffen werden. Dazu war die Kooperation mit Bundesländern erforderlich. Aber nur Sachsen und Bayern wollten teilnehmen. Einige Landesregierungen, wie die von Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, erklärten ihre Nichtteilnahme (Zeit online. 16. Mai 2018; 1. August 2018). Bis Mitte 2019 gab es daher nur noch ein solches Zentrum in Dresden und im Saarland. Mecklenburg-Vorpommern plante eine solche Einrichtung, wollte

sie aber anders nennen (Dobel 2019, S. 21). In den Ankerzentren sind alle Behörden vertreten, die für die Flüchtlinge relevant sind, vom BAMF bis zum Verwaltungsgericht. Die bayerische Regierung erhoffte sich von den Ankerzentren schnellere Entscheidungen und effizientere Abschiebungen. Die Erfahrungen von Manching – einem Lager für Asylanten mit geringer Bleibeperspektive – sprachen nicht für eine kurze Verweildauer von Migranten, die auf 18 Monate festgelegt war. In den Ankerzentren besteht Residenzpflicht oder „Bleibeberpflichtung“. Die Kandidaten dürfen das Zentrum zwar verlassen, die zugehörige Stadt oder den Landkreis jedoch nur mit einer Genehmigung. Sie sollten nicht länger als 18 Monate in einer Aufnahmeeinrichtung bleiben, bei Familien mit minderjährigen Kindern sogar nur sechs Monate. Ein bayerischer Fachmann fand jedoch, dass 80 % der Eingelieferten über ein Jahr dort lebten. Sogar CDU und CSU stritten sich heftig und einigten sich schließlich auf *Transitzentren an der Grenze*. Auf Wunsch der SPD sollte es keine Transitzentren geben, sondern „Transitverfahren in Räumlichkeiten der Polizei“. Die CSU feierte die Ankerzentren als Erfolg. Flüchtlingshelfer hingegen forderten eine schnelle Abschaffung. Selbst der *Bayerische Flüchtlingsrat* kritisierte, dass die Lebensbedingungen in den Ankerzentren gegen europäische Lebensstandards verstießen, da hunderte von Migranten auf engem Raum zusammengepfercht leben müssten.

Widerstand gegen Seehofers Plan gab es selbst in CDU-geführten Ländern. Es wurde kritisiert, dass keine klaren Planungen vorlägen. Sollen Ankerzentren in Städten oder abgeschieden liegen, sollen sie mit Zäunen umgeben sein und wer soll sie beachten? Dürfen die Kinder in die Schule gehen? Wahlkampfparolen statt detaillierte Pläne wurden vermutet. Man zweifelte auch, dass es faktische Barrieren gegen Abschiebungen geben könne. Die Isolierung könnte Integrationserfolge „kaputt machen“ (Lobenstein 2018). Es gab auch Politiker, wie Peter Kurz, Oberbürgermeister

von Mannheim, die ein Ankerzentrum an ihrem Ort ablehnten. Der Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei in der Bundespolizei, Jörg Radek, sprach sich gegen die „Kasernierung“ von Schutzsuchenden aus, die von der Bevölkerung damit isoliert würden und dadurch Aggressionen entwickelten. In der *Berliner Zeitung* (5.4.2018) wurde der Terminus „Ankerzentrum“ als beschönigend denunziert, als ob es zu einer „Beruhigung in stürmischer See“ komme. Es wurde der CSU unterstellt, sie habe ihr Konzept im Koalitionsvertrag durchgesetzt, um keine weiteren Wähler an die AfD zu verlieren. Auch religiöse Hilfsorganisationen wie Caritas und Diakonie lehnten die Zentren ab. Selbst die Organisation Pro Asyl stand den Ankerzentren kritisch gegenüber (Die Welt 5. 5. 2018). Der „Deutsche Berufsverband für Soziale Arbeit“ befürchtete eine „Re-traumatisierung schutzbedürftiger Flüchtlinge“. Am 1. August 2018 wurde in Bayern gleichwohl der Betrieb in den ersten Ankerzentren aufgenommen (SZ. 1. 8. 2018).

Zur Verbesserung der Einbürgerung wurden *Einbürgerungskurse* beschlossen, deren Standards vom BAMF erarbeitet werden. In Frankreich, Großbritannien, Schweden und Polen sind Doppelstaatsbürgerschaften möglich. In Deutschland, den Niederlanden, in Italien und Spanien wird in der Regel die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft gefordert. Einbürgerungstests gibt es nur in den Niederlanden und in Schweden. Sprachtests mit Fragen zur Landeskunde werden in Frankreich und Großbritannien durchgeführt, und auch in Deutschland müssen Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Die Standards von Einbürgerungskursen werden vom BAMF erarbeitet (Oswald 2007, S. 181–182).

Das Bundesamt unterhält ein *Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl*, das durch wichtige Kurzanalysen hervortritt. Dabei werden Aspekte bestimmter Einwanderungsländer analysiert, wie die Integration der zugewanderten Rumänen und Polen in Deutschland (BAMF-Kurzanalyse 2016, S. 6). Es wurden

wichtige Differenzen herausgearbeitet – nicht nur die üblichen Fragen nach dem Bildungsgrad. Subjektive Wahrnehmungen über Benachteiligungserfahrungen traten häufiger bei Polen (74,9 %) als bei Rumänen (58,1 %) auf, obwohl man angenommen hatte, dass die Polen den Deutschen eher näherstünden als die Rumänen. Ähnlich verschieden erscheint die Absicht, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen, die bei Polen um 40 % und bei Rumänen um 60 % rangiert. Häufiger zitiert werden die Umfrageergebnisse um die Sozialstruktur, den Schulbesuch und die Berufstätigkeit im Herkunftsland (BAMF-Kurzanalyse 2018, S. 3, 5–6).

2017 waren die wichtigsten Herkunftsländer der Asylerstangesteller sehr verschieden stark repräsentiert. An der Spitze lag Syrien mit 17 %, es folgten Irak (9,6 %), Afghanistan (6,3 %), Iran (5,8 %), Eritrea (5,8 %) und unerwarteter Weise relativ spät die Türkei mit 5,2 % der Antragssteller. Sehr verschieden war auch die Verteilung der Geschlechter. Aus Guinea kamen 90 % Männer, aus Afghanistan 70 %. Nur in Syrien hatten die Frauen mit 51,7 % eine Mehrheit gegenüber dem Anteil der Migrationsmänner. Riesenunterschiede wiesen auch der Familienstand der Länder auf. Syrien lag mit 64,7 % an der Spitze der verheirateten Einwanderer, während aus Guinea 86,2 % und anderen afrikanischen Staaten hohe Anteile von Unverheirateten kamen. Beim Bildungsstandard traten die Türken mit 46 % Hochschulbesuchern hervor, die wiederum in Afrika eine winzige Minderheit darstellten (Somalia 2 %). Die letzten Tätigkeiten im Herkunftsland waren mit 21,5 % Hausarbeit, Rente oder Schule. Nur 7,8 % waren Handwerker und 6,5 % Hilfskräfte in der Industrie.

Eine BAMF-Kurzanalyse (2018a, S. 1ff., 11) von Tatjana Baraulina und Maria Bitterwolf warf die Frage auf, was das Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge leistet. „Resettlement“ ist ein Fachausdruck, der ein internationales Instrument zur Lösung langanhaltender Fluchtsituationen bezeichnet, das

sich an den Resettlement-Prinzipien des „Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen“ (UNHCR) orientiert. Seit 2014 gehört Deutschland dauerhaft zur internationalen Gemeinschaft von mehr als 30 „Resettlement-Staaten“ in der Welt. Ein wichtiger Grundsatz des Programms ist die Möglichkeit einer gemeinsamen Aufnahme von Familien. 2014 kamen bereits 88 % aller Aufgenommenen gemeinsam mit ihren Familienangehörigen nach Deutschland. Für die Jahre 2018 und 2019 plante Deutschland die Bereitstellung von 10.200 Plätzen im Rahmen des EU-Resettlement-Programms. Eine weitere BAMF-Kurzanalyse (2018b, S. 3) von Jana Scheible und Axel Böhm untersuchte, welche „Hilfebedarfe“ – wie der unschöne Neologismus genannt wurde – in den Bereichen Erlernung der deutschen Sprache, der finanziellen Situation, der medizinischen Versorgung und der Wohnungssuche auftauchten. Eine quantitative Aufstellung zeigte, dass ungedeckter Bedarf bei der Arbeitssuche (39 %), dem Lernen der deutschen Sprache (31 %) und der Bildung (29 %) Probleme auftauchten. Bei der finanziellen Situation (10 %) und der medizinischen Versorgung (9 %) traten die wenigsten Mängel auf. Die Regierungsparteien haben die Einführung einer unabhängigen Asylverfahrensberatung im Koalitionsvertrag der Großen Koalition (12. 3. 2018 online) für die 19. Legislaturperiode vorgesehen und sich vorgenommen, die *Jugendmigrationsdienste* zu stärken. Die Stärkung institutioneller Beratungsangebote wurde für dringlich erklärt, da sich der Erhalt von Hilfe nach verschiedenen Personengruppen unterscheidet. Der Andrang von Migranten ist von den etablierten Volksparteien lange verdrängt und manchmal sogar verharmlost worden – nach dem Motto „Wir schaffen das“. Mit dem Wachstum der populistischen Parteien wird der Druck im Parteiensystem stärker. Verlustängste breiten sich bis in die Mittelschichten hinein aus (Bielmeier 2018, S. 16).

2018 kam es zu einem *Flüchtlingspakt*. Viele fragten, warum das nötig sei, da die beiden Papiere prima vista sehr ähnlich

schienen. Flüchtlinge und Migranten wurden jedoch zunehmend differenziert. Für beide Gruppen gelten verschiedene Regeln. Von den Flüchtlingen lebten weltweit 80 % in nur zehn Ländern, vor allem in der Türkei, Pakistan, Uganda oder Libanon. Deutschland zählte zu diesen Ländern. Es geht zunächst um ein Überleben und die Geflüchteten werden humanitär versorgt. Der Flüchtlingspakt soll die von Armut geprägten Länder stärken. Über den Erfolg des Paktes soll ab 2019 alle vier Jahre auf Ministeriebene eine Bilanz gezogen werden. Bei diesem „Global Refugee Forum“ sollen Staaten auch Zusagen zu finanzieller Hilfe und Angebote zur Umsiedlung machen (Schmitt-Tegge 2018, S. 2).

Das BAMF veröffentlichte jeden Monat aktualisierte Zahlen zur Entwicklung der für die Bundesrepublik gestellten Asylanträgen, den zehn zugangsstärksten Herkunftsländern, den Entscheidungen über die Asylanträge und Daten zu gestellten Übernahmeersuchen im Dublin-Verfahren. Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen hat seit dem Untergang der sozialistischen Systeme in Europa stark variiert, lag aber nur kurz unter 100.000.

Asylanträge in den Bundesländern waren 2014 bis Mitte 2018 vor allem in Nordrhein-Westfalen (22.816), Bayern (13.394), Niedersachsen (10.202), Baden-Württemberg (9.884), Hessen (7.789) und Berlin (4.795) zentriert. Herkunftsländer waren von 2017 bis Mitte 2018 vor allem Syrien (14.045), Irak (5.613), Nigeria (3.752) und Afghanistan (3.265) (BAMF 2018, S. 3–4). Die Zahl der Asylsuchenden sank 2001 wieder unter hunderttausend. 2009 kam es zu einem leichten Anstieg, weil die Visumpflicht für Serbien und Mazedonien abgeschafft wurde. In den Jahren 2013 bis 2016 wuchs die Zahl erneut erheblich, Höhepunkt war der Zeitraum 2015 bis 2016 – die Jahre der offenen Politik von Kanzlerin Merkel. Die wichtigsten Herkunftsländer 2013 waren Russland, Syrien und Afghanistan und 2014 Syrien, Eritrea und Serbien. 2014 wurden von den 202.834 Asylanträgen 128.911 Entscheidungen getroffen:

- Nur 1,8 % führten zur Anerkennung als *Asylberechtigte* nach Art. 16a GG,
- 24,1 % wurden als *Flüchtlinge* nach Art. 3, Abs.1 AsylG anerkannt,
- 4 % erhielten *subsidiären Schutz* nach Art. 4, Abs. 1.
- Bei 1,6 % kam es zu einem *Abschiebungsverbot*,
- 31,5 % waren „erfolgreich“ zu nennen,
- und 33,3 % wurden abgelehnt (BAMF: Das Bundesamt in Zahlen 2014).

Ab 2017 sanken die Zahlen wieder, aber nicht unter hunderttausend. Die Zahl der illegal über deutsche Grenzen Eingereisten hat abgenommen, mit Ausnahme von Tschechien und per Schiff aus Skandinavien. Dennoch haben nur Länder außerhalb Europas, wie die Türkei mit 3,5 Millionen Flüchtlingen, Pakistan und Uganda mit je 1,4 Millionen 2017 mehr Flüchtlinge aufgenommen (Weniger Einreisen 2019, S. 21).

Im Gegensatz zur Schweiz bis 2012 darf in einer deutschen Botschaft kein Asylantrag gestellt werden. Es kann einem Gast jedoch zeitweise Schutz gewährt werden. Der Europäische Gerichtshof (EuGH AZ: C-638/16 PPU; FAZ, 7. 3. 2017) hat im März 2017 entschieden, dass die EU-Staaten nicht verpflichtet seien, humanitäre Visen in ihren Auslandsbotschaften auszustellen. Sie können Einreisevisa nach eigener Regelung vergeben. Die Abstimmung über den sogenannten *Asylkompromiss* am 26. Mai 1993 wurde von mehr als 10.000 Demonstranten im Bonner Regierungsviertel begleitet. Die Mehrheit von 521 Bundestagsabgeordneten gegen 132 Neinsager erbrachte die notwendige Zweidrittelmehrheit. Wie in anderen Ländern kam es zur *Drittstaatenregelung*, nach der abgeschoben werden kann, wer über ein EU-Land oder ein anderes Nachbarland nach Deutschland einreist.

Über Flughäfen Eingereiste können bis zu 19 Tage zur Prüfung ihres Asylantrags festgehalten werden. Diese Innovationen wurden vom Flüchtlingshilfswerk UNHCR und von der Organisation Pro Asyl als „unmenschlich“ kritisiert. Durch die „Genfer Flüchtlingskonvention“ und richterliche Urteile wurde der Begriff „Verfolgung“ konkretisiert. Sie muss von einem Staat ausgehen und die Menschenwürde schwer verletzen. Notsituationen wie Armut und Naturkatastrophen begründen noch keine Ansprüche auf Asyl. Einreise mit Asylberechtigung ist faktisch nur per Flugzeug möglich, oder durch Schiffslandung an Nord- oder Ostsee. Die Grundgesetzänderung wurde vom Bundesverfassungsgericht in drei Urteilen am 14. Mai 1996 bestätigt (BVerfGE 94, 49; 94, 115; 94, 166).

Die Änderung des Grundgesetzes und eine restriktivere Praxis erzielten nach Meinung von Fachleuten (Münz et al. 1999, S. 59, 67, 72, 75) den gewünschten Effekt. Die Zahl der Asylanträge ging bereits in der zweiten Jahreshälfte 1993 zurück, von 224.000 Asylbewerbern im ersten Halbjahr auf 98.000 im zweiten Halbjahr. Die jugendliche Altersstruktur der Migranten hat seither mehr zusätzliche Beitragszahler für die Renten- und Krankenversicherung als Leistungsempfänger erzeugt.

Nachteil schien die *ungleiche Verteilung der Migranten auf die Bundesländer und Städte*. Im Jahr 2017 hatten 19,3 Millionen einen Migrationshintergrund, die ausländische Bevölkerung lag bei 10,6 Millionen, aber Einbürgerungen gab es nur bei 112.200 Migranten (Statist. Bundesamt; <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/>). Die Ausländische Bevölkerung Ende 2017 – auf *Bundesländer* umgerechnet – zeigte, dass Stadtstaaten wie Berlin (17,6 %), Bremen (17,4 %) und Hamburg (16,2 %) an der Spitze lagen. Aber große Flächenstaaten wie Hessen (15,7 %), Baden-Württemberg (15,1 %), Nordrhein-Westfalen (12,8 %) oder Bayern (12,6 %) waren in der Proportion der Ausländer dicht an den großen Kapitalen.

Bei *einzelnen Städten* gab es einen noch dramatischeren Zuwachs als bei den drei Stadtstaaten. An der Spitze lagen Offenbach (41,4%), Frankfurt (30,4%), München (28,3%), Ludwigshafen (27,2%), Düsseldorf (25,8%), Mannheim (25,6%), Stuttgart (25,5%) und Köln (21,7%), (Stat. Bundesamt (2017): Ausländerzentralregister, Tabelle: Ausländische Bevölkerung in ausgewählten Großstädten 2017).

Die Integrationsfähigkeit der Migranten wird nicht nur durch ihren Bildungsstand, der unter dem der deutschen Altersgenossen liegt, bestimmt. Auch die Herkunftskulturen spielen eine gewisse Rolle. Eine Aufstellung über das Jahr 2018 hat zehn Spitzenherkunftsländer festgestellt:

Tab. 3 Einwohner in der Bundesrepublik mit ausländischem Pass

Land	Zahl	Veränderung im Vergleich zu 2016	
Türkei	1480.000	minus	0,6%
Polen	870.000	plus	10,7%
Syrien	700.000	plus	9,6%
Italien	640.000	plus 5	5,2%
Rumänien	620.000	plus 1	16,7%
Kroatien	370.000	plus 1	10,6%
Griechenland	360.000	plus	4,0%
Bulgarien	310.000	plus	17,6%
Afghanistan	250.000	minus	0,7%
Russland	250.000	plus	1,6%

Quelle: In Deutschland leben so viele Ausländer wie noch nie. Wo kommen Sie her? (<https://orange.handelsblatt.com/artikel/29581>)

Die Türkei blieb an der Spitze der Aufstellung, aber erzielte außer Afghanistan das einzige Minus in der jüngsten Entwicklung. Die Balkanländer lagen neben Polen an der Spitze der Herkunftslän-

der. Die nordafrikanischen maghrebinischen Staaten spielten im Gegensatz zu Frankreich eine geringe Rolle.

6.6 Phasen der Einwanderung nach Deutschland

Für Deutschland wurden nach dem Zweiten Weltkrieg mehrere Phasen unterschieden (Oswald 2007, S. 81ff.; stärker zusammengefasst: Müller 2010, S. 150ff.):

1944–1950, Phase von Flucht und Vertreibung

Von den Millionen von Flüchtlingen und Aussiedlern aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten lebten circa acht Millionen in Westdeutschland und vier Millionen in Ostdeutschland (DDR). Die „Kulturstiftung der Vertriebenen“, 1974 gegründet, meldete in einer Aufstellung über die Herkunft der Vertreibungsmigranten in Tausend für Ende 1985 (Reichling 1989, S. 30–31):

Tab. 4 Herkunftsgebiete der vertriebenen Deutschen

Ehemalige deutsche Ostgebiete	6.236
Polen	989
Danzig	275
Tschechoslowakei	2.170
Sowjetunion	167
Baltische Länder	122
Südosteuropäische Länder	871
Ungarn	215
Rumänien	358
Jugoslawien	293
Gesamt	10.750

Hinzurechnen muss man Quasi-Vertriebene, die sich 1944/45 bereits auf dem Territorium Westdeutschlands befanden und viele tausend deutsche Vertriebene, die in Österreich und anderen westeuropäischen Staaten landeten. Diese unfreiwillige Migration änderte die soziale und religiöse Zusammensetzung der Bundesrepublik. Die Katholiken nahmen beachtlich zu und die Protestanten sanken unter die 50-Prozent-Marke. Noch gewichtiger waren die Leistungen des Lastenausgleichs, die mit 280 Milliarden DM 25 % des gesamten Sozialbudgets in der Bundesrepublik ausmachten (Reichling 1989, S. 18, 27, 30).

Die Vertreibung der Deutschen hatten die Alliierten auf ihren Kriegskonferenzen in Teheran (1943) und Jalta (1945) erörtert und in Potsdam besiegelt. Winston Churchill hatte im britischen Unterhaus im Dezember 1944 erklärt: „Denn die Vertreibung ist, soweit wir in der Lage sind, es zu überschauen, das befriedigendste und dauerhafteste Mittel. Es wird keine Mischung der Bevölkerung geben, wodurch endlose Unannehmlichkeiten entstehen, wie zum Beispiel im Fall Elsass-Lothringen. Reiner Tisch wird gemacht werden.“ Nach den Ergebnissen der ersten Volkszählung vom 29. Oktober 1946 befanden sich in den vier Besatzungszonen 9,5 Millionen vertriebene Deutsche, in der sowjetischen Besatzungszone 3,6 Millionen, in der britischen 3,1 Millionen, in der amerikanischen 2,7 Millionen, in Berlin 100.000 und in der französischen Besatzungszone nur 60.000. Bis zur nächsten Volkszählung vom 1. September 1950 hatte sich diese Zahl allein für das Bundesgebiet noch einmal um 16,5 % der Gesamtbevölkerung erhöht. Das Bundesministerium für Vertriebene (1959) stellte 4,4 Millionen Flüchtlinge aus dem früheren Ostdeutschland und 3,4 Millionen aus dem Ausland fest. Die Eingliederung dieser deutschen Vertriebenen und Flüchtlinge verlief keineswegs konfliktfrei, obwohl die Aussiedler sozialstaatlich zum Teil bessergestellt schienen als die einheimische Bevölkerung. Es musste jedoch zwischen Ver-

triebenen (1945–49), Aussiedlern (1950–92) und Spätaussiedlern (seit 1993) unterschieden werden.

Die Bundesrepublik war nach dem Zweiten Weltkrieg von überwiegend unfreiwilliger Migration überschwemmt. Die Volkszählung vom 13. September 1950 wies fast acht Millionen vertriebene Deutsche nach:

- 4,5 Millionen aus den deutschen Ostgebieten,
- 1,9 Millionen aus der Tschechoslowakei,
- 650.000 aus Polen und der „Freien Stadt Danzig“,
- 639.000 aus Ost- und Südosteuropa,
- 229.000 aus westlichen und überseeischen Ländern.

Bei der Volkszählung 1970 wuchs die Zahl der Vertriebenen auf 9,5 Millionen und 1985 auf 10,7 Millionen an. Die Zunahme betrug gegenüber 1950 34,8 %. Überdurchschnittliche Zuwachsraten der Vertriebenen fanden sich bei:

- den Russlanddeutschen 221,2 %,
- den Rumäniendeutschen 140,3 % und den
- Oberschlesiern 122,0 % (Reichling 1989, S. 14).

Die Flüchtlingsstatistik der UNO (UNHCR 2006) hat stärker differenziert und unterschied im Rückblick für 2006:

- Flüchtlinge: 8,3 Millionen,
- Asylsuchende: 773.500,
- Rückkehrer: 1,6 Millionen,
- Binnenvertriebene: 6,6 Millionen,
- Staatenlose und andere 3,3 Millionen,
- Insgesamt: 20,7 Millionen.

Die Vertreibung hat die Zusammensetzung der deutschen Bevölkerung zum Teil verändert: 44,4 % der *Aussiedler* waren Katholiken. Bei den späten Aussiedlern von 1971 bis Ende 1988 waren sogar drei Viertel Katholiken. Der Anteil der Protestanten wurde nach den Aufstellungen der „Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen“ unter die 50-Prozent-Marke gedrückt. Wichtiger waren die Ausgaben, die auf die Bundesregierung zukamen. Die gesamten *Lastenausgleichszahlungen* an die Vertriebenen belief sich auf 77.847 Millionen DM. Die Mittel, die für die unfreiwilligen Migranten aufgebracht wurden, beliefen sich auf rund 100 Milliarden DM. Die Verteilung der Vertriebenen auf die westdeutschen Bundesländer war sehr ungleich. An der Spitze lagen Schleswig-Holstein mit 23,5 % der Vertriebenen, Niedersachsen mit 22,7 % und Hessen mit 18,1 %. Selbst in Westberlin landeten 10,1 % der Deutschen aus den Ostgebieten (Reichling 1989, S. 18, 24ff., 33).

Bei den freiwilligen Aussiedlern spielte eine gewisse Diskriminierung eine Rolle und war als Migrationsanreiz wichtiger als die ökonomische Motivation. In einigen Gebieten wie Oberschlesien, Siebenbürgen und Banat blieben jedoch zahlreiche deutschsprachige Bürger. Bis 1989/90 durften Angehörige der deutschen Minderheiten in den osteuropäischen kommunistischen Ländern zwar nicht frei ausreisen. Aber sie durften frei in die Bundesrepublik einreisen und sich auf einen *Einbürgerungsanspruch* berufen. Die wachsende Migration führte zu einem *Aussiedleraufnahmegesetz*, nach dem Aussiedlungswillige ihren Antrag bereits im Herkunftsland stellen und sich ausführlich zur deutschen Volkszugehörigkeit befragen lassen müssen. In einem *Kriegsfolgenbereinigungsgesetz* von 1992 wurde eine jährliche Quote der Aufnahme von Aussiedlern festgelegt. Vor allem unter den Aussiedlern aus der Sowjetunion kam ein großer Anteil an nicht-deutschen Ehepartnern nach Deutschland (Münz et al. 1999, S. 29ff.).

Vertriebene und Flüchtlinge wurden als Begriffe vielfach synonym gebraucht. Nicht ganz zu Recht, denn viele waren geflohen und sind später – auch nach ihrer Rückkehr – noch vertrieben worden. Das *Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte* hatte die Aufgabe der Mitwirkung an der einschlägigen Gesetzgebung. Allein vom *Lastenausgleichsgesetz* wurden bis 1969 über 20 Novellen verabschiedet. Im Herbst 1969 wurde eine Sozial-Liberale Koalitionsregierung gebildet, die das Vertriebenenministerium nicht mehr als selbstständiges Ressort fortführte. Es galt als größtes Nachkriegswunder, dass die Integration der Heimatvertriebenen bereits gelungen war. Daher kam es zum Bedeutungsverlust der Flüchtlingspartei „Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten“ (BHE). Das Verschwinden dieser Partei wurde als Beleg dafür angesehen, dass die Vertriebenen in der Bundesrepublik heimisch geworden waren (W. Benz 1985, S. 8ff.).

1950–1961: Migration bis zum Mauerbau 1961

3,1 Millionen wanderten von Ost- nach Westdeutschland. 1953 wurde das *Bundesvertriebenengesetz (BVFG)* erlassen. Es wurde nach der Wiedervereinigung 1992 durch das *Kriegsfolgenbereinigungsgesetz* an die neuen Verhältnisse angepasst.

Der Rechtsstatus politischer Flüchtlinge war im 19. und im 20. Jahrhundert wenig präzise geregelt. Nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge wurde aufgrund von festen Asylregelungen aufgenommen. Meist erfolgte die Aufnahme aufgrund von Bestimmungen außerhalb des Asylrechts, in der Regel des Kriegsfolgenrechts oder gesetzlicher Regelungen zur Aufnahme von Siedlern oder Arbeitswanderern (Oltmer 2013, S. 126). Mit dem Wortlaut „Politisch Verfolgte genießen Asyl“ wurde im Februar 1949 einstimmig im Parlamentarischen Rat das *Grundrecht auf Asyl* beschlossen. Es war zunächst nicht unumstritten und es wurden Einschränkungen versucht, wie das unbeschränkte Asylrecht nur auf Deutsche

anzuwenden. Die KPD hätte gern das „Recht auf Arbeit“ in den knappen Artikel hinzugefügt (Parl. Rat 19.1.1949; Müller 2010, S. 151). Gelobt wurde, dass das Asylrecht „ohne Ansehen der Person; Herkunft oder politischen Überzeugung eingeräumt wurde. Als Teil der Grundrechte war das Asylrecht gut gegen Revision durch einfache Gesetze geschützt. Was unter politischer Verfolgung zu verstehen ist, blieb unpräzise. Die Präzisierung oblag den Gerichten, die Art. 16, Abs. 2, Satz 2 GG in verschiedenen Urteilen in den folgenden Jahren mit Inhalt füllten. Zusammengefasst wurde die Verfolgung nur als Aktion politischer Akteure verstanden und sie musste politisch auf Grund von Rasse, Religion oder Nationalität stattgefunden haben. Nichtstaatliche Akteure – etwa in Bürgerkriegen – waren nicht subsumiert. Die Einmaligkeit des subjektiv einklagbaren Asylrechts verlor sich bald durch Verwaltungs- und Gerichtsprozeduren (Nuscheler 2004, S. 139–140, 148). In den ersten zwei Jahrzehnten fristete dieses Grundrecht auf Asyl ein Schattendasein. Die 1953 erlassene Asylverordnung verfügte die Schaffung der „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“. Kritisch wurde vermerkt, dass die Anträge vielfach auf Grund der wieder eingesetzten „Ausländerpolizeiverordnung“ von 1938 behandelt wurden, was dazu beitrug, dass die Länder je nach politischer Position die Anerkennungspraxis stark variierten (Müller 2010, S. 153).

1961–1973: „Gastarbeiter“ wurden bedeutsam aufgrund von Arbeitskräftebedarf.

Es handelte sich um circa 3,5 Millionen, vor allem nach der Absperrung der deutsch-deutschen Grenze 1961. Die Gastarbeiter der Nachkriegszeit betrachteten sich zunächst auch als Einwanderer auf Zeit, wurden aber zunehmend zu „Dauerbewohnern“. Die Ausländerbeschäftigung wurde in den 1950er und 1960er Jahren einseitig unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunk-

ten betrachtet, die man für mittelfristig hielt (Bade 1994, S. 53). Hauptanziehungspunkte waren Anfang der 1970er Jahre die Bundesrepublik und Frankreich. Die Ausländerbeschäftigung lag damals bei 11 % und 8 % der Beschäftigten in beiden Ländern. Die Migranten aus den Maghreb-Ländern strebten meist nach Frankreich, die Migranten aus dem südosteuropäischen Raum und der Türkei gingen überwiegend nach Deutschland. An der Spitze der Aufnahmeländer lagen Luxemburg mit 37,5 % und die Schweiz mit 18,6 % ausländischer Arbeitnehmer (Lohrmann & Manfrass 1974, S. 19ff.). Es kam zwischen einzelnen Ländern sogar zu einem Wettlauf um die Fremdarbeiter. Für Abgabeländer wie Griechenland war die Abwanderung häufig ein Vorteil. Ende 1963 waren die Auslandsüberweisungen griechischer Gastarbeiter nur von Erlösen der Handelsschifffahrt und dem Fremdenverkehr in der Zahlungsbilanz übertroffen (Knorz 2008, S. 31ff.)

Die Gastarbeiter sind eine zentrifugale Schicht innerhalb der Arbeiterschaft genannt worden. Ihre soziale Lage ist durch ein strukturelles Defizit zwischen zustehendem und realisiertem Lebensniveau gekennzeichnet (Heckmann 1981, S. 258). Es wurden zugunsten dieser Gruppe *bilaterale Regierungsvereinbarungen* abgeschlossen. Zuerst 1955 mit Italien, dann 1960 mit Spanien und Griechenland, 1961 mit der Türkei und später mit zahlreichen anderen Ländern (Münz et al. 1999, S. 43). In den Jahren 1961 bis 1974 stieg die Zahl der Ausländer auf circa 3,5 Millionen an. Das ursprünglich geplante Rotationsprinzip – die ständige Ersetzung von befristet Zugewanderten – wurde wegen des Widerstands der Arbeitgeber aufgegeben. Ein deutsches *Ausländergesetz (AuslG)* wurde erstmals 1965 verabschiedet und erst 1990 neu gefasst. Es bildete mit dem Asylverfahrensgesetz ein wesentliches Element des deutschen Ausländerrechts (Wikipedia 11. 1. 2019: 1).

Anfang der 1970er Jahre rächte es sich, dass die Bundesregierungen kein politisches Konzept für die Lösung der Ausländer-

migranten entwickelt hatten. Das Auswärtige Amt, das sich lange für allein zuständig hielt, begann einzusehen, dass es eines Konzepts der engen Zusammenarbeit mit anderen betroffenen Ministerien und mit der Bundesanstalt für Arbeit bedurfte, um die Probleme in den Griff zu bekommen. Das Bundesarbeitsministerium und der „Arbeitskreis für Fragen der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte“ fanden die Drosselung des Anstiegs von Ausländerbeschäftigung für erforderlich. Es wurde eine „Ghettoisierung infolge weitgehender Kasernierung der Arbeitnehmer“ beklagt. Ballungsgebiete wie München, Stuttgart oder Frankfurt am Main zählten 10–20 % Ausländer. Rund die Hälfte aller Ausländer lebten auf 4 % der Fläche der Bundesrepublik (Statistisches Jahrbuch 1974, S. 41) und man konnte keinen ausreichenden Wohnraum zur Verfügung stellen. Radikale dirigistische Maßnahmen strebte das Bundesarbeitsministerium jedoch nicht an. Man befürchtete sonst eine Zunahme der illegalen Einwanderung. Es wurden stärkere Investitionen in den Anwerbeländern befürwortet, um den Druck vom deutschen Arbeitsmarkt zu nehmen.

1973–1988: Die Ölkrise von 1973 führte zum Anwerbestopp.

Rund ein Jahr nach dem Verhängen des Anwerbestopps lag die Arbeitslosenquote der ausländischen Arbeitskräfte unter der Quote aller Beschäftigten (Knorz 2008, S. 20ff., 28–29, 158ff., 167ff.). Willy Brandt hat in seiner zweiten Regierungserklärung am 18. Januar 1973 „sorgsames Überlegen“ angemahnt und erklärt, dass man das Problem nicht dem „augenblicklichen Vorteil“ überlassen dürfe (Beyme 1979, S. 306). Nachteile zeigten sich im Gastland wie im Geberland. Der Abzug gut ausgebildeter Beschäftigter aus einigen Ländern begann diese Entwicklung zu schädigen, zumal der finanzielle Ausgleich durch Heimatüberweisungen abnahm, je stärker die „Gastarbeiter“ sich im Gastland integrierten. Gleichwohl

kamen Familien der ausländischen Arbeitenden, die in Deutschland bleiben wollten. Andere kehrten in ihre Heimatländer zurück. Es kamen vor allem in den 1980er Jahren aus Osteuropa zunehmend Aussiedler, hauptsächlich aus Polen und Rumänien: 1987 waren es 78.000, 1988 schon 202.673. Sie stammten vielfach aus der Sowjetunion. In den 1980er Jahren stieg die Zahl der Asylsuchenden aus Krisengebieten vieler Länder und überstieg 1980 die Hunderttausend-Marke (Bade 1993, S. 20ff.; Geißler 2002, S. 68).

Die Asyldebatte ersetzte die bloß arbeitsmarktpolitische Betrachtung der Migration. Die Herkunftsstruktur wandelte sich. Seit 1971 kamen mehr Migranten aus außereuropäischen Ländern und mehr Asylbewerber. Die Aufnahmebereitschaft, die bis 1973 durch zahlreiche osteuropäische Migranten auch durch Antikommunismus bedingt war, nahm ab. Ab 1977 wurde mit einer Fülle von Maßnahmen versucht, den Missbrauch des Asylrechts zu beenden. Die Neuregelungen basierten auf der Annahme, dass die lange dauernden Anerkennungsverfahren im Asylrecht dazu reizten, aus asylfremden Gründen in die Bundesrepublik zu kommen (Münch 1992, S. 155).

Gegen Ende 1978 wurde auf Initiative von Bundeskanzler Helmut Schmidt ein „Beauftragter der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer“ geschaffen, der dem Bundesarbeitsministerium zugeordnet war. Der erste Ausländerbeauftragte, der Ex-Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn, legte eine Denkschrift vor, die als „Kühn-Memorandum“ in die Geschichte einging (Kühn 1979). In ihr wurde die Gastarbeiter-Illusion aufgegeben und von Einwanderern geredet. Es wurden zahlreiche Integrationsvorschläge gemacht, bis hin zum Optionsrecht auf Einbürgerung für in Deutschland geborene Jugendliche. Das vorgeschlagene kommunale Wahlrecht für Ausländer wurde vom Bundesverfassungsgericht für grundgesetzwidrig eingestuft. In einem Rückblick auf das Kühn-Memorandum von

2009 wurde festgestellt, dass Kühn seiner Zeit in Deutschland um gut 20 Jahre voraus war. Die Reaktionen einiger Verbände, wie der Kirchen oder der Wohlfahrtsverbände, lobten das Memorandum. In der Politik fand es jedoch keinen großen Widerhall (Motte & Ohlinger 2009, S. 2).

Im Januar 1981 wurde die Ex-Wirtschaftsministerin von Nordrhein-Westfalen, Liselotte Funcke (FDP), Kühns Nachfolgerin und leitete eine Wende in der Ausländerpolitik ein. Die SPD-FDP-Regierung begann im Dezember 1981 mit Empfehlungen an die Bundesländer eine Begrenzungspolitik. Familiennachzug und Senkung des Nachzugsalters für Kinder führten zu starken Auseinandersetzungen der Koalitionspartner SPD und FDP. Im Juli 1982 wurden Maßnahmen zur Rückkehrförderung ergriffen. Migrationspolitik wurde als gleichberechtigtes Anliegen mit den Gestaltungsbereichen Wirtschafts-, Sozial- und Außenpolitik erklärt. Die Ausländerpolitik der neuen Bundesregierung war an drei Punkten orientiert: vermehrte Integrationsangebote, Anwerbestopp und Förderung der Rückkehrbereitschaft von Migranten.

1986 wurde ein „Gesetz zur Änderung asylrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften“ geschaffen. Es enthielt ein *fünfjähriges Arbeitsverbot für Asylbewerber*. Wenn sie sich mehr als drei Monate in einem sicheren Drittland aufgehalten hatten, wurden ihre Anträge als „unbeachtlich“ eingestuft und ihnen konnte die Einreise verweigert werden. Fluggesellschaften wurden unter Androhung von Geldstrafen angehalten, Passagiere nur noch mit dem erforderlichen Visum zu transportieren. Mit den zahlreichen Novellen zum Thema Asyl seit 1977 wurde Art. 16, Abs. 2, Satz 2 des Grundgesetzes zunehmend ausgehöhlt. Vor den Bundestagswahlen 1987 setzten die Unionsparteien die Asylfrage als Wahlkampfthema auf die Agenda (Müller 2010, S. 157, 159ff.).

1989–2000: Niedergang der sozialistischen RGW

Nach dem Niedergang der sozialistischen RGW kamen von 1989 bis Ende 2000 ungefähr 2,5 Millionen Aussiedler – seit 1993 „Spätaussiedler“ genannt. Als 85 % aus der ehemaligen Sowjetunion auftauchten, wurde die Anerkennung erschwert. Im Jahr 2000 waren es nur noch 95.615 Personen (Statistisches Jahrbuch 2003, S. 80). 1986 waren fast 75 % der Asylsuchenden aus der Dritten Welt gekommen. 1993 stammten 72 % aus Europa, vor allem aus Ost- und Südosteuropa (Bade & Oltmer 2007, S. 164). Über das *Kontingentflüchtlingsgesetz* kam es zu einer Zuwanderung von 126.000 *jüdischer Flüchtlingen aus der Sowjetunion*. Die Zahl der Asylsuchenden stieg kontinuierlich. 1992 führte der Andrang von 438.000 Personen zu einer Änderung des Asylrechts, nachdem nur noch ca. 5 % der Antragsteller auch als asylberechtigt anerkannt wurden. Die Nichtanerkannten wurden teils zurückgeschickt, teils als Konventionsflüchtlinge – vor allem Migranten aus Jugoslawien – im Sinne der „Gesellschaft für Konsumforschung“ (GfK) geduldet. Eine *Anwerbestoppausnahme-Verordnung* von 1990 ließ Zuwanderer in der Landwirtschaft und im Bau-, im Hotel- und im Gaststättengewerbe zu, wo freie Stellen nicht mit Einheimischen besetzt werden konnten. Bis Ende 1989 war die Zahl der Ausländer auf 4,8 Millionen gestiegen. In den 1990er Jahren nahm die Ausländerbeschäftigung trotz Anwerbestopps wieder zu. Es zeigte sich, dass die Aussiedler ähnliche Integrationschwierigkeiten entwickelten wie andere Zuwanderer (Bade 1993, S. 18ff.; Oswald 2007, S. 84).

Im Jahr der europäischen Revolutionen 1989 wurden 343.854 Flüchtlinge und Übersiedler aus der DDR gezählt. Nach dem Untergang der DDR kamen 1989 bis 1998 insgesamt 1,1 Millionen aus Ostdeutschland. Mit der Festigung der deutschen Einheit ging die Zahl der Übersiedler ab 1990 zurück. Gleichwohl verlor Ostdeutschland mehr als 5 % seiner Bevölkerung. Die Zahl

der Pendler, die täglich oder wöchentlich in den Westen fuhren, wuchs auf über eine halbe Million. In Ostdeutschland wurden starke mentale Eingliederungsprobleme festgestellt. Viele lebten wie Fremde im eigenen Land. Sie waren konfrontiert mit der Alternative einer bedingungslosen Anpassung oder einer fortschreitenden Entfremdung. Die *Selbstmordraten* nahmen zu und die *Geburtenraten* ab (Bade 1994, S. 175–176). Die Anpassungskrise schlug oft in fremdenfeindliche Abwehrhaltungen um, die zu Exzessen wie in Hoyerswerda führen konnten. Ein bekannter Psychiater und Publizist wie Hans-Joachim Maaz (2010, S. 135ff.; 1991, S. 28ff.) polemisierte in publizistischen Schnellschüssen nach dem Fall der Mauer über den „Gefühlsstau“ und „das gestürzte Volk“ in Ostdeutschland. Obwohl Deutschland im Vergleich der meisten Aufnahmeländer als einziges Land der Welt ein Recht auf Asyl gewährte, wurde die Bundesrepublik durch Experten (Santel 1995, S. 109) in der Asylpraxis nicht als anderen Ländern überlegen angesehen. Deutschland hatte im Vergleich mit anderen EU-Staaten erheblichen Nachholbedarf: In einem Jahr wurden in Frankreich so viele Ausländer eingebürgert wie in Deutschland in einem Jahrzehnt. Von den circa vier Millionen Ausländern, die seit über acht Jahren mit Daueraufenthaltsrecht im Land lebten, stellten relativ wenige den Antrag auf Einbürgerung, weil er nach geltendem Recht den Verzicht auf die ursprüngliche Staatsangehörigkeit verlangte (Nuscheler 2004, S. 155).

Nach der profilierten Ansicht einiger Autoren sind *Zurückweisungen an der deutschen Grenze* erlaubt (R. Müller 2018, S. 10; Bade & Oltmer 2007, S. 164–165). Ende der 1980er Jahre stieg die Zahl der Flüchtlinge und so waren es 1992 über 438.000, damals noch fast drei Viertel aus Europa. Der Zerfall Jugoslawiens war eine wichtige Ursache für diese Entwicklung. Ebenso die rassistischen Pogrome gegen Asylsuchende in Rostock-Lichtenhagen. Daraufhin wurde eine Grundgesetzänderung vor allem in den Unionsparteien

angemahnt. SPD, FDP und Grüne lehnten dies damals zunächst ab. Schließlich einigten sich Union, SPD und FDP darauf, dass das „absolute Recht“ im Wortlaut erhalten bleibt, und im Grunde nur denen verwehrt wird, die auf dem Landweg nach Deutschland kommen. Am 26. Mai 1993 wurde die *Neuregelung des Asylrechts* unter der Regierung Kohl vom Bundestag mit Zustimmung der SPD-Opposition beschlossen. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen *Asylkompromiss* für konform mit dem Grundgesetz erklärt. Die Grundgesetzänderung des Artikels 16a ist als weitgehende *Angleichung des bundesdeutschen Asylrechts an die europäische Normalität*, die keine Verpflichtung der Staaten kennt, Asylsuchende aufzunehmen, interpretiert worden. Nach den Erfahrungen der NS-Zeit traten die ethno-nationalen Muster der Zuwanderungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg zurück (Oltmer 2005, S. 493, 495). In jüngster Zeit kam jedoch manches erneut in die Diskussion durch die Agitation populistischer Parteien und Gruppen.

Am 15. Juli 1991 trat Liselotte Funcke als Ausländerbeauftragte zurück. Sie wollte damit einen Anstoß für eine Grundsatzdiskussion über die mangelhafte Ausstattung des kleingehaltenen Amtes geben. In einem Schreiben an Bundeskanzler Kohl kritisierte sie, dass es eine wachsende Abwehr der deutschen Bevölkerung gegen die Migranten gebe, und Ermutigungen zur Integration fehlten. Vier Monate blieb das Amt unbesetzt. Erst im November 1991 wurde die Bundestagsabgeordnete Cornelia Schmalz-Jacobsen als Nachfolgerin bestellt. Das Amt wurde nur geringfügig vergrößert, aber die Zuständigkeit wurde erweitert, dennoch blieb es ein „Amt zwischen den Stühlen“ (Bade 1994, S. 77ff.).

Mit dem Regierungswechsel von 1998 zu einem „rot-grünen Kabinett“ wurden die flüchtlingspolitischen Maßnahmen innovativ proklamiert. De facto aber blieb es bei einer Kontinuität der Praxis (Schuster 2003, S. 218). Im Jahr 2000 trat das neue *Staatsangehörigkeitsgesetz* in Kraft. Das geltende *ius sanguinis* wurde durch

Elemente des *ius soli* erweitert. Eine Konzession an die FDP lag in der „Optionspflicht“. Kinder können die Staatsbürgerschaft mit der Geburt erwerben, wenn ein Elternteil mindestens acht Jahre (zuvor 15 Jahre) rechtmäßig in Deutschland weilte. In diesem Optionsmodell, das bis zur Volljährigkeit eine doppelte Staatsbürgerschaft zuließ, musste sich die Person bis zum 23. Jahr für eine Staatsbürgerschaft entscheiden. Nach diesem Gesetz wurden fast 200.000 Personen eingebürgert, am häufigsten Zuwanderer aus der Türkei, aus Polen und aus dem Iran. Später gingen die Zahlen kontinuierlich zurück. Migrantenorganisationen haben häufig die Nichtakzeptanz der doppelten Staatsbürgerschaft kritisiert (Oswald 2007, S. 188; Ca. Butterwegge 2009, S. 143–144). Roland Koch wurde 1999 noch mit einer Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft Ministerpräsident von Hessen. Aber schon 2000 kam es in der öffentlichen Debatte zu der Nachricht der Bertelsmann-Stiftung, dass in Deutschland 80.000 Fachkräfte fehlten. Die Green-Card Initiative der Regierung war jedoch nicht sehr erfolgreich.

Die Stimmung im Land neigte zunehmend zur Abwehr von Migranten, nicht zuletzt durch die Wahlerfolge von Rechtspopulisten wie der Republikaner 1989. Anfang der 1990er Jahre begannen sich gewaltsame Übergriffe gegen und Anschläge auf Migranten zu häufen, wie in Hoyerswerda (September 1991), Greifswald (November 1991), Mannheim (Mai 1992), Rostock (August 1992), Mölln (November 1992) und Solingen (Mai 1993). Ostdeutschland mit weniger Migranten als Westdeutschland war bei diesen Angriffen gleichwohl überrepräsentiert. Kritisch wurde von Experten (Münch 1992, S. 177; Müller 2010, S. 163) angemerkt, dass das Anti-Migranten-Klima durch Wahlkampfparolen, vor allem der Unionsparteien angeheizt worden sei. Objektive Migrationszahlen waren weniger bedeutsam als die Darstellung der Entwicklung in der Öffentlichkeit. Angeblich wurden durch die Darstellung der

legislativen Maßnahmen als Antwort auf rassistische Eskalationen rassistische Attentäter rehabilitiert und ihre Forderungen für legitim gehalten.

Die deutsche Wiedervereinigung hatte im Bereich der Behandlungen von Migrant*innen nicht nur positive Seiten. Im Vergleich zu den *fremdenfeindlichen Straftaten* von 1987 bis 1990 stiegen diese nach jährlichen Durchschnittswerten um das Zehnfache (Rosen 1992, S. 119ff.). Positive Gegenreaktionen mit Lichterketten und Anti-Gewalt-Demonstrationen blieben zum Glück nicht aus. Befragungsspezialisten wie Renate Köcher (1993, S. 5) fanden aufgrund ihrer Umfragen, dass die Ausländerfeindlichkeit weit geringer sei als die Aktionen der Extremisten. Aber nur 7 % waren bereit, bei Gewaltfällen einzuschreiten, um den Opfern zu helfen. Im transnationalen Vergleich erwies sich die *Fremdenfeindlichkeit* weder als „faschistisch“ noch als „typisch deutsch“. Vergleiche mit Skin-Bewegungen in Großbritannien schienen die Deutschen sogar zu entlasten (Rechtsradikale Ausschreitungen in Europa 1993, S. 33). Migrationsexperten wie Klaus Bade (1994, S. 236–237) fanden sprachliche Abwiegungen wie die Rede vom „ausländischen Mitbürger“ so anrühlich wie die Nazi-Reden vom „nicht-arischen Mitbürger“. Sie stellten fest, dass viele, die Verantwortung tragen, die Einwanderersituation noch nicht begriffen hatten und dass sie lernen müssten, die Probleme „nicht zu verwalten, sondern aktiv zu gestalten“.

2001–2020: Reformen des Migrationsrechts

Bundesinnenminister Schily berief angesichts der hitzigen Debatten um Zuwanderung und Integration die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ (Bundesministerium des Innern 2001, S. 90ff.). Sie tagte unter dem Vorsitz von Rita Süßmuth und differenzierte die Einwanderer auf dem Arbeitsmarkt, die Deutschland brauchte und die „unerwünschten Migrant*innen“. Es wurde erstmals klar konstatiert,

dass Deutschland seit langem ein Einwanderungsland sei. Seit 1954 seien 31 Millionen Deutsche und Ausländer in die Bundesrepublik gezogen. 22 Millionen Menschen hatten im gleichen Zeitraum das Land verlassen. 7,3 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik machten ca. 9 % der Gesamtbevölkerung aus. Fast 40 % von ihnen wohnten hier schon seit mehr als 15 Jahren. Der Bericht legte Wert auf die Integration in einem arbeitsmarktbezogenen Modell der Zuwanderung. Dazu waren für die Kommissionsmitglieder durchgreifende Reformen der Familienpolitik nötig, mit dem Ziel vorhandene Kinderwünsche zu realisieren. Ein zweiter Teil des Berichts trat für eine Beschleunigung der Asylverfahren sowie für eine effiziente Rückführungspraxis ein. Die Kommission empfahl die Schaffung eines Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes (Bundesministerium des Innern 2001, S. 1, 5, 7, 9, 16).

Otto Schily hatte am 3. August 2001 den ersten Entwurf eines *Zuwanderungsgesetzes* vorgestellt. Die zweite Fassung betonte wieder, dass Deutschland kein klassisches Einwanderungsland sei. Obwohl Schily einige Anregungen der Unionsparteien in den Entwurf aufnahm, ging er am 1. März 2002 nur mit den Stimmen der Rot-Grün-Regierungsparteien durch den Bundestag. Im Bundesrat kam es zu einem Eklat, weil Brandenburg nicht einheitlich gestimmt hatte. Der Bundespräsident unterschrieb das Gesetz, empfahl aber eine Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht. Das Gericht gab am 18. Dezember 2002 bekannt, dass das Gesetz „nicht verfassungsmäßig“ zustande gekommen sei, da Brandenburg nicht einheitlich gestimmt hatte. Bundeskanzler Schröder erklärte das Projekt zur Chefsache und handelte mit der Opposition einen Kompromiss aus, der vom Vermittlungsausschuss gebilligt wurde. Damit wurde eine zweite Runde des Gesetzgebungsverfahrens für das Zuwanderungsgesetz begonnen. Die Bundesregierung brachte den Entwurf erneut ein. Die Opposition, die im Bundesrat dominierte, lehnte den Entwurf am 20. Juni 2003 ab. Es wurde

der Vermittlungsausschuss angerufen, der eine Arbeitsgruppe schuf, die aber in mehr als zwölf Sitzungen bis Mai 2004 zu keiner Einigung kam. In Konsensgesprächen auf Einladung von Kanzler Schröder wurde ein Kompromiss ausgehandelt, der im Juli 2004 Bundestag und Bundesrat passierte. Das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (kurz: *Zuwanderungsgesetz*) wurde am 1. Januar 2005 wirksam.

Herzstück der Innovationen war das neue *Aufenthaltsgesetz*. Darin wurde das gesamte Einreise- und Aufenthaltserlaubnisrecht neu geregelt. Die unterschiedlichen Statusgruppen Saisonarbeiter, Studierende, Asylbewerber, GfK-Flüchtlinge und geduldete Flüchtlinge wurden beibehalten, bekamen aber unterschiedliche Aufenthaltserlaubnisse. Im Unterschied zum ersten Zuwanderungsgesetz wurde die arbeitsmarktbezogene Neuzuwanderung gegenüber deren Steuerung in den Vordergrund gerückt. Die Integrationsförderung wurde zudem stärker herausgearbeitet. Der Rat für Migration beurteilte die neue Fassung nur noch als die „zweitbeste Lösung“ (Ca. Butterwegge 2009, S. 147ff.).

Wichtige Punkte waren:

1. Die Abschaffung der differenzierten Aufenthaltsgenehmigungen durch zwei Aufenthaltstitel: die Niederlassungs- und die Aufenthaltserlaubnis. Die Aufenthaltserlaubnis wird nur bei einem sinnvollen Aufenthaltzweck erteilt.
2. Die Ausweisungstatbestände wurden verschärft. Im Zuge der Antiterrorgesetzgebung umfasste sie auch die Schleuserkriminalität.
3. Es wurden verpflichtende Integrationskurse eingeführt.
4. Härtefallkommissionen auf Länderebene zur Würdigung humanitärer Aufenthaltsgründe entstanden.

5. Im Aufenthaltsgesetz wurde die Erweiterung der humanitären Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention übernommen.

Diese Innovation *ersetzte das bisherige Ausländergesetz*. Für Nicht- und Geringqualifizierte blieb es beim Anwerbestopp. Es regelte Änderungen von bereits bestehenden Gesetzen, wie dem Asylverfahrensgesetz, dem Aufenthaltsgesetz und dem Asylbewerberverfahrensgesetz. Es gab Verbesserungen wie die Anerkennung der nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung, aber es wurden auch Verschlechterungen moniert (Bubrowski 2018a, S. 10; Müller 2010, S. 176–177, 178).

Im November 2005 kam es zu einem Regierungswechsel, hin zu einer *Großen Koalition von CDU und SPD*. Maria Böhmer (CDU) löste die frühere Amtsinhaberin Marieluise Beck (Bündnis 90) ab, und wurde zur ersten *Staatsministerin für Integration* im Bundeskanzleramt ernannt. Die Grünen brachten den bereits 2005 gescheiterten Entwurf eines *Antidiskriminierungsgesetzes* im Bundestag erneut ein. Die Große Koalition einigte sich auf einen modifizierten Entwurf, der umbenannt wurde in „Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes Gleichbehandlung“. Aufgrund von Streitigkeiten der beiden großen Parteien wurde das Gesetz im arbeitsrechtlichen Teil stark abgeschwächt. Ein hartes Urteil lautete: „es verkam [...] zu einem relativ ‚zahnlosen‘ Instrument“, das hinter den EU-Vorgaben zurückblieb. Eine Politik für mehr Einbürgerung wurde von Kritikern als notwendig erachtet. Selbst auf dem *Bildungsgipfel*, den Kanzlerin Merkel am 22. Oktober 2008 einberief, war viel von Benachteiligung der Kinder mit Migrationshintergrund die Rede. Aber es wurden keine wirklichen Strukturreformen anvisiert (Ca. Butterwegge 2009, S. 159, 164–165).

Bereits im Juli 2006 zog das Bundesinnenministerium eine positive Zwischenbilanz, da die Integration nun auf einer ge-

meinsamen rechtlichen Grundlage erfolgen konnte. Kirchen und andere gesellschaftliche Gruppen verwarfen das Gesetz jedoch. Die Abwanderung gut ausgebildeter Fachkräfte aus Herkunftsländern wurde kritisiert. Dabei ziehen diese die Einwanderung in die USA und Australien Europa vor, weil dort die Bedingungen für Daueraufenthalte günstiger seien. Kritik beruhte auch auf der Einsicht, dass die Abwanderung in unterentwickelten Ländern schwere Schäden anrichten könne. Seltsam berührte die Feststellung der „Deutschen Stiftung Weltbevölkerung“ (9, 2006), dass allein in Manchester mehr malawische Ärzte arbeiteten als im Heimatland Malawi (Oswald 2007, S. 186–187).

Es konnten auch nichtstaatlich Verfolgte einen Status als Flüchtlinge und auf drei Jahre beschränkt eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Falls weder Asyl noch Flüchtlingsstatus gewährt wird, besteht die Möglichkeit eines „subsidiären Schutzes“ bei existenzieller Bedrohung. Diese Änderungen trugen zu einem Rückgang der Antragsteller bei. 2012 hatten die deutschen Behörden 14,2 % der Antragsteller als Flüchtlinge, aber nur 1,2 % davon als asylberechtigt anerkannt. 13,5 % erhielten den subsidiären Schutz (Hintergrund aktuell: Asylkompromiss vom 24. 5. 2013).

2015 kam es zur *Flüchtlingskrise* in Europa. Einwanderungsländer wie Frankreich und Großbritannien zeigten weniger Bereitschaft zur Aufnahme von Migranten. Daher wurde die Bundesrepublik zu einem „Ersatzzufluchtsland“ (Hanewinkel & Oltmer 2017, S. 237). Ende August 2015 setzte das BAMF Abschiebung von Syrern in den Einreisestaats aus und bearbeitete selbst die Asylanträge. Zu den 890.000 Asylsuchenden, die Innenminister Thomas de Maizière registrierte, kamen noch 20.000 *Kontingentflüchtlinge*, die direkt aus Lagern in Syrien eingeflogen wurden. Der Integrationsbeauftragte der Bundesregierung beklagte schon am 21. April 2015, dass Deutschland, Frankreich und Schweden die Hauptlasten tragen müssten, während die übrigen europäischen Staaten sich drückten

(Washington Post 21. 4. 2015). Politiker suchten nach Maßnahmen, die Bewerber aus sicheren Herkunftsländern vor allem aus den westlichen Balkanländern, von wo 46 % einwanderten, schneller abzuschieben (Rasche 2015).

Ab April 2015 veränderte sich die Lage in alarmierender Weise. Zum ersten Mal kam es zu Flüchtlingsströmen aus anderen Kontinenten. In Syrien waren seit 2011 zehn Millionen Menschen vertrieben worden. Sechs Millionen blieben im Land, vier Millionen bewegten sich in benachbarte Länder. Die meisten Gastländer schränkten das Recht auf Arbeit massiv ein. Von Australien bis Kenia und von Jordanien bis Ungarn wiesen Staaten Flüchtlinge an ihren Grenzen ab oder drohten damit, sie wieder auszuweisen, ohne ihre Asylansprüche zu prüfen. Die dauerhaften Lösungen wie Rückführung ins Heimatland, Ansiedlung in ein drittes Land und Integration in das Gastland wurden im Krisenjahr 2015 für weniger als 2 % der weltweiten Flüchtlinge gefunden (Betts & Collier 2017, S. 14, 21–22).

Anlässlich der Bundestagswahl 2017 wurde der migrationsfeindliche Tenor des Wahlkampfs bemängelt. Am 19. Dezember 2018 wurde ein vor allem von der SPD geförderter Entwurf für ein „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ beschlossen. Um Vermischung von Arbeits- und Asyl-Migration zu verhindern, sollten zwei Gesetze erlassen werden: das „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ und ein „Beschäftigungsduldungsgesetz“. Die Union wollte verhindern, dass die neue Beschäftigungsduldung für abgelehnte Asylbewerber zu einer Abkürzung auf dem Weg zu einer dauerhaften Niederlassung wurde. Geduldete, die bewusst ihre Identität verschleierten, sollten von dieser Form der Duldung ausgeschlossen werden. Die Einigung der Großen Koalition beendete den Streit um einen vielfach geforderten „Spurwechsel“. Man hielt zwar am Grundsatz der Trennung von Asyl und Erwerbsmigration fest, aber es wurde betont: „Wir werden im Aufenthaltsrecht klare Kriterien für einen

verlässlichen Status Geduldeter definieren, die durch ihre Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sichern und gut integriert sind.“ Es ging im Kern um ein „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“, damit Deutschland für qualifizierte Fachkräfte jenseits des EU-Gebiets attraktiver würde. Abschlüsse sollten schneller anerkannt werden und das Lernen der deutschen Sprache sollte bereits im Ausland erleichtert werden. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag hatte hinsichtlich des Kompromisses der beiden Parteien von einem positiven Signal gesprochen, weil 1,6 Millionen Arbeitskräfte fehlten (Eric Schweizer, DIHK-Präsident 2004–2016). Bis kurz vor der Einigung gab es Streit um den von der SPD geforderten Spurwechsel für abgelehnte, aber gut integrierte Asylbewerber. Vor allem die CSU lehnte das ab, weil sie befürchtete, dass diese gesetzliche Festlegung Wirtschaftsflüchtlinge zur Einreise ermuntern könnte. Seehofer betonte, dass er sich mit Minister Heil einig sei, dass es keinen Spurwechsel für alle abgelehnten Asylbewerber in den Arbeitsmarkt geben sollte.

Der *Masterplan* wurde am 14. März 2018 nach Bildung der neuen Regierung vorgelegt und baute auf Vereinbarungen des Koalitionsvertrages auf. Einiges überschritt sich mit Beschlüssen des gerade abgehaltenen EU-Gipfels. Dieser wurde als „Wende“ in der Asylpolitik gepriesen. Vier Handlungsfelder und 63 Maßnahmen wurden erörtert:

1. Maßnahmen in den Herkunfts- und Transitländern,
2. Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union (Außengrenzen und Asylverfahren),
3. Maßnahmen in Deutschland hinsichtlich der Binnengrenzen und der asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren sowie
4. Maßnahmen zur Integration oder Rückkehr.

Bundeskanzlerin Merkel hatte erklärt, sie stimme mit 62,5 der 63 Punkte überein (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article178589062/Mas...>). Der Masterplan hatte Bedeutung für mehrere Ressorts. Zur Ausbildung und Ausstattung der Polizei in Herkunfts- und Transitländern wurden sechs Millionen Euro pro Jahr verlangt. Die SPD war betroffen durch die Forderung nach Mitteln des von ihr geführten Auswärtigen Amts. Positiv schienen die Handlungsvorschläge zur Regulierung der Migration auf EU-Ebene. Kritisiert wurden eine Reihe von Verschärfungen für Schutzsuchende. Der Übergang von Asylbewerbern in die höhere Sozialhilfe sollte nicht schon nach 15 Monaten, sondern erst nach drei Jahren erfolgen.

Bundesinnenminister Seehofer (2019, S. 2ff.) pries in seiner *Bilanz seit März 2018* alle Politikfelder, für die er sich zuständig fühlte. Er lobte Deutschland als angeblich eines der sichersten Länder der Welt. Anschlagpläne wurden vereitelt. Die Rückführung von „Gefährdern“ konnte im Jahr 2018 in 52 Fällen erfolgen (keine sehr eindrucksvolle Zahl!). Er lobte seinen „Masterplan Migration“ von 2018, weil es nie zuvor ein so umfassendes Paket von Maßnahmen gegeben habe. Er hob auch den wachsenden Schutz der Außengrenzen der EU und die Operationen von FRONTEX hervor. Eine gelungene Migrationspolitik setzte für ihn eine „Balance zwischen Humanität und Ordnung“ voraus, wie er in seinem „Masterplan Migration“ feststellte. Der Minister pries auch die Rückläufigkeit der Asylzugangszahlen. Der Masterplan umfasste Maßnahmen in den Herkunfts- und Transitländern zur Verbesserung von Lebensbedingungen Stabilisierung der Sicherheitslage vor Ort, mit dem Ziel einer Minderung der Fluchtursachen. In Seehofers *Bilanz seit März 2018* (2019, S. 3) wurde moniert, dass die Verabschiedung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems nicht mehr zu erwarten sei und Deutschland daher die notwendigen nationalen Maßnahmen auf den Weg gebracht habe. Seehofer lobte

sich auch für die Neuordnung des BAMF und die Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten um die Maghreb-Staaten und Georgien. Er pries zudem seinen Gesetzesentwurf für eine „Geordnete Rückkehr“. Als Fortschritt sah Seehofer (2019, S. 10–11) auch die Schaffung eines „Beauftragten für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten“ sowie den „Bundesbeauftragten für jüdisches Leben in Deutschland“, und die Neuinszenierung der Deutschen Islamkonferenz an. Die Deutsche Islamkonferenz war 2006 vom Innenminister ins Leben gerufen worden. Sie diene dem aktiven Dialog und der kulturellen Integration (vgl. Kap.6.3). Der Deutsche Kulturrat hatte im Mai 2017 die „Initiative kulturelle Integration“ angestoßen, die *15 Thesen zur kulturellen Integration* vorstellte – von der Deklaration des Grundgesetzes als Grundlage für das Zusammenleben der Menschen in Deutschland bis zur Anerkennung, dass kulturelle Vielfalt eine Stärke sei (Hanewinkel & Oltmer 2017, S. 2).

Im Eiltempo hat die große Koalition Mitte 2019 ein *Migrationspaket* durch den Bundestag gebracht. Es enthält sieben Gesetze zu Einwanderung, Asylrecht und Abschiebungen. Ein achttes Gesetz wurde in Bälde angekündigt:

- Ein *Fachkräfteeinwanderungsgesetz* will Deutschland für Nicht-EU-Ausländer attraktiv machen. Künftig soll Zuwanderung nicht mehr auf Berufe beschränkt werden, in denen es Engpässe gibt.
- Ein *Abschiebengesetz* stellt ein „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ dar, das die Zahl der Abschiebungen von Flüchtlingen erhöhen soll. Ausreisepflichtige Asylbewerber sollen räumlich getrennt von Straftätern in Justizvollzugsanstalten untergebracht werden können.
- Ein Gesetz zur Änderung des *Asylbewerberleistungsgesetzes* soll die Leistungen an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

anpassen. Asylbewerber in Sammelunterkünften sollen einen geringeren Satz erhalten.

- Ein *Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung* geht auf ein ursprüngliches Vorhaben der SPD zurück, welches Migranten, die in Deutschland mit Duldung leben, tolerieren wollte. Wer mindestens ein Jahr in Deutschland geduldet ist und wenigstens 18 Monate sozialversicherungspflichtig arbeitet, kann über *Beschäftigungsduldung* einen Aufenthaltsstatus erwerben. Nach 30 Monaten ist ein legales Aufenthaltsrecht möglich. Bedingungen sind: keine Abhängigkeit von Sozialleistungen, hinreichende Deutschkenntnisse und keine Verurteilung wegen einer Straftat.
- Ein *Gesetz zur Entfristung des Integrationsgesetzes* regelt das Wohnsitzrecht. 2016 war für anerkannte Flüchtlinge die Pflicht zum Verbleiben für drei Jahre in dem Bundesland, in dem das Asylverfahren läuft, eingeführt worden. Die Auflage wurde auf Dauer gestellt. Wohnsitze können zugewiesen und Niederlassungen in bestimmten Gemeinden können untersagt werden.
- Nach einem *Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechtes* kann Terroristen die deutsche Staatsangehörigkeit entzogen werden. Wer in einer Mehrehe lebt, kann nicht eingebürgert werden. Wenn ein Migrant über seine Identität gelogen hat, kann noch nach zehn Jahren (bisher fünf Jahren) der Einbürgerungsakt rückgängig gemacht werden.

Trotz der Vielfalt der Maßnahmen werden weitere Regelungen erwartet, die meist striktere Zuwanderungsregeln einführen.



Neuere Entwicklungen der Asylpolitik

7

Das Asylverfahren beginnt mit einem Asylantrag, der in einer Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt wurde. Werden Asylberechtigung, Eigenschaft eines Flüchtlings und subsidiärer Schutz verneint, so prüft das Bundesamt, ob Abschiebungsverbote vorliegen (AsylG., § 24, Abs. 2). Wenn das nicht der Fall ist, wird ein Ablehnungsbescheid und eine Abschiebungsandrohung erlassen. Eine Verteilung der Asylbewerber auf die Bundesländer erfolgt nach dem „Königsteiner Schlüssel“. Dieser legt fest, wie die Bundesländer an gemeinsamen Finanzierungen zu beteiligen sind. Der Landesanteil richtet sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl. Asylbewerber dürfen ein zugewiesenes Gebiet nicht ohne schriftliche Erlaubnis verlassen.

7.1 Restriktionen des Flüchtlingsschutzes

Die Entwicklung des Flüchtlingsschutzes in der Bundesrepublik ist seit den 1970er Jahren durch fortschreitende Restriktionen gekennzeichnet. Sie wurden durch zwei Hebel gekennzeichnet:

1. einer war die präventive Abschreckung von potenziellen Asylsuchenden,
2. ein weiterer lag in der Beschränkung des Zugangs zum deutschen Territorium und zu Asylverfahren.

Bereits 1977 waren Grenz- und Ausländerbehörden ermächtigt worden, vorab zu bestimmen, ob es sich um einen missbräuchlichen Asylantrag handelte. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regel zwar gekippt, aber es kam zu weiteren *Beschränkungen der Zuzugsmöglichkeiten*. Die Bleiberechtsregelung von 2007 schloss nur einen kleinen Teil der seit Jahren Geduldeten ein. 2007 wurde das *Zuwanderungsänderungsgesetz* verabschiedet, um elf EU-Richtlinien in nationales Recht zu ermöglichen. Diese Umsetzung ist jedoch nur unvollständig erfolgt und Mindestvorgaben wurden durch deutsches Recht unterschritten. Es gab zahlreiche Verschärfungen der Regeln, die in keinem Zusammenhang mit dem EU-Recht standen. Der Familiennachzug konnte beispielsweise verweigert werden, wenn feststand, dass die Ehe ausschließlich für Nachzugsbelange geschlossen wurde, oder nicht einmal einfache Deutschkenntnisse von Einreisenden vorlagen. Die kritische Sicht auf die Ehen wurde von Frauenrechtsorganisationen wie Terre des femmes scharf als bloßer Vorwand für Einschränkungen perzipiert. Die Steuerung der Migration schien auf dem Papier erfolgreich. In der Realität wurden jedoch nicht alle Schlupflöcher für die Einwanderungswilligen geschlossen, und Sogwirkungen der Migration vermieden (Müller 2010, S. 204, 182ff.).

Die Zahl der Asylanträge stieg Mitte der 1980er Jahre. Nach dem sogenannten „Asylkompromiss“, der im Dezember 1992 von den Unionsparteien und der FDP mit der oppositionellen SPD ausgehandelt worden war, hatte niemand mehr Aussicht auf Asyl, der aus *verfolgungsfreien Ländern* stammte und über sogenannte „Sichere Drittstaaten“ einreiste. Die Zahl der Anträge ging seit Mitte der 1990er Jahre zurück und stieg erst wieder 2007 und 2008. Im Jahr 2016 erreichten die Asylanträge ihren Höchststand mit 745.154 Anträgen. Im transnationalen Vergleich lag Deutschland in einem Monat wie März 2019 mit 12.748 Asylbewerberzugängen an der Spitze vor Spanien mit 10.645 und Frankreich mit 10.382 Zugängen. Bei den Herkunftsländern führten Syrien (2.949), Nigeria (1.681) und Irak (1.258) (BAMF 2019, S. 15, 12). Problem dieser Statistiken sind die Unterschiede zwischen nationalen und Eurostat-Zahlen. Nicht alle EU-Mitgliedstaaten schlüsseln Erst- und Folgeverfahren auf. Entscheidungen zum Dublin-Verfahren Verfahrenseinstellungen und Rücknahmen werden nicht als Entscheidungen gezählt (<http://www.http://www.bamf.de./DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen>).

In der Folge des Asylkompromisses und dem Ende des Jugoslawienkriegs kam es zum Rückgang der Asylgesuche. Im Jahr 1995 waren es noch 166.951 Anträge, 2007 wurden jedoch laut BAMF nur noch 19.164 Asylerstanträge gestellt. Anschließend lag die Quote der als Flüchtlinge anerkannten Antragssteller deutlich höher. Am 1. November 1993 trat das *Asylbewerberleistungsgesetz* (AsylbLG) in Kraft – als Teil des Asylkompromisses der CDU-FDP-Koalition und der SPD in Opposition vom 6. Dezember 1992. Der Gesetzgeber wollte damit die Leistungen gegenüber der Sozialhilfe vereinfachen. Die Leistungen sollen grundsätzlich als Sachleistung erfolgen. Nur in begründeten Ausnahmefällen sollen die Leistungen auch in Form von Wertgutscheinen möglich sein. Es wurden Einsparungen in Höhe von bis zu 2 Milliarden DM

jährlich erwartet (BT-Drs. 12/4451, S. 1ff.). Der Bundestag fand, dass es nicht schlüssig wäre, für abgelehnte Asylbewerber leistungsrechtliche Anreize für ein weiteres Verbleiben in Deutschland zu bieten. Aufgrund von verfassungsrechtlichen Bedenken der SPD wurde 1993 in das Gesetz § 2,8 eingefügt, eine Regelung, bei der Leistungseinschränkungen nach §§ 3–7 des Asylbewerberleistungsgesetzes nur für Asylsuchende im ersten Jahr gelten. Nach zwölf Monaten erhielten sie Leistungen in Entsprechung der Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG).

Mit einem *Zuwanderungsgesetz (ZuwG)* wurde das AsylbLG Anfang 2005 auf Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25, Abs. 4–5 ausgeweitet, welche zuvor nicht gekürzte Sozialleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erhalten hatten. Am 28. August 2007 wurde die Wartefrist des § 2 AsylbLG auf 48 Monate verlängert. Die These des Gesetzgebers, dass eine kurze Aufenthaltsdauer zu einem geringeren Bedarf führte, überzeugte Experten nicht. Die Einschränkungen des AsylbLG gelten auch nicht mehr nur vorübergehend, sondern für 48 Monate. 58,6% der Migranten, die unter das Gesetz fielen, lebten damals länger als sechs Jahre in Deutschland. Der Gesetzgeber lag nach dieser Ansicht falsch, dass Migranten, die unter das AsylbLG fielen, sich nur kurze Zeit im Land aufhielten. Das Bundesverfassungsgericht hat mit einem Urteil vom 7. Februar 2010 die Regelleistungen des Arbeitslosengelds für verfassungswidrig erklärt. Menschenwürde und Sozialstaatsprinzip schaffen ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Gemessen an diesen Prinzipien wurden die Leistungen des am 1. November 1993 in Kraft getretenen AsylbLG als klar verfassungswidrig erkannt (Classen 2011, S. 4, 14).

Zur Einschränkung der Migrantenströme war die Ausweitung der Zahl „sicherer Herkunftsländer“ von entscheidender Bedeutung. Der Chef des Bundesamts für Migration, Hans-Eckard Sommer

(2019, S. 34), musste in der Debatte um *sichere Herkunftsländer* zugeben, dass die Türkei trotz Nato-Mitgliedschaft niemals ein sicheres Herkunftsland im Sinne des Asylrechts gewesen sei. In Interviews wurde er mit der Entstehung einer Art „Asylindustrie“ konfrontiert, auch wenn er den Ausdruck nicht verwenden wollte. Er hielt es für möglich, dass vor allem in Afrika mit zunehmender Einwanderung mehr sichere Länder gefunden werden sollten, die es bisher nur in den Fällen von Senegal und Ghana gab.

Wichtig war vor allem die Debatte um die *Ankerzentren* zur Festsetzung der Ausreisepflichtigen, um sie am Untertauchen zu hindern. Sie waren weit akzeptierter als Innenminister Seehofers Vorschlag, diese Migranten notfalls in Spezialabteilungen der Gefängnisse unterzubringen (vgl. Kap. 6.5). Bedeutsam wurde dem Bundesamtsvorsitzenden Sommer auch die Möglichkeit seiner Agenten, den Wohnraum der Ausreisepflichtigen betreten zu dürfen, ohne eine zusätzliche richterliche Verfügung zu haben. Kritiker sahen darin jedoch bereits eine Aushöhlung des Migrantenschutzes.

Am 6. Dezember 1992 wurde ein *Asylkompromiss* zwischen CDU, FDP und SPD ausgehandelt. Ein Gesetzentwurf von Rudolf Seiters im November 1992 entpuppte sich als verschärfte Version des Kompromisses. Einige Forderungen der SPD, wie die Anerkennung von Vergewaltigung als Verfolgungsmerkmal, die Legalisierung doppelter Staatsbürgerschaften und kommunales Wahlrecht für Migranten, wurden nicht angenommen. Aufgrund von Protesten der SPD hat man schließlich einen interfraktionellen Kompromiss erarbeitet, der nach langwierigen Nachverhandlungen im Mai 1993 die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag erhielt, obwohl von der SPD fast die Hälfte nicht dafür stimmte. Am 1. Juli 1993 traten die Änderungen in Kraft. Im neuen Art. 16, Abs. 2–4 wurde das Asylrecht trotz der allgemeinen Klausel „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ deutlich eingeschränkt, vor allem durch die

Nichtakzeptanz von Asylanträgen von Migranten aus sicheren Herkunftsstaaten. Keinen Rechtsanspruch hatten Personen, die über einen EU-Staat oder einen „sicheren Drittstaat“ einreisten. Die sicheren Herkunftsstaaten wurden durch Bundesgesetz festgelegt. Als sicher galten Staaten, in denen die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention angewandt werden. Nach dem Willen des Gesetzgebers bestand schon in dem sicheren Drittstaat die Möglichkeit, Asyl zu beantragen. Daher schien ein Asylantrag in Deutschland nicht mehr nötig. Problem war, dass einige Asylbewerber ihren Einreiseweg verschleierten. Eine Einreise mit Asylberechtigung ist faktisch nur mit Landung an Nord- und Ostseeküste oder per Flugzeug möglich. Einen eigenständigen Sonderstatus bekamen Kriegsflüchtlinge, um zu verhindern, dass diese in aussichtslose Asylverfahren gedrängt werden. Einige Kritiker beklagten die faktische Abschaffung eines Grundrechts und den „faulen Kompromiss“ auf Kosten der östlichen Nachbarn. Im Allgemeinen aber wurde der Asylkompromiss als Erfolg gewertet (Nuscheler 2004, S. 148ff.).

Die *Drittstaatenregelung* hatte eine wichtige Bedeutung, weil die Bundesrepublik sich mit einem „cordon sanitaire“ umgab. Die SPD stimmte nach anfänglichem Sträuben zu, auch Polen und die östlichen Nachbarländer für „sichere Drittstaaten“ zu erklären und *Rückübernahmeabkommen* abzumachen. Dies stärkte die Tendenz, die Identitätspapiere zu vernichten, um die Abschiebung zu verunmöglichen. Die Drittstaatenregelung und die sichere Herkunftsstaatenregelung sind viel kritisiert worden. Daher wurde das Bundesverfassungsgericht mehrfach angerufen. Der Zweite Senat hat nach Verhandlungen vom 21. November bis 5. Dezember 1993 am 14. Mai 1996 in seinem Urteil nur einige Vorgaben zur Umsetzung der Regeln gemacht, erklärte jedoch das Projekt im Ganzen als verfassungsgemäß (BVerfGE 94, 49). Nach der Verfassungsänderung gingen die Antragzahlen zurück.

Ein wichtiges Problem war das Schicksal der Migranten, die nicht abgeschoben werden konnten. Es kam vielfach zur *Duldung*, aber auch zum Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Die Geduldeten erhielten abgestufte Sozialleistungen. Trotz vieler Proteste kam es 1997 zu einer weiteren Verschärfung des *Asylbewerberleistungsgesetzes*.

Im Jahr 2006 wurden bereits 156.593 Geduldete in Deutschland gezählt. Über ein Viertel davon waren bereits zehn Jahre im Land. Auf Initiative des Landes Berlin wurde 1998 eine zusätzliche Verschärfung des *Asylbewerberleistungsgesetzes* geplant, die nach viel Kritik abgemildert werden musste. Tenor der Novelle war der Topos, dass die meisten Einwanderer Sozialleistungen erschleichen wollten (Müller 2010, S. 165ff., 169–170). Kein geringerer als Gerhard Schröder (FAZ. 21. 7. 1997) monierte, dass die Polen beim Autodiebstahl, die Russen-Mafia bei der Prostitution und Südosteuropäer bei Drogenkriminalität dominierten. Die Länder lobten zusätzliche Prämien für vorzeitige Rückkehrer aus.

7.2 Flüchtlingskrise seit 2015 und Asylpakete

1977 war es bereits zu einer Änderung des *Ausländergesetzes* gekommen, welche die Grenz- und Ausländerbehörden zu der Entscheidung ermächtigte, ob es sich bei einem Asylantrag um Missbrauch handelte. Das Bundesverfassungsgericht erklärte diese Regelung 1981 als verfassungswidrig. 1978 war das erste Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens verabschiedet worden. Nach der Ablehnung eines Oppositionsentwurfs wurde 1980 ein zweites Beschleunigungsgesetz verabschiedet, das die Asylverfahren verkürzen wollte. 1982 kam es trotz einiger Erfolge zu einem *Asylverfahrensgesetz*, das die öffentliche Debatte vorübergehend beruhigte. Drei Strategien wurden ergriffen (Müller 2010, S. 158):

1. Abschreckung durch Verschlechterung der sozialen Situation der Asylanten,
2. Zugangerschwerung durch Visumszwang,
3. Einschränkung der Widerspruchsmöglichkeiten durch Verkürzung der Rechtswege.

Es entwickelte sich zunehmend ein Netz von Institutionen, welche die Flüchtlinge unterstützten – etwa durch Kirchenasyl (vgl. Kap. 7.5).

Im Jahr 2008 wurde von acht Stiftungen ein unabhängiges Gremium gegründet: der „Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration“ (SVP) mit Sitz in Berlin. Die Initiative ging auf zahlreiche Stiftungen wie die Mercator-, Volkswagen-, Freudenberg-, Hertie-, Körber-, Vodafone- und die Zeit-Stiftung zurück. Der Rat führte Befragungen durch und kam 2010 zu dem Schluss, dass die Integration besser sei als ihr Ruf (<http://www.zeit.de/politik/2010-05/integration-deutschland>). Die Studie wurde jedoch von einigen Kritikern und Kritikerinnen wie Necla Kelek (FAZ. 9.5.2011) nicht als sehr wissenschaftlich angesehen, weil der Sachverständigenrat nach ideologischen Kriterien Politik betreibe und nicht wissenschaftlich arbeite.

Wichtig wurden in Deutschland ein *Fachkräfteeinwanderungsgesetz* und ein *Beschäftigungsduldungsgesetz*. Nach dem *Fachkräfteeinwanderungsgesetz* – stark von Arbeitgebervereinigungen gefördert – sollen ab 2020 Arbeitskräfte nach Deutschland gebracht werden. Bundesminister Seehofer polemisierte jedoch gegen die Gefahr einer „Einwanderung in die Sozialsysteme“. Die leichtere Zuwanderung sollte „nicht ins Arbeitsamt, sondern an den Arbeitsplatz führen“. Das Gesetz zur Einwanderung wurde gesplittet. Migranten bekamen nach dem *Beschäftigungsduldungsgesetz* eine Chance auf Bleiberecht, wenn sie mindestens anderthalb Jahre wenigstens 35 Stunden pro Woche gearbeitet hatten und ihren

Unterhalt selbst verdienten. Sie dürften nicht straffällig geworden sein und ihre Kinder müssten die Schule besuchen. Wer alle Kriterien erfüllte, konnte eine „gesicherte Beschäftigungsduldung“ über 30 Monate und danach ein unbefristetes Aufenthaltsrecht bekommen. Beide Gesetze sollten am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Mit diesem Dualismus soll Asylumigration und Erwerbseinwanderung getrennt bleiben.

Für die Migrationspolitik war die Hartz IV-Regelung einflussreich. Gerhard Schröder hatte als Bundeskanzler mit seiner Agenda 2010 die Bundesrepublik verändert. Mit Hartz IV, dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 1. Januar 2005 – nach dem Vorsitzenden einer Regierungskommission zu diesem Thema benannt – wurde die Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Zeitarbeit und Minijobs sind liberalisiert und die Sozialämter mit den Arbeitsagenturen zusammengelegt worden. Die Arbeitslosenrate sank dramatisch. Diesem primären Vorteil gegenüber stand die Verarmung der wenig verdienenden Bürger. Vielfach kritisiert wurde, dass eine wichtige Lohnersatzleistung, die Arbeitslosenhilfe, abgeschafft und durch eine bloße Fürsorgeleistung, das Arbeitslosengeld, ersetzt wurde. Der Niedriglohnssektor wuchs auf fast ein Viertel der Beschäftigten und führte nach Ansicht linker Kritiker zu einer „Entsolidarisierung“ (Ch. Butterwegge 2017, S. 10).

Nicht selten wurde die Frage aufgeworfen, ob man das individuelle Grundrecht auf Asyl abschaffen könne. Manche halten es schon für abgeschafft. Denn durch die Verfassungsänderung von 1993 wurde das Recht eingeschränkt. Es kam zu der Einschätzung, dass das Grundrecht „Asyl“ aus der Verfassung gestrichen werden könne, und dass es keine völkerrechtliche Pflicht gebe, ein absolutes Recht auf Asyl vorzusehen.

Im Jahr 2015 befasste sich die Bundesregierung mit der gesetzlichen Umsetzung der Richtlinien 2013/32/EU und 2013/33/EU. Die Koalition einigte sich im September 2015 auf einen überarbeiteten

Gesetzentwurf. Darüber hinaus wurde ein „Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“ erarbeitet. EU-Staaten sind verpflichtet, europäische Richtlinien innerhalb gesetzter Fristen in innerstaatliches Recht umzusetzen. Dabei kam es im September 2015 gegen 19 Mitgliedstaaten zu 40 EU-Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstößen gegen gemeinsame Asylstandards (Flüchtlingskrise 2015; Wikipedia Asylrecht Deutschland 11. 1. 2019 3f). Die EU hatte bereits im August 2015 bemängelt, dass Deutschland im Jahr 2015 218.000 Asylanträge entgegengenommen, aber nur 156.000 Datensätze in das zentrale Erfassungssystem der EU übertragen habe. Im September 2015 wurde die Bundesregierung befragt, warum 2014 von den 128.000 Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung nur 34.000 zur Ausreise aufgefordert wurden. Am 1. Januar 2016 trat ein „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ in Kraft, das Bleibemöglichkeiten für gut integrierte Jugendliche und für Langzeitgeduldete schaffte. Zugleich erleichterte es schnellere Abschiebungen.

Über die Anwendung des Dublin-Abkommens kam es Ende August und Anfang September 2015 zu Missverständnissen zwischen den Regierungen von Ungarn, Österreich und Deutschland (FAZ, 31. 8. 2015). Weil nach einer Leitlinie des BAMF die Flüchtlinge aus Syrien nicht in die Ankunftsländer in der EU zurückgeschickt würden, kam das Gerücht auf, dass Deutschland allen die Einreise erlaube. Mitte September 2015 erklärten die Innenminister der Länder die Aufnahmekapazitäten für erschöpft. Es kam zu einer teilweisen Wiedereinführung der Grenzkontrollen und zu Aussetzungen des Schengen-Abkommens (https://de.wikipedia.org/wiki/flüchtlingskrisein_Europa_ab_2015). Die Drohung des bayerischen Ministerpräsidenten Seehofer Anfang Oktober 2015, er werde notfalls die Bundesregierung vor dem Verfassungsgericht verklagen und eigene Sicherheitsmaßnahmen ergreifen, wurde von

den anderen Parteien nicht ernst genommen oder kritisiert. Die CSU zog ihre Klagedrohung schließlich Anfang Mai 2016 zurück (FAZ, 2.5.2016).

Am 24. Oktober 2015 trat „*Asylpaket I*“ in Kraft, Ende Januar 2016 kam es zu einer Einigung in der Koalition über „*Asylpaket II*“. Nach Angaben der Bundesregierung lebten Ende Juni 2016 546.209 rechtskräftig abgelehnte Asylsuchende in der Bundesrepublik, davon über 400.000 seit mehr als sechs Jahren. Etwa die Hälfte der abgelehnten Antragsteller erhielt ein unbefristetes, ein Drittel ein befristetes Aufenthaltsrecht und circa 100.000 erhielten eine Duldung, viele davon wegen fehlender Reisedokumente (Die Welt 22.9.2016). Im Jahr 2016 wurden nur 25.375 abgelehnte Asylbewerber in ihre Herkunftsstaaten oder in andere europäische Staaten zurückgeschickt (vgl. Kap. 7.1). Seit der Flüchtlingskrise hat das BAMF nicht nur in Personal investiert, sondern Information technology tools (IT) sollen seit 2017 die Spracherkennung verbessern, um falsche Herkunftsangaben von Asylsuchenden entlarven zu können (Bubrowski 2019, S. 4).

Aufgrund des Flüchtlingsandrangs 2015 wurde das Asylgesetz schärfer gefasst und ermöglichte schnellere *Abschiebungen* von abgelehnten Asylbewerbern. (§ 36, Abs. 3, AsylG). Gegen Ablehnungen durch das BAMF ist der Verwaltungsrechtsweg möglich. Das Asylregime der Bundesrepublik ist nicht auf den Dualismus von „Staat“ und „Migranten“ zu reduzieren. Es ist von einer Vielzahl von Akteuren geprägt, die unterschiedlich stark institutionalisiert sind. Sie haben daher verschiedene Deutungs-, Definitions- und Gestaltungsmacht. Bei den staatlichen Akteuren spielen in einem föderalistischen System unterschiedliche Akteure in Bund und Ländern eine Rolle. Wichtig sind auch die Verwaltungsgerichte als Korrektivinstanz für Entscheidungen der Verwaltung. In beiden Bereichen von Legislative und Judikative spielte die EU eine gewichtige Rolle. Erst das Ausländergesetz von 1965 ermöglichte

eine bundesweite einheitliche Benutzungspraxis (Müller 2010, S. 146–147, 153).

Die bereits erwähnten zwei Asylpakete wurden mit Änderungen in Kraft gesetzt. *Asylpaket I* (Oktober 2015) betraf jedoch folgende Probleme:

1. Die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern.
2. Die Art der Leistungen, bei denen in Erstaufnahmeeinrichtungen Geldzahlungen weitgehend durch Sachleistungen ersetzt werden.
3. Die Praxis der Abschiebung und die Verteilung der Flüchtlinge sowie die Regelungen zu Unterkünften.
4. Integrationskurse.
5. Die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als weitere „sichere Staaten“.

Asylpaket II (Februar 2016) war weiteren Maßnahmen gewidmet:

1. Besondere Aufnahmezentren.
2. Nachzug von Familienangehörigen.
3. Marokko, Algerien und Tunesien werden als sichere Herkunftstaaten eingestuft.
4. Die Abschiebung gesundheitlich angeschlagener Flüchtlinge wurde erleichtert.

Im *Asylpaket II* blieb die Einstufung der neuen sicheren Herkunftstaaten ausgeklammert, weil der Rest nicht die Zustimmung des Bundesrats erforderte. Umstritten war vor allem, ob die strengeren Regeln zum Familiennachzug auch syrische Bürgerkriegsflüchtlinge betreffen sollte. Der eigene Leistungsbeitrag von zehn Euro pro Monat wurde nicht umgesetzt, sondern durch eine Zehn-Euro-Kürzung bei den Regelsätzen im *Asylbewerberleistungsgesetz* realisiert. Der Eigenbetrag war auf Widerstand gestoßen, da er die

integrationswilligen Asylbewerber belastet hätte (FAZ, 1.2.2016). Die Asylpakete sollten der Beschleunigung von Verfahren bewirken. Aber die rasche Folge von gesetzlichen Änderungen hat die Lage eher komplizierter werden lassen.

Die Grünen wollten den Familiennachzug des Asylpakets II durch die Vereinten Nationen überprüfen lassen. Der Kinderschutzbund griff zu der ungewöhnlichen Bitte an Bundespräsident Gauck, das Gesetz nicht zu unterschreiben, was nicht erfolgte. Im Sommer 2015 lag die durchschnittliche Bearbeitungsdauer pro Antrag nach Angaben des BAMF bei 5,4 Monaten. Kritiker fanden diese Angaben geschönt, weil die Flüchtlinge erst nach der Antragstellung vom BAMF erfasst würden, nicht aber beim Eintreffen in Deutschland (Leubecher 2015). Für Asylbewerber und geduldete Migrant*innen galt für eine vorgegebene Zeitdauer Residenzpflicht in einem Bereich, den die zuständige Behörde festlegte.

Die Zahlenübersicht wird mindestens alle zwei Jahre durch das Amt der „Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ geliefert, das 1978 geschaffen wurde und 2005 von Bundeskanzlerin Merkel im Bundeskanzleramt angesiedelt worden ist (Umgangssprachlich „Ausländerbeauftragte“ oder „Integrationsbeauftragte“; Liste der Berichte: https://de.wikipedia.org/wiki/Bericht_der_Beauftragten_für...).

Im Vergleich der *Fluchtursachen* standen an der Spitze die akute Gewalt gegen Zivilisten durch Kriegsparteien, viele Arten von Verfolgung, wirtschaftliche und soziale Verelendung, Naturkatastrophen. Die Ursachen für eine Flucht nach Zentraleuropa wurden im Bürgerkrieg in Syrien, in den Anschlägen der Taliban in Afghanistan und der Terrororganisation „Islamischer Staat“ im Irak und in Syrien sowie die bewaffneten Konflikte in Somalia, Sudan, Südsudan, Eritrea, Nigeria und Krieg in der Ostukraine, gesehen (Luft 2017, S. 19ff., 26ff.). Eine Migrationsforscherin wie Kirsten Hoesch (2018, S. 1ff.) hat diese Ursachen mit einem Problemstau

in Beziehung gebracht und Deutschland dafür verantwortlich gemacht, dass legale Einreisewege und eine faire Verteilung der Flüchtlinge nicht durchgesetzt werden konnten. Andere Experten fanden eher, dass es sich um eine „Normalmigration“ handelte, die viele Millionen umfasste, ein Faktum, das Angela Merkel unterschätzte, als sie durch die „Politik der Einladung“ viele Wanderungsströme der arabischen Welt nach Europa umdirigierte.

Die Asylanträge nach Bundesländern zeigten Nordrhein-Westfalen und Bayern in den letzten Jahren an der Spitze. Baden-Württemberg wurde von 2017 bis 2019 zum dritt wichtigsten Aufnahmeland, vor Niedersachsen, Hessen und Berlin (Hoesch 2018, S. 8). Die *Zahl der Abschiebungen* in Deutschland wird von den meisten Betrachtern als niedrig angesehen. Sie stieg von 10.884 Fällen 2014 auf 25.375 Abschiebungen 2016, sank aber 2018 schon wieder auf 23.617 – Zahlen, die sich etwa in Relation zu den Neuanträgen entwickelten. Bei den Abschiebungen nach Staatsangehörigkeit dominierten von 2014 bis 2017 der Großraum des früheren Jugoslawien: Albanien (3.471), Kosovo (2.772), Serbien (2.374) und Mazedonien (1.544) (BAMF 2018, S. 9).

Im Jahr 2017 wurden 21,2 Milliarden Euro an *asylbedingten Ausgaben* vom Bundeshaushalt und 5,9 Milliarden von den Länderhaushalten verbucht (Bundeszentrale für politische Bildung 2016–2019).

Tab. 5 Entwicklung der Asylantragszahlen seit 1953

1953	1.906
1956	16.284
1970	8.645
1975	9.627
1980	107.818
1985	73.832
1990	193.063
1992	438.191
1995	166.951
2000	117.648
2005	42.908
2010	48.589
2015	476.649
2016	745.545
2017	222.683
2018	185.853
2019	59.889 (Januar-April)

Quelle: BAMF 2019, S. 5

In der Asylgeschäftsstatistik des BAMF vom März 2019 kamen die meisten Asylanträge aus Syrien, Nigeria, dem Irak, Afghanistan, dem Iran und der Türkei. Durch das BAMF werden seit 2005 jährlich *Migrationsberichte* erstellt. Der Migrationsbericht hat sich als umfassendes Nachschlagewerk zu einem Standardwerk entwickelt. Der Umfang der Wanderungsbewegungen wird anhand von amtlichen Quellen dargestellt und dient einer neutralen Diskussion gegen die „Überfremdungsängste“. Das Migrationsgeschehen in Deutschland ist vor allem durch Zu- und Abwanderung in andere EU-Länder gekennzeichnet. 2017 kam es zu einer starken Verringerung der Zuzüge (vgl. Tabelle 5). Die Fortzüge waren vergleichsweise höher. 2018 sanken die Zuwanderungszahlen

erneut. Unionsbürger sind freizügigkeitsberechtigt und stellten 2017 53,4 % aller Zuzüge nach Deutschland dar. 15,4 % stammten aus Asien. An der Spitze der Herkunftsländer lagen die Anteile aus Rumänien und Polen. Im Jahr 2015 lag noch Syrien an der Spitze. Zwei Jahre später hatte fast jeder vierte Mensch (23,8 %) in den deutschen Privathaushalten einen Migrationshintergrund. Knapp ein Drittel war bereits in Deutschland geboren. Der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen war gestiegen. Im Jahr 2017 wurden 114.861 Aufenthaltserlaubnisse aus familiären Gründen erteilt, die im gleichen Jahr eingereist waren. Auch im Jahr 2017 begannen zudem 104.940 Studierende ihr Studium in Deutschland – die bisher höchste Zahl. Die Blaue Karte EU als Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte hatte ebenfalls an Bedeutung gewonnen (Migrationsbericht 2016/2017 vom 23. Januar 2019: 2. Migrationsbericht: Weniger Schutzsuchende 2019: 2).

Innenminister Seehofer hatte mit SPD-Arbeitsminister Hubertus Heil einen Gesetzesentwurf ausgehandelt, der aber auf Widerspruch bei vielen CDU-Politikern stieß. Die Bundesregierung legte Ende 2018 statt eines Entwurfs zwei Gesetzesentwürfe zur *Bekämpfung des Fachkräftemangels* in Deutschland vor. Auch Migranten ohne Anspruch auf Asyl sollte der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden. Wer seit längerem einer sozialversicherungspflichtigen Arbeit nachging, seinen Lebensunterhalt selbst bestreiten konnte und seine Identität nicht verschleiert hat, kann in Deutschland bleiben. Die Regelungen sollen zunächst nur für fünf Jahre gelten, zudem nicht für alle Berufe, sondern vor allem für Pflegekräfte (Lion 2018, S. 1).

Die Forschungsgruppe um Bogumil et al. (2018, S. 291ff.) kam trotz der Kritik an vielen Mängeln des BAMF zu der Befürwortung einer einheitlichen Rechtsanwendung im Bundesgebiet und sprach sich gegen die Übertragung der Durchführung des Asylverfahrens auf die Bundesländer aus. Der Bund sollte sich stattdessen stärker

auf die Qualitätssteigerung im BAMF konzentrieren. Der Integrationsbereich des BAMF hat sich seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ständig in seinem Aufgabenbereich erweitert, wie zum Beispiel bei den Sprachangeboten und Integrationskursen. Diese Entwicklung hat freilich bei einigen Kommunen die Sorge gefördert, das BAMF könne sich in eine „Bundesintegrationsagentur“ verwandeln. Das führte zu der Überlegung, einige Aufgaben auf die kommunale oder Kreisebene zu übertragen.

In den Bundesländern kam es in den letzten Jahren bereits zu einer Aufwertung der Integrationspolitik. In jedem Land befasste sich ein Ministerium mit der Integration und fast überall sind Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragte sowie beratende Landesbeiräte geschaffen worden. Vier Bundesländer (Berlin 2010, NRW 2012, Baden-Württemberg 2015 und Bayern 2016) haben eigene *Landesintegrationsgesetze* geschaffen. Die Vielfalt der Maßnahmen drohte jedoch in einem „Förderungsdschungel“ zu enden, der selbst von den Ministerien nicht immer überschaut wird. Daher plädierten einige Forscher (z. B. Bogumil et al. 2018, S. 293–294) für eine weitere Stärkung des „Ausländerzentralregisters“ (AZR) als Datendrehscheibe im Migrationsmanagement.

Erst am 24. Oktober 2015 wurde das Asylverfahrensgesetz in „*Asylgesetz*“ umbenannt. Ursprünglich war das Gesetz ein reines Verfahrensgesetz, mit dem das Verwaltungsverfahren des Asylrechts nach Art. 16a GG geregelt wurde. Es wurden im Oktober 2015 neben dem Asylverfahrensgesetz das Staatsangehörigkeitsgesetz, das Bundesvertriebenengesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz zur Straffung des Verfahrens geändert. Missbräuchen des Asylverfahrens sollte entgegengewirkt werden. Im *Aufenthaltsgesetz* ist die Aufenthaltserlaubnis stets befristet – die Niederlassungserlaubnis hingegen unbefristet. Die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Teilnahmeberechtigung an einer Maßnahme zur Sprachförderung ist von der Arbeitsagentur zur Ausländerbehörde gewechselt.

Neu war, dass neben einer Teilnahmerechtigung auch eine Teilnahmeverpflichtung festgelegt werden kann.

Die Integrationspolitik in einigen europäischen Ländern wurde verbessert. Gleichwohl gibt es noch viele mangelhafte Entwicklungen im Migrationsbereich. Mehrere Länder begannen, ihre Grenzen zu schließen. Sogar Schweden (2016: 1,4%), ein Land das einst in Proportion zur eigenen Bevölkerung die meisten Migranten nach Luxemburg (3,4%) und der Schweiz (1,5%) aufnahm. Es wurde sogar ein latenter „nordischer Wettbewerb“ festgestellt in der Frage: „Welches nordische Land ist am unattraktivsten für Flüchtlinge?“ (Wyssuwa 2016, S. 2). Die Europäische Union hat versucht, die Differenzen auszugleichen, scheiterte aber schmachlich im Fall von Ungarn und Polen. Ungarn hat sogar auf einige Subsidien der EU verzichtet, um einer Nötigung durch Brüssel zu entgehen. Die Tendenz, die EU zu verlassen, ist seit dem Brexit gewachsen und behindert eine einheitliche Migrationspolitik.

7.3 Das Migrationspaket von 2019

Trotz der Konflikte in der Großen Koalition, die durch den Niedergang der Stimmen von CDU und SPD aufkamen, hat die Koalition sich auf ein Migrationspaket geeinigt, das am 7. Juni 2019 verabschiedet wurde. Der Bundesrat sollte noch Ende Juni das Werk billigen. In dem „Kompromisspaket“ hat man die Regeln für ausreisepflichtige Ausländer verschärft, andererseits aber die Fachkräftezuwanderung und die Duldungsregeln für bereits integrierte Asylbewerber erleichtert. Zentrale Ziele waren die Anwerbung nichtakademischer Fachkräfte, die konsequente Durchsetzung der Ausreisepflicht und die bessere Integration durch Arbeit, Sprache und Bildung.

Sieben Änderungen von Gesetzen waren im Migrationspaket vorgesehen, darunter:

- Lockerung der *Zugangsregeln für Fachkräfte*, die in Deutschland arbeiten möchten.
- *Erleichterung, einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu suchen* für Nicht-EU-Bürger. Wer ein Visum besitzt und sich selbst ernähren kann, einen guten Schulabschluss und den Nachweis von Deutschkenntnissen bringt, soll bis zu einem halben Jahr Zeit erhalten, um sich eine Arbeitsstelle zu suchen.
- *Verbesserung des Bleiberechts für Geduldete*, die einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz erhalten haben, gilt für alle, die bis zum 1. August 2018 in Deutschland einreisten. Für später Angekommene sollen die Zuwanderungsregeln für Fachkräfte gelten.
- *Erleichterung der Abschiebehaft* – die lange von der SPD nicht akzeptiert wurde – und Unterbringung getrennt von Straftätern in Justizvollzugsanstalten.
- *Der Polizei wird künftig bundesweit auch das Betreten von Wohnungen gestattet.*

Opposition gegen dieses mühsam erreichte Einigungspaket kam vor allem von den Grünen und der Linken. Pro Asyl erklärte, die Vereinbarungen lebten im „Geist des Rechtspopulismus“. Der paritätische Wohlfahrtsverband beklagte die maßlose Ausweitung der Abschiebehaft. Änderungen beim Staatsangehörigkeitsrecht, etwa der Entzug der Staatsangehörigkeit bei IS-Kämpfern, die eine zweite Staatsangehörigkeit besitzen, sind in dem Paket diskutiert, aber nicht beschlossen worden. Bundesminister Heil wollte pauschal jedem Asylbewerber nach neun Monaten einen *Integrationskurs* anbieten. Daran wurde kritisiert, dass auch abgelehnte Asylbewerber, die staatlich finanzierte Sprachkurse besuchen, dazu angeregt werden, nicht mehr freiwillig auszureisen. Es wurden 235.000

Personen für ausreisepflichtig erachtet. Fatal erschien, dass die freiwillige Ausreise mit finanzieller Förderung sich bereits halbiert habe und dass mehr Abschiebungen scheitern als vollzogen werden. Die Verwaltungsgerichte versanken in einer Klageflut. 328.584 Migranten waren Ende 2018 in einem *Asylklageverfahren* involviert. Deutlich mehr als 80 % der beklagten Bescheide hatten Bestand vor Gericht. Die CSU-Politikerin Andrea Lindholz (2019, S. 8), die als Vorsitzende des Innenausschusses im Bundestag diene, plädierte für striktere Kontrolllösungen, da es zwar ein Grundrecht auf Schutz, aber nicht auf Migration gebe.

7.4 Botschaftsasyl

Umstritten ist die Möglichkeit eines Botschaftsasyls. Die Schweiz hatte es von 1980 bis 2013 realisiert. Man hatte damals vor allem kommunistische und lateinamerikanische Diktaturen im Blick, aus denen eine Ausreise kaum möglich schien. Die Zahl der Gesuche vervielfältigte sich. 2012 wurden dreimal so viele Gesuche wie 2007, nämlich 7.667 Einreiseanträge, gezählt. Es sind jedoch nur 579 Gesuche genehmigt worden. In Deutschland ist die Einrichtung nicht zugelassen. Die Schweizer Zahlen auf Deutschland umgerechnet würden 1.100 erfolgreiche Asylanträge pro Jahr bedeuten. Da die Schweiz durch diese Einrichtung als einziges Einwanderungsland mit dieser Möglichkeit in Europa geworden war, schaffte sie 2012 diese Festlegung wieder ab, um die ungleiche Lastenverteilung zu verringern. Allenfalls eine gesamt europäische Einführung des Botschaftsverfahrens schien empfehlenswert. Diese aber galt angesichts der Verschiedenheit der Migrationspolitik in den EU-Staaten als unwahrscheinlich (Kupeczky 2015, S. 4ff., 26). Die Möglichkeit eines Botschaftsasyls wird gelegentlich positiv gewertet, weil bei der aktuellen Ablehnungsquote von 98 % die

Folgen der Abschiebungen minimiert würden (Botschaftsasyl, Wikipedia 26. 1. 2019).

Im Mai 2015 hat die SP-Nationalrätin Silvia Schenker das Botschaftsasyl in der Schweiz erneut aufs Tapet gebracht. Sie forderte den Bundesrat auf, eine Verstärkung des Botschaftsasyls durch parallele, gemeinsame Regelungen in ganz Europa zu erreichen. Der Bundesrat hat die Motion abgelehnt. Es schien ihm unrealistisch, dass andere Länder folgen würden und er sah die Einreise von Schutzbedürftigen bereits als erleichtert an. Zudem fiel auf, dass EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker *Asylaufnahmezentren* an der EU-Außengrenze forderte (<https://tageswoche.ch/politik> 2015). Angela Merkel hat sich in Deutschland ähnlich entwickelt, und versucht die Migration vor allem in Afrika weiträumig von Europas Grenzen fernzuhalten. Ein geplantes EU-weites *Resettlement-Programm* sah die Aufnahme von 20.000 Personen auf europäischer Ebene vor. Die Schweiz hat dieses Programm ausdrücklich unterstützt.

Neuere Überlegungen europäischer Staaten durch Macron und Merkel zielten eher auf *Asylzentren außerhalb Europas* ab, um die afrikanischen Migranten nicht in die Hände der Schlepper fallen zu lassen. Die Organisation Human Rights Watch hatte Bedenken. Angesichts schlimmer Zustände vor allem in Libyen sei ein europäisches Asylzentrum zynisch. Manche dieser Zentren misshandelten ihre Insassen und wer das Zentrum verlassen wolle, müsse Lösegeld zahlen (<https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/wer.verfolgt-wird...25.2.2019>).

7.5 Kirchenasyl

Die erste schriftliche Erwähnung von Asylproblemen sind die „Freistätten“ in der Bibel (Exodus 21,13). An diesen Orten durfte

keine Blutrache verübt werden. Das *Heiligtumsasyl* ging in die meisten Kulturen ein. Formen des Asyls waren:

1. das sakrale Asyl,
2. das persönliche Asyl in Form eines Schutzbriefes,
3. das territoriale Asyl, das von einer Stadt oder einem Staat für ihr Territorium verliehen wurde.

Für die Entwicklung des Kirchenasyls wurde die antike Institution *Hikesie* für wichtig erachtet. Schutzsuchende (Hiketiden) flohen zu Tempeln, Götterbildern oder Altären, um vorübergehend sicher zu sein. So konnten junge Frauen einer Zwangsverheiratung entgehen, Familien sich wieder versöhnen, Ehen gelöst werden oder sogar Sklaven ihren Weiterverkauf an einen besseren Herrn erreichen. Der Staat, auf dessen Territorium sich das Heiligtum befand, konnte über die dauerhafte Aufnahme der Schutzsuchenden entscheiden. Bei positiven Entscheidungen konnten diese als „Metöken“ mit eingeschränktem Bürgerrecht leben.

Die Praxis der Hikesie wurde mit zunehmender Christianisierung des Römischen Reiches auf die Kirchen ausgedehnt. Bischöfe traten gegenüber staatlichen Stellen für zu Unrecht Verfolgte ein, um eine Begnadigung zu erwirken. Mit der konstantinischen Wende wurden die Bischöfe mit lokalen Verwaltungs- und richterlichen Aufgaben betraut. Als seit dem 14. Jahrhundert die Staatsgewalt wieder erstarkte, zwangen die Staaten die Kirche dazu, immer mehr Personengruppen vom Asylrecht auszuschließen. Im „Ewigen Landfrieden“ von 1495 wurde ein Gewaltmonopol des Staates errichtet (<https://de.wikipedia.org/wiki/Kirchenasyl>). Die Kirche durfte aber weiterhin Asyl gewähren. Selbst Martin Luther (1985) verfasste auf Latein ein *Traktat über das kirchliche Asylrecht*. Aber ein Asylrecht wurde in den neueren Rechtsordnungen der evangelischen Kirchen nicht beansprucht. Die Katholische Kirche

hingegen bestand auf dem Asylrecht, das zuerst im „Codex Juris Canonici“ von 1983 fehlte – in einer Reform der Version von 1917 durch eine Kommission, die vom 2. Vatikanischen Konzil eingesetzt worden war.

Mit der Zunahme der Flüchtlinge seit den 1970er Jahren kam es zu einer aktiven Kirchenasylbewegung. Im Jahr 1983 ereignete sich das erste Kirchenasyl in der Heilig-Kreuz-Gemeinde in Berlin-Kreuzberg. Im Frühjahr 1985 teilten neun Berliner Gemeinden der Kirchenleitung mit, dass sie Flüchtlingen helfen und sie schützen wollten. Der Ex-Bischof Wolfgang Huber, der die Einleitung zum Handbuch des Kirchenasyls schrieb, wollte lieber von „Gemeindeasyl“ sprechen, um die Nähe der beiden großen Kirchen zu einzelnen Notfällen zu suggerieren (Just & Sträter 2003, S. 142, 2). Auch in anderen Teilen der Bundesrepublik kam es Mitte der 1980er Jahre zu ersten Kirchenasylen. Eine besondere Form des kurzzeitigen Kirchenasyls wurde dem Ex-Staatsratsvorsitzenden der DDR Erich Honecker und dessen Frau in den Hoffnungstaler Anstalten Lobetal gewährt. Gegen diese Form des kirchlichen Asyls kam es zu Demonstrationen, weil Honecker vorgeworfen wurde, die Christen in seiner Amtszeit benachteiligt zu haben. In der DDR hatte es kein verfassungsmäßiges Recht auf Asyl gegeben. Asylrecht war ein Recht des Staates, kein subjektives Recht von Asylsuchenden. Nur kleine Gruppen kamen aus Griechenland (1961 circa 1300), aus Spanien und Chile (circa 2000) (<https://de.wikipedia.org/wiki/asyl>).

Im Februar 1994 wurde die „Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche“ (BAG) gegründet. Die Arbeitsgemeinschaft wurde 1997 zu einem „eingetragenen Verein“. Die Entscheidung Kirchenasyl zu gewähren, wird meistens von leitenden Gemeindegemeinderäten oder dem die Gemeinde leitenden Pfarrer in Kooperation mit Pfarrgemeinderäten getroffen. Es wurde unterschieden zwischen:

1. *Offenes Kirchenasyl*, bei dem die Kirchengemeinden mit den Medien zusammenarbeiten. Die Öffentlichkeit soll den Schutz der Betroffenen vor staatlichem Zugriff verstärken.
2. *Stilles Kirchenasyl* soll den Verhandlungen mit den staatlichen Behörden erleichtern.

Die Behörden werden jedoch von allen Kirchenasylen in Kenntnis gesetzt. Die Autoren Just und Sträter (2003, S. 155) gaben die Zahl von 550 Kirchenasylen bis zum Jahr 2000 bekannt. Empirische Studien der BAG konnten nachweisen, dass Kirchenasyle in mehr als 70 % der Fälle vor menschlichen Härten für Leib und Leben bewahren konnten. Nach der Einführung von *Härtefallkommissionen* verlor das Kirchenasyl an Bedeutung. 2013 wuchs die Zahl der Fälle wieder, weil nach dem Dublin II-Abkommen das Überstellen von Asylsuchenden an EU-Länder mit schlechteren Asylbedingungen, als sie in Deutschland herrschten, möglich wurde. Im Jahr 2015 kritisierte Bundesinnenminister Thomas de Maizière die Praxis des Kirchenasyls unter dem Gesichtspunkt der Verfassung, obwohl er als Christ für diese Möglichkeit Verständnis habe (Spiegel.de, 30.1.2015). Die beiden großen Kirchen und das Bundesamt vereinbarten, dass Kirchengemeinden auch weiterhin Kirchenasyl in Einzelfällen, in denen besondere Härte befürchtet wurde, vortragen dürften. Nach der Grundgesetzänderung bot auch Kirchenasyl keinen vollen Schutz. Immer wieder wurden Kirchenasyle von der Polizei geräumt und Strafverfahren gegen Pfarrer und Kirchenvorstände eingeleitet (Müller 2010, S. 171).

Anfang Mai 2018 äußerte der Vorsitzende Richter des Vierten Strafsenats des OLG München bei einer Urteilsbegründung über ein Freisinger Asyl einige Punkte:

- Der bloße Eintritt eines Flüchtlings ins Kirchenasyl oder der bewusste Verzicht von Behörden, diesen polizeilich aus der

Kirche herauszuholen, führte nicht zur Aufhebung der Strafbarkeit des Flüchtlings.

- Untätigkeit der Behörden bedeute nicht, dass eine stillschweigende Duldung damit einhergehe (<http://sueddeutsche.de/1.3965587>).
- Im August 2018 hat der Bundesinnenminister daraufhin die Regeln im Umgang mit dem Kirchenasyl verschärft. Wenn Kirchengemeinden sich nicht an Absprachen hielten, galten Asylsuchende nach dem Dublin-System als „flüchtig“. Die Abschiebungsfrist wurde auf 18 Monate erhöht (<https://frage-ndenstaat.de/blog/2018/erlass-kirchenasyl-dublin/>). Der Chef des Bundesamts für Migration Hans-Eckard Sommer erwähnte, dass man mit den Kirchen ein Verfahren vereinbart habe (2019, S. 34). Die Zahl der Kirchenasylanten sei zwar zurückgegangen, aber immer noch zu hoch. Die Flüchtlingspolitik der Kirchen löste eine Debatte aus, wie die Trennungslinien von Politik und Kirchen gewahrt werden könnten. Religionsgemeinschaften können nach einer ausgewogenen Meinung (Fülling 2019, S. 247) nur als Korrektiv für politische Maßnahmen und Diskurse auftreten. Sie sollten ihre „holistische Lebensform“ erhalten und ihre geistliche Funktion wahren, ohne sich in die Details politischer Argumentation einzumischen.



Konklusion: Integration von Migranten

8

Die klassischen Arbeiten der Chicago-Schule von Robert Park (1950) und anderen haben noch Zyklenmodelle über Generationen entwickelt. Sie erwiesen sich jedoch stark auf ein Land und eine Zeit beschränkt. Inzwischen werden die Tendenzen der *Assimilation oder Segmentation* nicht mehr generalisiert, sondern nach den Einflüssen spezieller Faktoren untersucht. Gleichwohl wird die strukturelle Assimilation für wahrscheinlicher gehalten als die Segmentierung. Sie erscheint als eine Art Investition für einen Zugang zu höheren Gütern wie Einkommen und soziale Anerkennung. Die Befunde waren in der Zeit bis zu den 1990er Jahren unterschiedlich: Es zeigte sich eine Angleichung der Erwerbsbeteiligung, der beruflichen Stellung und des Familientyps – nicht aber bei der Bildungsgleichheit. Auch beim Wohnort wurde eine zunehmende ethnische Ungleichheit festgestellt. Der grundlegende Mechanismus schien weniger die chronologische Zeit als der Generationenwechsel. Die Angleichungsgrundlagen waren auch durch die *Herkunftsethnien* determiniert. Bei den Türken ließen sich in Deutschland die größten Differenzen zu den Deutschen feststellen, bei den Spaniern hingegen die geringsten, was auf die

Angleichung im Bildungsniveau zurückgeführt wurde (Kalter & Granato 2004, S. 62–63, 80–81).

Nach der Wiedervereinigung erlebte die *Stadt Berlin* in einem „negativen Kumulationsprozess“ starke Einbußen in der Integrationspolitik. Von 1989 bis 1998 verlor Berlin zwei Drittel seiner Industriearbeitsplätze. Zuwachs gab es im Dienstleistungssektor, der konnte aber die Verluste in der Industrie nicht kompensieren, zumal die Arbeitslosigkeit im Jahr 2000 stark über dem Bundesdurchschnitt lag. Um die Jahrtausendwende empfangen 17,5 % aller Ausländer Sozialhilfe. Berlin wurde mit der Epoche der Entindustrialisierung der Niederlande und deren Übergang zur Dienstleistungsökonomie verglichen. Nur bei den Einbürgerungen war Berlin vorbildlich. Es wurde eine Verkoppelung der nationalen Integrationspolitik mit der Analyse lokaler Problemlagen gefordert.

Unterschiede der Integrationspolitik wurden auch hinsichtlich der *Volksgruppen* festgestellt. „Die einzige normale Bevölkerungsgruppe in Berlin sind die Türken“ soll der Berliner Innensenator Wilhelm Kewenig 1986 gesagt haben, weil sie viel arbeiteten, sparten und Steuern zahlten. Auch die Vietnamesen wurden gelobt, weil sie lernwillig, arbeitsam und findig gegenüber Nischen in der Gesellschaft waren, sodass wenig Verdrängungskonkurrenz entstand. Kritik an einzelnen Migrationsgruppen entstand vor allem durch die Zunahme kultureller und religiöser Optionen. Die Moschee ist das „islamische Bürgerhaus“ hat Leggewie (1993) gewitzelt. Fundamentalisierung und Radikalisierung ist gelegentlich islamischen Organisationen nachgesagt worden. Huntingtons Theorie des *Kulturkonflikts* ist in der Literatur jedoch überwiegend abgelehnt worden (Gesemann 2001, S. 19, 27; Gesemann & Kapphan 2001, S. 414; Hunger & Thränhardt 2001, S. 120, 109; Fijalkowski 2001, S. 129).

8.1 Misserfolge der Integrationspolitik

Eine schwere Belastung für die Integrationspolitik war die bis zur Jahrtausendwende aufrechterhaltene Devise, Deutschland sei *kein Einwanderungsland*. Integrationsarbeit wurde den Wohlfahrtsverbänden überlassen. Der erste Ausländerbeauftragte Heinz Kühn (SPD) forderte bereits stärkere Integrationsarbeit. Integration wurde erst im Zuwanderungsgesetz vom 1. Januar 2005 als staatliche Aufgabe festgeschrieben (Hanewinkel & Oltmer 2017, S. 1–2).

Die Misserfolge der Integrationspolitik wurden gelegentlich auf die neoliberale Modernisierung nach dem Untergang des Ostblocks zurückgeführt, welche die einst von Arbeitnehmern und Gewerkschaften erkämpfte Wechselbeziehung zwischen sozialer Gerechtigkeit und sozialem Wohlstand auflöste. Eine *Ethnisierung der gesellschaftlichen Konflikte* habe Minderheiten konstruiert und stigmatisiert, und damit die Privilegien der dominanten Mehrheit verfestigt (Ch. Butterwegge 2006, S. 58; Bozay 2011, S. 295, 305). Die soziale Spaltung und die Wiedergeburt des Nationalismus waren die Folge dieser Entwicklung. Den drei größten europäischen Einwanderungsländern – England, Frankreich und Deutschland – wurde nachgesagt, dass konservative Parteien fremdenfeindliche Themen gegen die Sozialdemokraten anwandten und sich damit an die Macht brachten. Dass diese Prozesse nicht zu einer neuen Einwanderungspolitik führten, wurde mit dem Einfluss ökonomischer Interessen, der rechtlichen Position der Migranten, der Reputation dieser Länder im Ausland und internationalen Vertragsverpflichtungen zugeschrieben, die einen radikalen Wandel nicht zuließen. Zum Teil haben konservative Regierungen sogar selbst neue Einwanderungsbewegungen initiiert (Thränhardt 1990, S. 339).

Die viel beschworene Integration von Ausländern wurde nicht nur als untaugliches Mittel zur Bekämpfung der Ausländerfeind-

lichkeit kritisiert, sondern die *Gemeinschaftssehnsucht* wurde geradezu als Ausdruck ihrer Ursachen eingeordnet. In der deutschen politischen Kultur ist die Versuchung einer antipluralistischen Gemeinschaft als stärker empfunden worden als der liberale Gegenwurf von Poppers „Offener Gesellschaft“ (1945). Dieser Gemeinschaftsdrang wurde auch als Grund für die Experimente mit verschiedenen Formen des Sozialismus verdächtigt. Der Integrationslehre von Rudolf Smend (1928, S. 141; 1955, S. 119ff.) wurde unterstellt, sich in antipluralistischer Weise gegen die Weimarer Republik gerichtet zu haben, was die Fremdenfeindlichkeit förderte. Diese Gesinnung spitzte sich in Carl Schmitts „Freund-Feind“-Gegenüberstellung noch zu.

Kritisiert wurde von dem Honorarprofessor an der TU Dresden, Robert Van Ooyen (2011, S. 135ff.) auch in reichlich übertriebener Weise, dass, wer integrieren will, den Fremden zum Feind erklärt. Dass Migrationsbeauftragte und Integrationsminister auf Bund- und Länderebene in der Regel „native Deutsche“ sind, schien ihm so sinnlos wie Männer als Frauenbeauftragte. Selbst in der 2001 eingesetzten *Zuwanderungskommission* wurde kein Migrant gesichtet. Deutschland war belastet durch die Tatsache, dass die deutschen Juden, die ungeheuer integriert waren, trotzdem in Auschwitz ermordet worden sind.

Kritik erregte auch die Öffnung des Staatsangehörigkeitsrechts, etwa durch *Doppelbürgerschaft* als Regelfall. Durch die EU-Bürgerschaft wird sie bei allen Bürgern der EU schon für gegeben erachtet. Gelobt wurden die USA, wo der Begriff „people“ immer schon eine Vielheit transportiert. Vorbild im deutschen Sprachraum scheint allenfalls die Theorie Kelsens (1925, S. 149), dass es eine *Einheit des Volkes nur durch die Einheit der Rechtsordnung* gebe. In der Debatte um den Volksbegriff, der gegen die Migranten ausgespielt wird, scheint eine Vermittlungsposition zwischen Kosmopolitismus mit uneingeschränkter Bewegungsfreiheit bei

offenen Grenzen und einem engen migrationsfeindlichen Nationalismus sinnvoll. Sie kommt einem Teil der Bevölkerung entgegen, wenn sie das Recht der Nationalstaaten verteidigt, ihre Grenze zu kontrollieren (Miller 2017).

Die Migrationspolitik in Europa wurde in neuerer Zeit zunehmend von Autoren kritisiert, die sich zum Konservatismus gewendet hatten. Klassischer Fall war der Sozialdemokrat Thilo Sarrazin (2010, S. 296), der mit dem Bestseller *Deutschland schafft sich ab* auch die Migrationspolitik vor allem hinsichtlich der Muslime kritisierte. Die letzten Jahrzehnte haben nach Sarrazin gezeigt, dass die wirtschaftlichen und sozialen Kosten höher waren als der wirtschaftliche Ertrag. Vor allem fürchtete er die Veränderung unserer Kultur in eine unerwünschte Richtung und dass Deutsche in ihrem Land eine Minderheit werden könnten (Sarrazin 2010, S. 330). Mit dem antiislamischen Buch über *Feindliche Übernahme* von 2018 hat er seine Thesen so stark zugespitzt, dass er den Verlag wechseln musste und die SPD ihn nicht mehr als Parteimitglied akzeptierte. Sarrazins Fall wurde mit dem Pim Fortuyn-Schock in den Niederlanden verglichen. Beide Provokationen geschahen in relativ gut situierten Ländern. Noch 1995 beschrieb die niederländische Regierung ihre Integrationspolitik als vorbildlich für ganz Europa. Die Stimmung verschlechterte sich in den Niederlanden um 2004 nach der Ermordung Theo van Goghs, der den Islam in seinem Film *Submission* angegriffen hatte. Fortuyn hatte eine rechtspopulistische Partei gegründet und sich für einen kalten Krieg mit dem Islam ausgesprochen. Zugleich machte er sich unbeliebt mit der Propagierung einer Abschaffung der Monarchie und seinem Bekenntnis zur Homosexualität. Am 6. Mai 2002, kurz vor den Parlamentswahlen, wurde Fortuyn von einem militanten Tierschützer erschossen, der vorgab, die Muslime schützen zu wollen. Die Niederlande feierten ihren Multikulturalismus in den Jahren, da die wirtschaftliche Integration in einen Niedergang

rutschte. Daher verbreitete sich die öffentliche Meinung, dass die Integration gescheitert sei (Thränhardt 2010, S. 2).

Die Niederlande und Deutschland wiesen Parallelen auf in einem niedergehenden Optimismus hinsichtlich der Immigrationspolitik. Sarrazin erklärte: „Deutschland finanziert [...] einen Teil des muslimischen Proletariats, das in den Herkunftsländern keine Chancen sieht, die attraktiver wären als die deutsche Sozialhilfe“ (2010). Er befürchtete eine Etablierung von Parallelgesellschaften der Migranten. Sarrazin ging von fast rassistischen Vorstellungen über die Vererbung von Intelligenz aus. Selbst ausländische Rezensenten wie Timothy Garton Ash wunderten sich über die Massenresonanz des Buches, das mit 1,5 Millionen verkauften Exemplaren zu einem der meist vertriebenen Sachbücher wurde. Der Gegenvorwurf eines Linken wie Christoph Butterwegge (2016, S. 100, 103, 128), dass Sarrazin die Armut beschönige und das Problem der wachsenden Ungleichheit durch unangemessene Vergleiche von deutschen mit osteuropäischen Durchschnittsverdienern verzerre, war jedoch ähnlich übertrieben. Immerhin war die Forderung nach sozialer Mindestsicherung diskutabel, die im Unterschied zu Hartz IV „armutsfest, bedarfsgerecht und repressionsfrei“ sein sollte. Auch der Finanzfachmann bei der Berliner „Stiftung Wissenschaft und Politik“ (SWP), Heribert Dieter (2019), sah Deutschland in einer misslichen Situation: Während es viele Länder mit Leuten alimentierte, die für teures Geld an deutschen Universitäten ausgebildet wurden, erlebte es einen Zustrom von Menschen mit geringer Qualifikation.

Kritik an mangelnden Erfolgen der Migrationspolitik kam jedoch nicht nur von europäischen Autoren. Berühmt wurde die geborene Türkin Necla Kelek (2015, S. 25), die hart mit ihren türkischen Miteinwanderern ins Gericht ging. Die Mentalität war nach Kelek ein „Festhalten am türkisch-muslimischen Common Sense in der Fremde“. Die Hälfte der in Deutschland lebenden Türken

leben laut ihr „in der Moderne, sind dort aber nie angekommen. Sie leben in Deutschland nach den Regeln ihres anatolischen Dorfes“. Kaum ein Spezialist leugnet solche Erscheinungen, wird aber dieses Negativbild nicht bei der Hälfte der muslimischen Einwanderer vermuten.

Die Weltbank bezeichnete Menschen, die länger als zwölf Monate im Ausland tätig waren, als „Auswanderer“ und berechnete deren Geldtransfers. Im Jahr 2017 lag Deutschland gemäß der Weltbank mit 16,6 Milliarden Dollar Überweisungen in die Heimat auf Platz 11 hinter klassischen Auswanderungsländern wie Indien oder China. Die Migranten in den USA überwiesen hingegen nur sechs Milliarden Dollar nach Hause. Deutschland unterscheidet sich somit von vielen Einwanderungsländern. Nach diesem Befund verliert Deutschland auf Kosten des Steuerzahlers ausgebildete Hochqualifizierte wie Afrikaner und zugleich belasten Geringqualifizierte den Sozialstaat.

Dieser Rechnung ist von anderen Experten (Rudzio 2019, S. 20) mit guten Gründen widersprochen worden. Deutschland rangiert bei den Rücktransfers so hoch, weil viele Fachleute in fernen Ländern arbeiten. Die Rücktransfers lassen sich daher als Beleg für die weltweite Bedeutung deutscher Industrie deuten und in vielen Fällen nicht als „brain drain“. Problem dieser Deutung bleibt freilich, dass es kaum Daten über wirklich auswandernde Deutsche gibt. Gleichwohl ließ sich nicht leugnen, dass die meisten Flüchtlinge mit einer geringen Qualifikation nach Deutschland kommen. Ein „brain gain“ lässt sich nicht nachweisen. Der Anteil der Hartz-IV-Bezieher liegt bei den Deutschen bei 6 %, bei Ausländern hingegen bei um 20 % und darunter, und in Asylherkunftsländern sogar bei 62 %. Auch im Bildungsstand der verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Alter von 25 Jahren und älter gibt es eine große Kluft: ohne Abschluss sind etwa 10 % der Leute ohne Migrationsgrund, aber 52 % mit Migrationshintergrund und den Geflüchteten (zwischen

2013 und 2016) sogar 76 %. Experten des BAMF schätzten, dass 9 bis 15 % der Asylsuchenden kaum lesen und schreiben können. Positiv lässt sich jedoch vermerken, dass bei Ausklammerung der Asylbewerber die Neueinwanderer nach fünf Jahren Aufenthalt in Deutschland mit 70 % ebenso so häufig einen Job haben wie der Durchschnitt aller Bewohner des Landes (Rudzio 2019, S. 19–20).

Das Besondere des 20. Jahrhunderts, das als „*Jahrhundert der Flüchtlinge*“ eingeordnet wurde, war die „Unfreiwilligkeit der Migration“, welche die Flucht von anderen Formen der Migration unterscheidet. Nach früheren Berechnungen der UNHCR lag der Quotient aus der Anzahl der Flüchtlinge und dem Pro-Kopf-Einkommen in Afrika schon 2002 25-mal höher als in Europa. Nach dieser Untersuchung nahm die EU nur 15 % der weltweit registrierten Flüchtlinge auf. An der Spitze der belasteten Länder lagen damals Pakistan, Tansania und Kongo. Deutschland mit der höchsten Belastungsquote innerhalb der EU nahm damals nur den 37. Platz ein. Experten schätzten am Anfang dieses Jahrhunderts, dass bis zu vier Millionen Menschen über viele Grenzen hinweg geschleust würden, und dass die *Schlepperorganisationen* dabei einen Profit von sieben Milliarden US-Dollar machten (Nuscheler 2004, S. 20, 51, 56–57). 2017 wurden bereits 34 Milliarden Euro als Profit genannt (Die freie Welt. 1. 6. 2017).

Auch in *Amerika* kam es zu starken Konflikten mit den Nachbarn, etwa zwischen den USA und Mexiko sowie anderen mittelamerikanischen Staaten. Präsident Trump sprach von einer „Invasion Amerikas“, als große Gruppen die Grenzstaaten zu überrennen begannen. Später dominierten Kleingruppen, von Schleppern, die „Kojoten“ genannt wurden, an die Grenzen der USA gebracht. Sie verlangten angeblich bis zu 10.000 Dollar. Wenn die Flucht scheiterte, waren die Migranten finanziell ruiniert, weil sie ihre Besitztümer als Pfand gegeben hatten. Fast 100.000 Zentralamerikaner aus Guatemala, Honduras und El Salvador wurden

in den ersten fünf Monaten des Jahres 2019 abgeschoben, die Hälfte aus Mexiko, die andere Hälfte aus den USA. Trump ließ seine Mauer an der Südgrenzen immer dichter werden. Im übertragenen Sinn verschob sich die Mauer nach Süden. Guatemala und andere Länder folgten den Weisungen der USA (Brühwiller 2019, S. 3). Den USA wurde nachgesagt, das Asylrecht faktisch ausgehebelt zu haben. Auf Druck von Präsident Trump und Drohungen mit Strafzöllen sicherten 25.000 Soldaten die Grenzen Mexikos im Norden wie im Süden des Landes. Sie helfen damit, ein Problem zu bekämpfen, das Mexiko nur als Durchgangsland betrifft (Moreno 2019, S. 86). Die wachsende Zahl der von den USA nach Mexiko abgeschobenen Migranten lebt gefährlich. Ciudad Juárez, wohin viele aus dem texanischen El Paso kommen, hat eine der höchsten Mordraten der Welt. Eine Stimme von Betroffenen: „Die Entführer lassen sich die Telefonnummer von Angehörigen in den USA geben und erpressen sie. Wenn die nicht zahlen, bringen sie einen um“ (Kaiser 2019, S. 10).

Australien ist als „pazifische Lösung“ vielfach für die Sicherung seiner Grenzen gelobt worden. Illegal Eingereiste werden aber vor allem als „Gesetzesbrecher“ behandelt und haben monate- oder sogar jahrelang in einem „detention camp“ verbringen müssen (Benz 2006, S. 133, 146). Diese Politik – auch wenn sie effektiv erscheint und von deutschen Rechtspopulisten als vorbildlich empfunden wurde – kann schwerlich ein Modell für die EU werden, schon, weil die Migrationspolitiken höchst unterschiedlich nach Ländern organisiert sind.

Italien ist das europäische Land, das sich am stärksten überfordert fühlt. Im Jahr 2015 kamen 184.000 Migranten, in der ersten Hälfte 2019 waren es nur noch 8.000. Bei den Asylanträgen in Europa von 2010 bis 2018 stand Italien mit 554.000 Migranten an dritter Stelle. Beim Bevölkerungsanteil waren es jedoch nur 0,9%, im Vergleich zu Schweden 4,7%, Malta 3,3%, Österreich

mit 2,9%, Deutschland mit 2,6% und Frankreich mit 1,0%. Innenminister Matteo Salvini von der rechtsnationalistischen Partei Lega fühlte Italien von Europa allein gelassen und bestand auf der Abschaffung des Dublin-Abkommens (Piller 2019, S. 17). Private Seenotretter, die italienische Häfen ansteuerten, mussten mit immer drastischeren Strafen rechnen. Salvini wollte private Seenotretter ganz aus dem Mittelmeerraum verbannen. Er erklärte, dass ihre Organisationen – ob nun willentlich oder nicht – „Helfershelfer libyscher Schlepperbanden“ seien (Rüb 2019b, S. 2).

Ein aktuelles und stark umstrittenes Problem ist die *Seenotrettung*, vor allem seit dem Fall der *Sea-Watch 3* 2019. Seenotrettung gilt seit dem Brüsseler Abkommen von 1910 und der Festschreibung in der UN-Seerechtskonvention Art. 98 als Rechtspflicht. Der Rettungspflicht folgte jedoch keine Pflicht der Küstenstaaten, ihre Häfen zu öffnen und die Geretteten aufzunehmen. Ein *Nothafenrecht* lag nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in einem Eilantrag der *Sea-Watch 3* nicht vor, da Italiens Küstenwache bereits 13 Flüchtlinge wie Schwangere, Kranke und Kinder von Bord geholt hatte. Italien war der Ansicht, die übrigen 40 Flüchtlinge seien nicht in Gefahr. Die angeregte Rückführung nach Libyen war jedoch nach Ansicht der meisten Experten ein Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention, da das Land kein „sicherer Ort“ war (Klingst 2019b, S. 6). Auch nach 17 Tagen hatte kein europäischer Hafen sich bereit erklärt, das Schiff einlaufen zu lassen. Der Druck auf die Schiffsleitung stieg. Die Kapitänin der *Sea-Watch 3*, Carola Rackete, brachte in ihrer rationalen Verzweiflung die Flüchtlinge trotz des Verbots nach Lampedusa und wurde unter Hausarrest gestellt. Sie ist daraus entlassen worden, und lebte ohne Ortsangabe. Sie musste sich aber erneut vor einem Gericht in Sizilien verantworten – wegen „Beihilfe zu illegaler Einwanderung“ und „Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte“. Rackete wurde vielfach als Heldin gefeiert,

von vielen aber auch als naiv beschimpft. Sie selbst hat sich in der Presse höchst zurückhaltend über ihre Aktion geäußert. Auch wenn diese Eigenwilligkeit nicht als „legal“ galt, wurde sie jedoch von einem Theologen wie Bedford-Strohm als „legitim“ angesehen. Wo der Staat sich seiner Aufgabe verweigert, Menschenleben zu retten, gilt nach dieser kirchlichen Ansicht das „Gebot der Nächstenliebe“ (Finger & Ladurner 2019, S. 7): Der italienische Richter, der die Kapitänin nach einiger Zeit freiließ, hielt offenbar Libyen ebenfalls nicht für ein sicheres Land. Dieser Fall offenbarte erneut die Tragik, dass die EU bisher keine verbindliche Verteilung der geretteten Migranten durchsetzen konnte. (Lobenstein 2019 S. 7; Klimkeit & Kuhlmann 2019, S. 21).

Die *Asyl-Erstanträge* in den EU-Mitgliedstaaten von 2015 bis 2018 erwiesen sich als extrem ungleich verteilt, von Ländern wie Schweden und Deutschland mit mehr als 10.000 Asyl-Erstanträgen pro eine Million Einwohner, bis zu unter fünf Millionen in Ost- und Südosteuropa. Die Quotenidee, von Merkel favorisiert, gilt als tot. Die umfassende Reform des Dublin-Systems und eines einheitlichen EU-Systems kam nicht vom Fleck (Becker et al. 2019, S. 80).

Dieser Misserfolg trug dazu bei, dass die EU an Vertrauen verlor. Es trat ein *Rückzug in die Nationalstaaten* ein und es wurden von Brexit bis zum wachsenden Trend zu Todesfällen im Mittelmeer verheerende Folgen der Migrationspolitik sichtbar (Altenbockum 2019, S. 1). Der Aufstieg von Matteo Salvini in Italien und seiner rechtsnationalistischen Lega wurde vor allem durch die illegale Immigration über das Mittelmeer gefördert. Auch über die Balkanroute kamen zunehmend wieder Migranten nach Italien. Umstritten ist noch immer die *Seenotrettung*. Die EU hat sie im Frühjahr 2019 komplett eingestellt. Einst patrouillierten zwölf Schiffe. Inzwischen ist angeblich kein Rettungsschiff mehr zwischen Europa und Nordafrika im Einsatz. Libysche Schiffe fangen die Flüchtlinge vor ihrer Küste ab und bringen sie zurück in Lager im

Bürgerkriegsland. Die EU-Staaten haben die Grenzen abgeriegelt und die Flüchtlingshelfer vertrieben. Einige bezahlten türkische Autokraten wie Erdogan, um Migranten an der Weiterflucht zu hindern. Im Jahr 2019 gelangten nur noch 24.000 Flüchtlinge über das Mittelmeer, so wenig wie seit Jahren nicht mehr.

Die italienische Denkfabrik „Istituto per gli studi di politica internazionale“ stellte fest, dass jeder achte Migrant, der von Libyen nach Italien aufbrach, sein Leben verlor. Die „Internationale Organisation für Migration“ senkte die Zahl auf jeden 17. Flüchtling, der sein Leben ließ. Als 2013 mehrere hundert Flüchtlinge vor Lampedusa ertranken, waren die Regierungschefs Europas noch erschüttert. Später wurden sie konzessiver gegenüber den populistischen Erbauern der „Festung Europa“ in Ungarn, Österreich und Italien. Migranten, die den Weg nach Italien noch schafften, wurden von Salvini illegalisiert und hausten zu Tausenden auf der Straße. „Schluss mit lustig für Migranten“ lautete eine seiner zynischen Devisen. Die EU hat es nicht geschafft, ein System fairer Verteilungen von Flüchtlingen durchzusetzen. Orbán beschloss, nur noch zwei Flüchtlinge pro Tag ins Land zu lassen, was als Verhöhnung des europäischen Asylrechts angesehen worden ist. Orbán hat auch das Rechtsmittel gegen die Ablehnung ausgehebelt. Milizen in Libyen und im Sudan sollen die Grenzen sichern, sind aber in den *Menschenhandel der Schleuserbanden* zum Teil involviert. Selbst Sozialisten taten sich schwer, ihre liberalere Migrationspolitik durchzuhalten. Sogar Spanien, ein Land das in die Bresche für Italien sprang, gab die Devise aus: „gern retten, aber bitte nicht so viele“. Marokko wurde zunehmend in die Flüchtlingsabwehr eingespannt. Im ersten Halbjahr 2019 starben bereits 166 Menschen zwischen Marokko und Spanien. Die Flüchtlingskrise ist nicht „ausgestanden“, wie einige EU-Staaten behaupten, sondern sie hat sich an die Ränder Europas verlagert (Rüb 2019a, S. 6; Lüdke et al. 2019, S. 79).

Die EU-Migrationspolitik wurde hart beurteilt: als Ergebnis der Abwehrpolitik gegenüber der Migration wird mit autoritären Regimen kooperiert. Die Verletzung von Menschenrechten fördert jene Zustände, die Menschen in die Flucht treiben. Die Flüchtlingskrise wurde sogar als eine „Rassismus-Krise“ denunziert (<https://www.proasyl.de/thema/eu-asylpolitik>).

Zu den ökonomischen Folgen der Migration muss auch das irreguläre Wachstum von „Global Cities“ gezählt werden. Düvell (2006, S. 193) hat eine interessante Reihenfolge aufgestellt. Lässt man Dubai als „urbanistisches Kunstprodukt“ mit 80 % Immigranten beiseite, so führen London (45 %), Toronto (44 %), München (40 % unter Einschluss der im Inland geborenen Migrantenkinder), Los Angeles (38 %) und New York (36 %). Nicht allen urbanen Einwanderungszentren ist die starke Zuwanderung bekommen, vor allem, wenn eine Konzentration bestimmter Migranten in Stadtteilen vorkommt – in München zum Glück weniger als in London und Paris. Solche Tendenzen zeigten sich auch in Berlin, das 2006 mit circa 20 % noch nicht in der Spitzengruppe lag. Neuere Daten würden das nicht mehr bestätigen. Die Bertelsmann-Stiftung (2014, S. 6, 75) hat in einer Studie der Integration in den zehn größten Städten Deutschlands für Berlin anhand des Anteils der Kinder mit Migrationshintergrund in Tageseinrichtungen bereits 36,8 % festgestellt. In den zehn größten deutschen Städten kam bereits jedes zweite Kind aus einer Einwandererfamilie. Im Bildungsbereich zeigten sich positive Entwicklungen. Hinsichtlich der sozialen Lage gab die Stiftung jedoch keine Entwarnung. Angewiesenheit auf soziale Unterstützung und Altersarmut lagen bei Migranten weit höher als bei den Einheimischen.

Erfolge und Misserfolge der Migrationspolitik verbinden sich gelegentlich durch die Bevorzugung bestimmter Migrantengruppen bei den Behörden in Deutschland. Im Jahr 2018 kam die Stadt Bremen in die Kritik. Es wurde ihr *massenhafter Asylbetrug* vorge-

worfen. Besonders jesidische Flüchtlinge aus Syrien sollten in 1.200 rechtswidrigen Entscheidungen begünstigt worden sein. Jesiden haben sich oft fälschlicherweise als Türken ausgegeben. Das BAMF hat die positiven Bescheide geprüft und 2019 festgestellt, dass von 18.000 positiven Bescheiden nur 28 als fehlerhaft erklärt werden mussten (Klingst 2019c, S. 7). Das ist ein erfreuliches Resultat. In vielen Ländern sind die Mogeentscheidungen vermutlich höher als in Deutschland.

Die EU tat sich auch nach Jahren des Streits schwer, gerettete Migranten auf die europäischen Staaten zu verteilen. Eine EU-Mittelmeermission „Sophia“ wurde auf dem Höhepunkt der Flüchtlingswelle von 2015 zur Bekämpfung von Schlepperbanden eingesetzt. Sie funktionierte Anfang 2019 nur noch bruchstückhaft. Eine Luftüberwachung sollte diese Mängel kompensieren. Im März 2019 wurde die „Sophia“ ausgesetzt. Das Europäische Parlament hat für eine faire Lastenverteilung votiert, aber die EU-Regierungen, vor allem die ostmitteleuropäischen, konnten sich nicht einigen. Nur wenige Länder wie Deutschland, Frankreich, Portugal, Luxemburg und Finnland haben sich zur Aufnahme von Geretteten bereit erklärt. Spanien, Belgien und die Niederlande hatten zuvor schon einige aus Seenot gerettete Migranten aufgenommen. Andere EU-Länder wollten sich mit finanziellen Beiträgen zum Schutz der Außengrenzen begnügen. Vor allem in Berlin und Paris kursierten Überlegungen, säumigen EU-Staaten, die keine Ersatzleistungen für die Aufnahme von Migranten erbrachten, die EU-Fördergelder vorzuenthalten (Stabenow 2019, S. 2). Das Ende der Improvisation ist nicht in Sicht. Das Problem der *Bereicherungsabsicht* zur Differenzierung von strafbarem und straffreiem Verhalten bei irregulären Grenzübertritten ist von einigen Wissenschaftlern (z. B. Holzgang 2019, S. 223–224, 198) verständnisvoll beurteilt worden. *Bereicherungsabsicht* konnte vielfach nicht isoliert verwendet und von humanitärer Fluchthilfe abgegrenzt werden. Die *Würde des*

Menschen galt in dieser Position als grundlegendes Prinzip einer liberalen Rechtsordnung und wurde für wichtiger gehalten als der *Schutz von Grenzen*. Historisch wurde die humanitäre Fluchthilfe mit der Hilfe von Judenrettern in der Zeit des Nationalsozialismus verglichen, die überwiegend Grenzverletzungen für zweitrangig hielten.

Ein Ausschuss der Vereinten Nationen malte ebenfalls die soziale Lage in Deutschland in düstersten Farben, vor allem auch in der Migrationspolitik. Da öffentliche Stellen verpflichtet sind, die Ausländerbehörde über nicht dokumentierte Migranten zu unterrichten, könnte irreguläre Migranten davon abhalten, in den Genuss wesentlicher Leistungen wie der Gesundheitsversorgung zu kommen. Die Autoren des Berichtes, dem als Deutscher der stellvertretende Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Michael Windfuhr, angehörte, empfahlen eine klare Trennung zwischen den Anbietern öffentlicher Dienste und den für die Durchsetzung der Einwanderungsgesetze zuständigen Behörden. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, in zwei Jahren einen Zwischenbericht vorzulegen (Vereinte Nationen prangern Zustände in Deutschland an 2012, S. 17).

Anfang 2019 ist ein *Streit zwischen Bund und Ländern* über die Verteilung der Kosten für Unterkunft und Integrationspolitik entbrannt. Die auslaufende 670-Euro-Pauschale für Ausländer im Asylverfahren sollte von Bundesfinanzminister Scholz durch eine Pauschale von 16.000 Euro für die ersten fünf Jahre nach der Ankunft ersetzt werden. Vor allem Bayern protestierte gegen den „Kahlschlag bei der Integration von Flüchtlingen“, weil der Vorschlag des Finanzministers die finanzielle Unterstützung von Ländern und Kommunen auf weniger als ein Drittel verringern würde (Länder erbost über Scholz' Haushaltspläne 2019, S. 3).

Die *menschliche Dimension der Migration* wurde anfangs vernachlässigt. Wie Max Frisch (1975, S. 189) knapp und treffend

formulierte: „man hat Arbeitskräfte gerufen und es kamen Menschen“. Die erfolgreichen Kinder von Migranten, die Abdel-Samad (2018, S. 74, 87) interviewt hatte, erklärten ihren Erfolg mit der Toleranz der Eltern, die ihnen den Weg in die Freiheit nicht versperrt hatten, und mit der Hilfe durch deutsche Bezugspersonen. Die Deutschen wurden jedoch kritisiert, weil sie verlangten, dass Migranten sich anstrebten, um dazuzugehören, aber nicht auf die Fremden zuzugingen. Deutschen wird vorgeworfen, noch zu sehr an „Blut und Boden“ zu hängen.

Die *Familien der Einwanderer* waren im Migrationsprozess häufig großen Belastungen ausgesetzt. Die *zweite Generation* in den „Gastarbeiterfamilien“ waren Ende der 1970er Jahre bereits in Deutschland geboren und kannten das Herkunftsland ihrer Eltern allenfalls als „Touristen“. Sie standen dem Aufnahmeland mental oft näher als dem Herkunftsland der Familie. In den USA wurde diese Gruppe der Migranten zwischen den Kulturen als „Go-betweens“ bezeichnet (Bade 1994, S. 44). Inzwischen ist vor allem die dritte Generation auffällig geworden. Es wird ihr aufgrund von Gefühlen der Nichtakzeptanz vorgeworfen, wieder stärker der Ursprungskultur der Familie zuzuneigen als die zweite Generation.

Migranten nehmen sich vielfach als „verlorene Generation“ wahr. Die selbstbestimmte Abgrenzung von den Einheimischen erscheint als Mechanismus zur Erhaltung der eigenen Würde. Folge dieser Situation ist häufig eine politische Apathie, der Rückzug ins Private und die Überhöhung der Herkunftsgesellschaft. Für die zweite Generation der Migranten gibt es kaum noch einen Heimatbegriff und eine glücksverheißende Rückkehrillusion wie bei der ersten Generation. Die Spannung zwischen der Notwendigkeit zum Überleben und dem Wunsch, aus der ethnischen Fluchtborg auszubrechen, ist auch als „produktiv“ gewertet worden. Postmoderne Theorien haben die Prozesse der Globalisierung und Dezentralisierung als Anzeichen eines neuen Zeitalters gedeutet. In

diesem wird angeblich die Nation durch *Transkulturalität* ersetzt und unstrukturierte Gesellschaften postnationaler Minderheiten sind entstanden (Han 2016, S. 169ff.). Es zeigte sich jedoch nicht nur, dass Postdemokratien durch Neo-Demokratien ersetzt werden, sondern auch, dass in diesen recht altartige Revivals stattfinden können (Beyme 2013, S. 7ff.).

Erfolge und Misserfolge der Migrationspolitik sind oft miteinander verknüpft. Zunehmend wird die stärkere Kontrolle der Zuwanderung als Erfolg gewertet. Er ist jedoch mit dem Misserfolg verknüpft, dass zunehmend mehr illegale Einwanderer auftauchen. Vergleichsweise am legalsten wirkte die illegale Immigration, wenn Migranten mit einem befristeten Visum in europäischen Ländern ankommen und nach Ablauf des Aufenthaltsrechts länger blieben, um ein Asylverfahren zu durchlaufen (Reschke 2015, S. 17–18). *Irreguläre Migration* findet vielfach durch Einreise mit einem Touristenvisum statt. Während der meist dreimonatigen Aufenthaltserlaubnis wird unerlaubt gearbeitet, und wenn einmal eingereist, dann nicht wieder ausgereist. Es werden Kontakte mit Einheimischen geknüpft und gelegentlich sogar Ehen geschlossen (Düvell 2006, S. 77ff.). Die irreguläre Einwanderung hat vielfach Kriminalität und Schattenwirtschaften zur Folge. Die Parteien der Aufnahmeländer sind uneinig. Sozialliberale plädieren vielfach für Legalisierung der illegalen Einwanderer, Konservative befürchten hingegen, dass dies als „Belohnung eines Gesetzesbruchs“ zur Ermutigung von Nachahmern führen müsste. Der bekannte Migrationsforscher Paul Collier (2014, S. 281ff.) plädierte für eine Verschärfung der Grenzkontrollen. Wer aber trotz dieser Kontrollen ins Land komme, sollte den Anfangsstatus eines „Gastarbeiters“ erhalten. Dieses Maßnahmenpaket schafft laut Collier bescheidene Gewinne für die Wirtschaft und die sozialen Kosten von unmäßig wachsenden, nicht absorbierten Auslandsgemeinden würden vermieden. Von den betroffenen Migranten wird erwartet, dass sie die

einheimische Sprache erlernen, ihre Kinder in integrative Schulen schicken und akzeptieren, dass ihr Recht, Verwandte nachzuholen, eng beschränkt wird. Diese positive Konzeption würde nach Collier (2014, S. 286ff.) dazu führen, dass Massenmigration kein dauerhaftes Phänomen bliebe, da die Entwicklungsländer rasch zu den einkommensstarken Ländern aufschließen und die gegenwärtige „hässliche Phase“ beenden würde. Dass die armen Länder integrativer und immer weniger von ausbeuterischen Eliten beherrscht werden, ist im Lichte gegenwärtiger Entwicklungen vermutlich zu optimistisch. Als Beleg gilt die Entwicklung von Singapur. Die Stadt war 1950 wesentlich ärmer als Städte in Europa, ist aber heute wesentlich reicher. Da ist freilich die Möglichkeiten eines Stadtstaates zu sehr für Flächenländer verallgemeinert worden. Hoffnungsvoll war auch der Glaube Colliers an die schrittweise Umgestaltung der Sozialmodelle von der Zersplitterung der Clans-Zugehörigkeit zu einem vereinigten Nationalgefühl. Dieser Optimismus war geprägt von der Geschichte der einst deutschen Familie des Forschers, die sich von „Hellenschmidt“ in „Collier“ umtaufte, als im Krieg die Angriffe auf Deutschstämmige in Großbritannien zunahmen.

Aber auch in Deutschland gibt es immer wieder Optimismus über die Erfolge von Migrationspolitik. Anfang Juli präsentierte Seehofer einen „Masterplan“ für die Asylpolitik von 63 Punkten. Einige Punkte waren Leerformeln, andere wichtige fehlten, wie die Seenotrettung, und das Bundesinnenministerium hielt nicht wenige bereits für erledigt (Klingst 2019a, S. 4). Innenminister Seehofer hatte sich bereits Anfang 2019 zufrieden bei der Vorstellung des Asylberichts 2018 gezeigt. Die Zuwanderung liege deutlich unter der im Koalitionsvertrag vereinbarten Obergrenze von 180.000 bis 220.000 Personen. Bundestagsabgeordnete wie Armin Schuster kritisierte diese Zufriedenheit, weil man nicht die heimliche Immigration erfassen könnte. Bei den *illegalen Immigrant*en unterschied man

- jene, die als Asylbewerber in die EU kamen, aber nach Ablehnung ihres Schutzantrages in den Untergrund verschwinden und
- die Migranten, die das Asylsystem von Anfang an vermeiden und in die Illegalität abtauchen.

Vor allem die zweite Gruppe wird von keiner Statistik erfasst. Franck Düvell, Leiter des Centre for Migration, Policy and Society der Universität Oxford und seit Oktober 2018 der Abteilung Migration am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung, analysierte die Migrationsdaten kritisch. Die letzte Schätzung von 2009 belief sich auf 300.000 bis 500.000. Später schätzte Düvell die Zahlen sogar höher ein.

Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) kalkuliert 2018 die unerlaubt eingereisten Migranten in Spanien auf 65.383. 90 % kamen auf dem Seeweg. Sie wurden als „Angelandete“ apostrophiert. Seit die *private* „Seenotrettung“ auf dem Mittelmeer zum Erliegen kam, haben Schlepperbanden ihre Strategie umgestellt und liefern die Migranten notfalls sogar an Touristenstränden ab. Die meisten davon strebten nach nördlicheren Ländern in der EU. Sie kamen häufig aus den Maghreb-Staaten und hatten keine Hoffnung auf Asyl, mussten daher abtauchen. In Frankreich sollen bis zu 400.000 illegale Einwanderer leben. Diese offiziellen Zahlen gelten als zu gering. Allein vor den Toren von Paris im Departement Seine-Saint-Denis werden die Zahlen auf bis zu 400.000 Migranten geschätzt. Auffällig wurde, dass ausgerechnet in Saint-Denis, wo bis zu den Olympischen Sommerspielen 2024 ein Schaufenster für gelungene Integration geschaffen werden sollte, die Abspaltung der islamischen Bevölkerung zunahm. Schon zehnjährige Mädchen müssen angeblich verschleiert gehen und der Klientelismus treibt Lokalpolitiker in die Hilflosigkeit (Wiegel 2019, S. 2).

Die illegale Einwanderung wird im Pariser Quartier um die „Porte de la Chapelle“ oder am Görlitzer Park in Berlin sichtbar. Zur großen Verwunderung der Experten hat kein Land, das sich weigerte EU-weite Aufnahmequoten anzunehmen, so vielen Nicht-EU-Bürgern Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen erteilt wie Polen. Die Meisten mit über einer Million kamen aus der Ukraine und zwar als *Saisonarbeiter*, die mit befristeten Verträgen pendeln. Seit die Ukrainer Visumserleichterungen erhielten, streben immer mehr in die EU, scheitern aber meist schon an der Grenze. In einem Essay des amerikanischen Autors David Frum hieß es treffend: „Wenn verantwortungsvolle Politiker sich vor schwierigen Themen wegduckten, werden sie von unverantwortlichen genutzt“ (Klingst et al. 2019, S. 6).

Ein weiteres Manko der illegalen Migration sind die zahlreichen *Todesopfer*. Auch die Grenzüberwachungssysteme der EU wie Frontex und Eurosur registrierten die Todesopfer nicht. Ab 2014 übernahm die *Internationale Organisation für Migration (IOM)*, die mit der UNHCR zusammenarbeitete, die Zählung der Toten. Von 2000 bis 2017 registrierte die IOM eine Gesamtzahl von 33.761 im Mittelmeer Gestorbenen und Vermissten sowie weitere 6.042 Todesfälle auf Landrouten. Zwischen Libyen, Italien und Malta ist die Todesrate um das Dreifache gestiegen. 2018 kam ein Toter auf 14 Ankömmlinge (IOM: Missing Migrants; UNHCR 6. Juli 2018 und 30. Januar 2018; <https://de.wikipedia.org/wiki/Flüchtlingskrise-in-Europa-ab>). Wegen der Aufnahmeverweigerung in Italien hat sich die Flüchtlingsroute in Richtung Spanien verschoben. Die UNHCR meldete 2019 über die drei Fluchtrouten übers Mittelmeer für das erste Halbjahr 2019 folgende Ankünfte:

- Griechenland: 18.294,
- Spanien 12.522,
- Italien 2.755.

Bei den Ankünften hatten die Zahlen sich von 1.032.408 im Jahr 2015 auf 135.413 in der ersten Hälfte 2019 reduziert, bei den Toten von 5.096 (2016) auf 584 (erste Hälfte 2019) (Ehrhardt et al. 2019, S. 2). Die tatsächliche Opferzahl wird erheblich höher eingeschätzt, da viele Unfälle und Todesfälle nicht dokumentiert worden seien. Im Jahr 2017 fand die Seenotrettungsorganisation „Sea-Eye“ auf der zentralen Mittelmeerroute täglich bis zu drei gekenterte Schlauchboote. Leichen werden nur selten gefunden. Bestattungen wird Privatinitiativen überlassen.

Die Zahl der Migranten, die illegal einreisten, hat 2018 abgenommen, wie das gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum des Bundesinnenministeriums feststellte. Zunahmen von 10 % gab es nur an der tschechischen Grenze und per Schiff aus Skandinavien (25 %). Nach Angaben des UNHCR für 2017 lebten in Deutschland rund eine Million Flüchtlinge. Im internationalen Vergleich ist das noch bescheiden, wenn man die Zahlen der Türkei (3,5 Millionen), von Pakistan und Uganda mit je 1,4 Millionen dagegenhält. Über den *Seeweg* kamen 2017 22.103 Flüchtlinge und 2018 hatte sich die Zahl bereits auf 57.215 mehr als verdoppelt. In Italien hingegen sank die Zahl von 119.369 auf 23.371 und in Griechenland stieg sie leicht von 29.718 auf 32.497. Die meisten Flüchtlinge in Deutschland stammten aus Afghanistan, Nigeria, Irak und Syrien (Der Spiegel, Nr. 2, 2019: 21).

In *Spanien* war seit Jahresanfang 2019 die illegale Einwanderung zurückgegangen. Griechenland hatte Spanien überholt bei der Zahl der Neuankömmlinge. Die spanische Regierung hatte sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass die EU 140 Millionen für ihren Kampf gegen die illegale Migration zur Verfügung stellte. Zusätzlich wurden 3000 Polizisten in den Norden Marokkos verlegt, die Durchgangsstraßen kontrollierten. Gleichwohl gibt es marokkanische Menschenmuggler, die über die atlantische

Küste weiterhin Migranten in Spanien einschleusen. Andererseits hat die spanische Minderheitsregierung Anfang 2019 einen Kurswechsel vollzogen und ließ Rettungsschiffe wie „Aquarius“ oder „Open Arms“, die von Italien abgewiesen worden waren, in Spanien anlegen (Rößler 2019, S. 5).

Weitere Mängel der Migrationspolitik sind zu beklagen. In den 1970er Jahren war Asyl- und Ausländerpolitik weitgehend eine Sache der Exekutive. Weder das Parlament noch die Parteien engagierten sich nennenswert. Das wurde im Ausland – etwa von Peter Katzenstein (1987, S. 336ff.) – stark moniert. In den 1990er Jahren wurde das Migrationsthema unterhalb der staatlichen Ebene entdeckt und in Wahlkämpfen eingesetzt (Thränhardt 1990, S. 336ff.). Daher kam es auf Dauer zunehmend zur Senkung der *Asyl-Anerkennungsquoten*: 1993 wurden in Europa nur 8 % der Antragssteller anerkannt, in den USA waren es 22 % und in Kanada sogar 55 % (Santel 1995, S. 174–175, 181). Die positiv entschiedenen Asylanträge wurden 2019 für die Bundesrepublik mit 36,3 % angegeben, es wurden aber nur 23.617 Menschen abgeschoben. Die Ausgaben waren gleichwohl enorm. Im Jahr 2017 wurden mehr als 21 Milliarden Euro für asylbedingte Kosten ausgegeben (<https://www.bpb.de/node/265707>).

Der bayerische Innenminister Joachim Hermann (CSU) hat immer wieder „harte Strafen“ und „rasche Rückführung“ verlangt. Die bayerische *Task Force* (ein angelsächsischer Begriff für „Einsatzverband“) versucht die rasche Abschiebung durchzusetzen. Wenn ein Heimatstaat sich weigert, einen Straftäter zurückzunehmen, versucht die *Task Force* die Abschiebung über diplomatische Kanäle zu realisieren. Aber gelegentlich ist der Staat selbst ein Hindernis, weil er die Abschiebungskandidaten noch für strafrechtliche Prozesse als Zeugen braucht. Die *Task Force* setzt häufig eine Wohnsitzverpflichtung mit elektronischen Fußfesseln zur Kontrolle und eine tägliche Meldepflicht durch (Truscheit

2019, S. 4). Bei den Seeflüchtlingen kam immer wieder die Idee der Einrichtung *extrritorialer Ausschiffungszentren* auf. Aber Uneinigkeit in den EU-Institutionen, Protest aus der Gesellschaft und Widerstand der Transitstaaten hatten die Verhandlungen über solche Zentren immer wieder scheitern lassen. Auch eine Reform der Dublin-Regeln kam nicht zustande (Engler 2018, S. 139–140).

Mit der zunehmenden Integration der EU-Staaten und dem Abbau der Binnengrenzen, fühlten sich einzelne Länder zunehmend in Gefahr. Stärker als diese Zahlen werden die Wandlungen der Akzeptanz von Fluchtbewegungen diskutiert. Ein Erfolgsautor wie Abdel-Samad (2018, S. 50–51), einer der profiliertesten islamischen Wissenschaftler, bekannte, dass er drei Jahre nach seiner Ankunft einer „doppelten Integrationsverweigerung“ verfallen war und sich weder im Land integriert noch in einer Moscheegemeinde fest verwurzelt fühlte und zwischen „Religiosität“ und „deutschem Lebensstil“ schwankte. Eine Rückwanderung in sein Ursprungsland Ägypten kam für ihn nicht infrage, weil er dies als Eingeständnis des Scheiterns empfunden hätte. Er wählte daher das Gastland Japan. Ein deutscher Türke wie Kemal Bozay (2005; Bozay & Borstel 2017), der bei Christoph Butterwegge promoviert wurde, hat sich mit den unterschiedlichen *Ungleichwertigkeitsideologien* in der Einwanderungsgesellschaft auseinandergesetzt. Er hat die Erfahrungen mit der Ausgrenzung türkisch-sprachiger Jugendlicher geschildert, die zum sozialen Rückzug führten sowie Renationalisierung und politische Radikalisierung förderten. Aber es gab auch Abwiegler wie Loic Wacquant (2001, S. 486), die vor einer Dramatisierung dieser Prozesse warnten.

Die multikulturelle Stadt wurde gelegentlich als wichtige Quelle des sozialen und kulturellen Kapitals gewürdigt, vor allem, wenn sie nicht erzwungen, sondern freiwillig ist. Je mehr die ökonomische Konkurrenz im Rahmen der Standortsicherung verschärft wird, umso leichter lässt sich die kulturelle Differenz von Menschen

unterschiedlicher Herkunft politisch aufladen (Bukow 1990, S. 425). Selbst in Deutschland geborene Migranten wie die erfolgreichen Publizistinnen Fatma Aydemir und Hengameh Yaghoobifarah (2019) haben die Sehnsucht nach ihrer Heimat in eine herbe *Kritik der Heimat-Konzeptionen* in Deutschland umgesetzt. Neben Rückbesinnung auf die eigene Kulturtradition oder Anpassung an das neue Land gab es als dritte Möglichkeit die „Flucht nach vorn“, die „ideelle Staatenlosigkeit eines diffusen Kosmopolitismus“ (Bade 1994, S. 73). Die Journalistin Ferda Ataman (2019b, 2019a, S. 40–41), vor fast 40 Jahren in Deutschland geboren, wettete gegen die „Wurzeldetektive“. Sie hatte keine Lust mehr, im Small Talk ihre Familiengeschichte darlegen zu müssen und zu beantworten, was sie vom Kopftuch halte.

Die Probleme der *Integration* zeigen sich am eklatantesten *in Schulen*. Ingrid König (2019; Schenk 2019, S. 61) war lange Rektorin an einer Grundschule in Griesheim bei Frankfurt. In ihr hatten von 275 Schülern nur neun keinen Migrationshintergrund. Die verzweifelte Lehrerin fand, dass es vor 20 Jahren eine größere Leistungs- und Anpassungsbereitschaft in den Einwandererfamilien gegeben habe. Von 17 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund – in Frankfurt, Stuttgart oder Köln fast die Hälfte aller Kinder – haben unter den Muslimen nach einer Studie der Bertelsmann-Stiftung namens *Religionsmonitor* (2017) unter muslimischen Kindern 25 % weder Abitur noch eine abgeschlossene Berufsausbildung. Bei Kindern ohne Migrationshintergrund waren es nur 8 %. Gleichwohl haben die in Deutschland Geborenen als erste Sprache Deutsch gelernt und waren gebildeter als ihre Eltern. Die Studie kam zu dem Schluss, dass die Integration der muslimischen Einwanderer Fortschritte machte.

Deutschland wurde von Linken das Selbstimage einer Art „Exportfirma“ unterstellt. Aber der wirtschaftliche Aspekt der Entwicklung ist nur eine Seite der Migrationsbewältigung. Mit der

„Ethnisierung sozialer Beziehungen“ geht eine „Kulturalisierung der Politik“ einher, die nicht mehr nur auf materielle Interessen gegründet ist. In dieser Entwicklung sehen Interpreten der Linken eine Gefahr für die Demokratie. Im Gegensatz zum einstigen Kolonialismus kommt es heute eher zur „Einmauerung in einer Wohlstandsfestung Westeuropa“. Gelegentlich wird diese Einmauerung durch Terroranschläge, wie in New York 2001, in Madrid 2004 oder in London 2005, aufgebrochen, was zu mehr Repression führte und die Perspektiven für dauerhaftes friedliches Zusammenleben nicht immer verbesserte (Ch. Butterwegge 2009, S. 81–92). Auch in der sozialwissenschaftlichen Literatur kam es seit den 1990er Jahren zunehmend zu Übertreibungen. Die Globalisierungshysterie berief sich gern auf renommierte Wissenschaftler mit zündenden Titeln wie *Kampf der Kulturen* (Samuel P. Huntington, 1998) und *Krieg der Zivilisationen* (Bassam Tibi, 1995).

In Deutschland kam vor allem Berlin in den Geruch einer stark zentrierten *türkischen Einwanderung*. Circa 6% der Berliner Bevölkerung sind türkischstämmig. 2014 waren fast 100.000 türkische Staatsangehörige in Berlin gemeldet. Zählte man die deutschen Staatsbürger mit türkischem Hintergrund dazu, kam man auf rund 200.000 Türkischstämmige. In diesen Zahlen sind jedoch auch andere Gruppen in der Türkei, vor allem die Kurden, eingeschlossen. Die Zahlen müssen verglichen werden mit den Rückwanderern, welche die Zahl der Neuzuwanderer seit Jahren übertrifft. Mangelnde Erfüllung von Erwartungen der Migranten, die nach Hause streben, stehen neben Integrationsbemühungen der lokalen Behörden. Schon in den 1980er Jahren hat der Westberliner Senat einen Zuzugsstopp für Ausländer im Wedding, in Tiergarten und Kreuzberg beschlossen, um den Anteil der Ausländer besser zu verteilen und die *Ghettoisierung* zu stoppen. Bereits 1980 berichtete der *Spiegel* über Türkenschlachten und Abgrenzungen durch Koranschulen und Moscheen (Türken in

Berlin 1980). Trotz eines türkischen Viertels in Berlin, wie im Stadtteil Kreuzberg, ist es im Ganzen kaum zu einer Ghettoisierung der Migranten in deutschen Städten gekommen, jedenfalls in geringerem Maße als selbst in Frankreich, wo die überwiegend aus den Maghreb-Staaten stammenden Migranten meist gut französisch können und gleichwohl abgesondert leben. Auch in den USA hatte die *ethnische Ghettoisierung* verheerende Folgen. Gewalt und Verwahrlosung steht ein häufig strafender Staat gegenüber, der die Staatsausgaben im Wohlfahrtsbereich weiter zu senken versucht (Wacquant 1997, S. 61).

In fast allen großen Städten mit vielen Migranten hat Abdel-Samad (2018, S. 95ff., 108ff., 151ff., 157) „No-go-Areas“ angetroffen, vor denen die Polizei den Forscher gewarnt hat. In einigen Migrantenvierteln herrschte ein konservativer Islam, ein türkischer Nationalismus oder kriminelle arabische Clans herrschten über „die Szene“. Allein in Berlin dominierten zwanzig Clans mit 9.000 Mitgliedern über fünf Stadtviertel. Keiner hat nach dieser Ansicht mehr an der Flüchtlingskrise verdient als arabische Großfamilien. Über Drittmänner kauften sie Immobilien, die sie dann der Stadt für teures Geld als Unterkünfte für Flüchtlinge anboten. Erst seit 2011 ist die *Zwangsverheiratung* in Deutschland tatsächlich zum Straftatbestand geworden. Diese verspätete Reaktion hat vielen muslimischen Frauen das Leben vermiest. Liberale Islamisten haben gelegentlich zur Entspannung die Einführung eines islamischen Schulunterrichts empfohlen. Aber auch unter ihnen gibt es Gegner dieser Auffassung, weil sie befürchten, dass der konservative Islam damit noch staatlich geförderte Möglichkeiten zur Indoktrination erhält, die von den deutschen Behörden kaum kontrolliert werden können.

Als beunruhigendes Merkmal der Globalisierung von Migration ist die damit einhergehende *Globalisierung des Terrorismus* klassifiziert worden. Besonders beängstigend ist, dass zunehmend

Terroristen in die Gruppe der *Expertenmigration* fallen (Düvell 2006, S. 198). Gegen die kriminellen Clanleute gingen die Beamten lange nicht konsequent vor. Sperrige Gesetze, fehlende Computerschnittstellen, zu wenig Personal wurden als Gründe angegeben. Zudem schien das Thema politisch nicht opportun. Inzwischen hat das Bundeskriminalamt im November 2018 eine *Arbeitsgruppe „Clan-Kriminalität“* eingesetzt. Innensenator Geisel trommelte die Chefs von Polizei-, Justiz- und Finanzbehörden zu einem „Clan-Gipfel“ zusammen. Es ging darum, frisierte Autos einzuziehen, Shisha-Bars wegen Steuerdelikten zu schließen und öfter mal Cafés und Imbissstätten zu kontrollieren. Die Fahnder nahmen dem berüchtigten Remmo-Clan 77 Immobilien aufgrund des Verdachts der Geldwäsche ab. Inzwischen müssen die Remmos beweisen, dass sie das Kapital für Hauskäufe ehrlich verdient haben. Aber selbst nach der Beschlagnahme flossen die Mieten aus den 77 Immobilien weiter in die mutmaßlichen Kanäle der Familie. Die Staatsanwaltschaft traute sich nicht, eine Zwangsverwaltung zu übernehmen. Zwangsmaßnahmen sind umstritten, solange vielen Clan-Jugendlichen eine Aufstiegsoption fehlt (Backes et al. 2019, S. 22–23).

Kritisiert wurde von Linnemann (2019) auch der „Kulturrabatt im Strafrecht“, der zu mildernden Umständen bei Straftaten führen kann, etwa bei einer Vergewaltigung. Dass Männer legal in einer Vielehe leben, gilt als inakzeptabel. Das bereits geltende Verbot von *Mehrehen* greift nach Linnemanns Ansicht nicht, wenn sie im Heimatland geschlossen worden sind. Als inakzeptabel gilt auch, dass ca. 2.000 Imame in Deutschland kaum Deutsch können. Präventives Handeln muss nach dieser Ansicht verhindern, dass radikal islamistisch gepredigt wird. Der Philologenverband hat sogar gefordert, dass der Anteil von Migrantenkindern in Grundschulen 35 % nicht überschreiten sollte, da in Nordrhein-Westfalen in einigen Städten der Anteil auf über 50 % geschätzt wird. Im Ko-

alitionsvertrag steht die Bekämpfung des politischen Islam – aber das reicht vielen nicht, da nicht genug Druck für eine Umsetzung ausgeübt wird.

Weit öfter als in anderen Ländern arbeiten Migranten in Deutschland in einfachen und schlecht bezahlten Jobs. Einwanderer nach Deutschland waren im Vergleich wenig qualifiziert. Knapp 35 % haben einen Haupt- oder Realschulabschluss, 23 % haben ein Hochschulstudium abgeschlossen oder eine Ausbildung mit einer Art Meistertitel beendet, während es im Durchschnitt der OECD 37 % sind. Einwanderer in Deutschland wurden nicht so gezielt rekrutiert wie in Kanada oder Australien und haben eine geringere Kenntnis der Landessprache. Selbst die besser Qualifizierten arbeiten häufig in Jobs unter ihrem Ausbildungsniveau. Immerhin hat eine Mehrheit von 68 % einen Job, in Frankreich oder Belgien sind das nur jeweils 57 % und in Italien 60 %. Diese Zahlen wurden freilich einer überhöhten Konjunktur verdankt und könnten sich rasch ändern (Rudzio 2018, S. 31). Ende 2018 hatten 299.000 Migranten aus wichtigen Asylherkunftsländern wie Syrien, Irak und Afghanistan *sozialversicherungspflichtige Arbeit*, das waren mit 44 % mehr als im Vorjahr. Die Asylbewerber lagen jedoch bei den Löhnen erheblich unter dem Mittelwert für alle Beschäftigten (Großunternehmen stellen seltener Flüchtlinge ein 2019, S. 17). Die „Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit“ (GIZ) wirbt in Serbien, Bosnien, Tunesien und auf den Philippinen *qualifiziertes Pflegepersonal* an. Es wird behauptet, dass nur der „Überschuss“ in armen Ländern abgeworben wird, aber das ist auch in Südosteuropa nicht mehr überall der Fall (Martens 2019, S. 8).

Ein neues Problem liegt in den 63 *Anhängern des „Islamischen Staates“ (IS)*, die in kurdischen Gefängnissen in Nordsyrien sitzen. 42 von ihnen haben einen deutschen Pass, gegen 18 dieser IS-Anhänger liegt bereits ein Haftbefehl vor. Das Problem wurde verschärft durch die Bitte Präsident Trumps, die europäischen

Länder sollten die mehr als 800 IS-Kämpfer zurücknehmen, die in Syrien gefangen genommen wurden. Geschehe dies nicht, drohe die Freilassung. Die Bundesregierung erwog, ähnlich wie Frankreich, die IS-Anhänger nicht in einer Sammelabschiebung enden zu lassen, sondern sie nach und nach aufzunehmen (Diehl et al. 2019, S. 15).

Die Analyse von *Abschiebungen* ist im Vergleich zur allgemeinen Asyl- und Einwanderungspolitik wenig entwickelt (Küffner 2017, S. 225ff.). Es wurden drei Forschungsstränge analysiert:

1. Es wurde ein *liberales Paradoxon* entdeckt – liberale Staaten sehen sich aus menschenrechtlichen Konventionen in der Durchführung behindert. Die Souveränität des Staates, der Abschiebung für richtig hält, kollidiert häufig mit der individuellen Freiheit, die bei Migranten in Not zu stark berücksichtigt wird (Bloch & Schuster 2005).
2. Ein zweiter Forschungsstrang ist dem *Widerstand und der Handlungsmacht von betroffenen Migranten* gewidmet, die wegen fehlender Reisedokumente und anderer Faktoren abgeschoben werden sollen. Der Widerstand von Abschiebungsgegnern wurde im Vergleich am stärksten in der Stadt Osnabrück aufgezeigt, wo breite Bündnisse von Organisationen und Kirchen ein Netzwerk unter dem Namen „No Lager“ für zivilen Ungehorsam organisierten. Die klassische Vereitelung des Vollzugs von Abschiebungen betraf 2010 etwa 16 % der Ausreisepflichtigen Personen. Die meisten tauchten unter oder flohen in ein anderes Land. Aber auch bei Personen, die unter ihrer Adresse gefunden wurden, kam es nicht immer zur Abschiebung. Die Clearingstelle Trier berichtete, dass 2009 38 % und 2010 20 % aller gescheiterten Rückführungen auf den Widerstand der Ausreisepflichtigen zurückzuführen waren (Küffner 2017, S. 239–240).

3. Ein dritter Forschungsstrang hebt die Bedeutung von Entscheidungen von Staatsangestellten für die Durchführung von Abschiebungen hervor. Antje Ellermann (2009, S. 9) analysierte die *relative Autonomie der implementierenden Bürokratien*. Sie konnte dazu führen, dass es zu einer Riesenkluft von gesetzlichen Vorschriften und ihrer Anwendung kommen kann. Es wurde auch die These vertreten, dass für den beabsichtigten Kontrolleffekt nicht die Abschiebung aller Kandidaten notwendig erscheine (Küffner 2017, S. 246).

Kritiker der deutschen Migrationspolitik konstruierten eine traurige Faustregel: Politiker, die sich als „Abschieber“ vor der Presse darstellen, seien in der Regel Hochstapler. Es mangelt nicht an Gesetzen, Vorschriften, Verordnungen und Verschärfungen, sondern an Taten. Kommunale Ausländerbehörden und Bundesländer sind überfordert. Es bedarf nach dieser Ansicht einen zentral geführten Prozess, der das „Klein-Klein beendet“. Deutschland hat 2018 9.209 Migranten aus anderen europäischen Ländern abgeschoben, gleichzeitig aber 7.580 Asylbewerber von dort aufgenommen. Insgesamt wurden 2018 23.617 Menschen abgeschoben, zugleich aber scheiterten 30.921 Abschiebeversuche, weil die Betroffenen untertauchten, krank waren oder neue Gerichtsentscheidungen vorzuweisen hatten. Selbst die erfolgreichen Abschiebungen waren häufig langfristig nicht erfolgreich, weil nicht wenige heimlich zurückkehrten. Das System der Duldungen ist undurchschaubar geworden. Im Januar 2019 hatten von 240.000 Ausreisepflichtigen 182.169 einen Status der Duldung, nicht wenige wegen fehlender Reisedokumente – am 31. Januar 2019 war das bei 75.261 Kandidaten der Fall. Oft scheitern Abschiebungen auch, weil die Ursprungsländer die Betroffenen nicht zurücknehmen wollen, trotz vielfacher internationaler Verträge.

Erst durch das Wachstum der Zahl von „Gefährdern“ sind die deutschen Behörden einsatzbereiter geworden. Das Begleitpersonal für die Abschiebung ist in einer schwachen Position gegen Beleidigungen und sogar Gewaltattacken. Im Jahr 2018 geschah das in 1.543 Fällen. Polizisten bekamen zur Motivation in Deutschland im Gegensatz zu Norwegen kein Geld für den mühsamen und gefährlichen Job eines Rückführers. Das Innenministerium dachte angeblich über eine Zulage nach. Innenminister Seehofer hat ein „Gesetz für geordnete Rückführung“ geplant. Es soll künftig leichter werden, Migranten in Abschiebehaf zu nehmen. Die Vorbilder für eine resolute Abschiebepolitik finden sich vor allem in Skandinavien (Bartsch et al. 2019, S. 22).

Zur Lösung der Migrationsfragen werden gelegentlich radikale Maßnahmen vorgeschlagen, wie die *Internierung illegal Eingewanderter*. Australien ist stolz darauf, dass seit rund sechs Jahren kein Flüchtlingsboot mehr an australischen Küsten landen konnte. Seit 2012 hat die Regierung in Canberra gelandete Bootsflüchtlinge in den Inselstaat Nauru und auf die Insel Manus als Teil von Papua-Neuguinea transferiert. Die Stimmung bei den in der Ferne Untergebrachten ist schlecht. Psychische Krankheiten breiteten sich aus, da den Migranten jede Perspektive fehlte. Auch australische Deals mit anderen Ländern zur Überführung von Flüchtlingen hat kaum erfolgreiche Fälle gebracht (Fähnders 2019, S. 2).

In Süditalien schien die Regulierung der Immigration besonders schwierig. Viele Süditaliener wurden vor einigen Jahren als „terrone“ und quasi als „Halbafrikaner“ von Salvini und seiner „Lega Nord“ verunglimpft. Inzwischen gelten sie als Vollitaliener, da Salvini um ihre Stimmen buhlte. Ihm wurde vorgeworfen, dass er die Migranten aus Afrika ungerührt ertrinken ließe. Auf drei Einwanderer, die in Italien ankommen, wird ein im Mittelmeer Ertrunkener berechnet. Zur Ehre Italiens kann gesagt werden, dass in Bergamo eine *Integrationsakademie* gegründet wurde, die von

der Stadtregierung, der Katholischen Kirche und dem Unternehmerverband betrieben wird. Aufgenommene Immigranten erhalten 15 Stunden Italienischunterricht pro Woche. Die Hoffnung der Initiatoren ist auf ein Modell für das ganze Land gerichtet, mit der Möglichkeit, dass Einwanderer durch erfolgreiche Absolvierung ein Aufenthaltsrecht erlangen (Koch 2019, S. 11).

Frankreichs Präsident Macron hat Anfang 2019 über die Spannungen und Zweifel der Franzosen hinsichtlich der Migration öffentlich räsoniert. Die beiden *Le Monde*-Reporter Gérard Davet und Fabrice L'homme (2018) haben unter dem provozierenden Titel *Inch'Allah* die Probleme der *Islamisierung* vieler Lebensbereiche behandelt. Deutsche haben Frankreich gelegentlich beneidet, weil die meisten arabischen Migranten aus Nordafrika, meist sehr viel besser Französisch sprächen als die Türken und Polen Deutsch in Deutschland.

Eine immer stärker werdende Folge nicht erfolgreicher Migrationspolitik ist der *Aufstieg rechtspopulistischer Parteien und rechtsextremistischer Milieus*. Seit dem Umbruch von 1989/90 verstärkten sich radikale Strömungen. Es wurden zwei auf Dauer schwer miteinander vereinbare Flügel analysiert: der *sozial-protektionistische* und *wohlfahrtchauvinistische Flügel*, der in Ostdeutschland dominiert und eine *neo(national)liberale Strömung*, die mehr Privatinitiative statt Absicherung durch den Sozialstaat fordert. Die zweite Strömung ist hauptsächlich in Westdeutschland verankert. Es wurde immerhin erkannt, dass in Deutschland dieser Neo-Rechtspopulismus spät kam und nicht das klassische Parteiensystem so stark zersetzte wie in anderen europäischen Ländern (Butterwegge et al. 2018, S. 66ff., 72, 83, 213ff., 218). Ein protektionistisch orientierter *Abwehernationalismus* überwiegt in Schwellenländern. Ein *Standortnationalismus* dient der Aufwertung des eigenen Wirtschaftsstandorts in neo-liberalen Systemen. In der vergleichenden Studie von Pollack und Mitarbeitern von 2014 (S. 207) kam die

extreme Rechte in keinem der europäischen Länder auf 10 %, was erfreulich klang. Diese Zahl hat sich inzwischen verschlechtert. Es wird in der Migrationspolitik gelegentlich schon befürchtet, dass große Ereignisse den demokratischen Konsens durch eine *Kombination aus elitärem Korporatismus und Populismus* unterlaufen. In den wichtigsten Städten der Einwanderung droht dies zu einer „Festivalisierung der Politik“ zu führen (Häußermann & Siebel 1993: 30).

Der Verfassungsschutzbericht 2018 zählte für Deutschland 24.100 Personen im rechtsextremen Spektrum. Über die Hälfte, etwa 12.700 galten als gewaltbereit. 821 fremdenfeindliche Straftaten, ein Plus von über 6 %, wurden 2018 registriert. Antisemitische Gewaltakte stiegen um 13,7 %. Der Verfassungsschutzbericht sah ein Potenzial von 32.000 auch beim Linksextremismus. Er fiel nur weniger auf, da seine Gewalttaten um mehr als ein Drittel zurückgingen. Auch die Zahl der islamistischen Extremisten von 26.560 Personen ist seit 2017 leicht gewachsen. Problem sind dabei die deutschen Rückkehrer aus Syrien und dem Irak. Die geografische Verteilung extremistischer Gewalttaten in Deutschland ist sehr ungleich. Bei registrierten *Gewalttaten pro 100.000 Einwohner* dominierten ostdeutsche Bundesländer wie Brandenburg mit 4,7 und Sachsen-Anhalt mit 4,1 Straftaten. Am günstigsten war die Situation in Bremen (0,3). Baden-Württemberg und Hessen mit 0,4. Bei Deutschland im Ganzen lag die Zahl bei 1,3 (Heller 2019, S. 2).

Die AfD hat im März 2018 einen Antrag im Bundestag eingebracht, der die freiwillige Rückkehr vortäuschte, aber im Grunde die Einleitung von Abschiebungen nach Syrien intendierte. In der Begründung wurde die Behauptung lanciert, dass Deutschland aufgrund der Fluchtmigration seit 2015 kollabiert sei. In einem weiteren Antrag wurde die sofortige Einführung von Grenzkontrollen, verbunden mit der Zurückweisung bei unberechtigtem Grenzübertritt gefordert. Der AfD-Antrag wurde am 16. März

2018 im Bundestag debattiert, ehe es zur namentlichen Abstimmung kam. Die AfD betrachtete die Flüchtlinge nicht als Individuen, sondern als Teil eines Clans, der einem archaischen Leben verpflichtet sei. Als Folgen wurden Wachstum der Kriminalität, des muslimischen Antisemitismus, der Gewalt gegen Frauen und die Einschleppung von Krankheiten demagogisch angeprangert. Kritiker des Rechtspopulismus sahen bereits übertrieben, dass Deutschlands Parlaments- und Parteiensystem sowie die politische Kultur – jahrzehntelang ein wahrer Hort der Stabilität – bereits Schaden genommen hätten. Mit den „Systemparteien“, die man im Grunde verachtete, würde das repräsentative System schrittweise unterminiert. Der Verfasser ist trotz des AfD-Aufstiegs noch immer optimistisch, dass die neue Macht ihre Gegenmacht erhält und dass eine Form der „Neo-Demokratie“ sich entwickelt, die mit gemäßigten Populisten kooperiert, aber radikale Populisten erfolgreich bekämpft (Beyme 2013, S. 55ff.; 2018, S. 127).

Inzwischen hat die Migration sogar die Politik Europas gespalten. Orbán sprach bereits von einer „polnisch-ungarisch-italienischen Achse“ gegen die Einwanderungen (Löwenstein 2019, S. 5). Die Migrationsgegner haben jedoch auch in den Nicht-Achsenländern starke gleichgesinnte Parteien – selbst in Deutschland in der wachsenden AfD. Im Verfassungsschutzbericht von 2018 (S. 10, 19, 27ff.) gab es in Deutschland 12.700 gewaltorientierte Rechtsextremisten und 9.000 gewaltorientierte Linksextremisten. Die Zahl der Gewalttaten war um 3,2% gestiegen. Das Personenpotenzial des *islamistischen Terrorismus* wuchs, etwa auf 11.300 Personen mit salafistischen Bestrebungen. Auch die kurdische Arbeiterpartei PKK mit 14.500 Anhängern wurde unter den schlagkräftigsten „Gefährdern“ aufgeführt. Für die Anhänger des IS hatte auch der Verfassungsschutz keine Zahlen. 2018 fand kein islamistisches Attentat statt, aber eine Reihe von Anschlagplanungen wurden aufgedeckt. Nach der nahezu vollständigen militärischen Nieder-

lage des IS in Syrien und im Irak hat sich die Organisation von einem quasi-staatlichen Akteur wieder zu einer Terrorgruppe im Untergrund restrukturiert.

Anlässlich der Europawahl im Frühjahr 2019 spitzten sich die internationalen Debatten um die Migration zu. *Austritt aus der EU* – wie angelegt im Brexit – wird inzwischen von Rechtspopulisten in einigen Ländern gefordert. Die rechtspopulistischen Regierungen Europas in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei haben in ihrer Antimigrationspropaganda vergessen, dass sie derart im Aufschwung leben, dass auch sie Einwanderer brauchen. Sie kommen meist aus der Ukraine und Weißrussland. Nach OECD-Berechnungen lässt kein Land so viele Ausländer mit befristeter Arbeitserlaubnis herein, wie Polen. Obwohl sich die nationalkonservative Regierung weigerte, einige Tausend Flüchtlinge aus Syrien aufzunehmen, hat sie 2016 670.000 Arbeitsmigranten angeheuert (Puhl 2019, S. 79).

Misserfolge der Migrationspolitik werden nicht selten auf religiöse Grundlagen zurückgeführt. Ein Sonderfall sind die *antisemitischen Aktionen* vieler Rechter. Abweichend ist dieser Fall, weil es kaum um eine abweichende Religion geht, sondern eher um rassistische Vorurteile gegen Juden. Bundeskriminalamtspräsident Holger Münch hat für 2018 insgesamt 1.799 judenfeindliche Straftaten gemeldet. 90 % davon wurden von Rechtsextremisten begangen (Mehr antisemitische Straftaten in Deutschland 2019, S. 1).

Auf der Mikroebene der Individuen ist der Migrant gefordert, sich in die Aufnahmegesellschaft einzufügen. Auf der Meso-Ebene spielen *Organisationen und Großgruppen* eine Rolle und auf der Makroebene wirken die Medien hinsichtlich der Schaffung einer öffentlichen Meinung, die zur Ausgrenzung von islamischen Bürgern führen können. Die Religion der einheimischen Bürger spielt ebenfalls eine Rolle. Bei Katholiken (58 %) und Protestanten (59 %) ist eine positivere Haltung zur Aufnahme von Geflüchteten

festgestellt worden als bei Konfessionslosen (52 %) (Liedhegener 2019, S. 72ff., 82ff., 86–87).

Die Misserfolge der Migrationspolitik sind nicht zuletzt auf *finanzielle Probleme* zurückzuführen. Die Staaten haben ihre Hilfszusagen an das UNHCR nicht eingehalten. Deutschland halbierte die Beiträge 2014. Der Plan für syrische Flüchtlinge war 2015 nur zu 41 % finanziert. Das UNHCR musste seine Zahlungen an regionale Flüchtlingslager kürzen, sodass deren Versorgung großenteils den Nachbarstaaten zufiel (Luft 2017, S. 26ff.; Betts & Collier 2017, S. 75–76; vgl. Kap.4.1).

8.2 Erfolge der Migrationspolitik

Rita Süßmuth (2006, S. 103) hat in ihrer Kombination als Politikerin und Wissenschaftlerin festgestellt, dass die EU weit fortgeschritten sei in der gesetzlichen Harmonisierung von Asylfragen. Der Rekurs auf Schengen- oder Dublin-Abkommen muss jedoch kritisch eingeordnet werden (vgl. Kap. 4.3). Immerhin versucht Europa aufgrund der wichtigen Rolle von Push-Faktoren Präventionsmaßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtbewegungen zu entwickeln, die auf Armut und Unterentwicklung beruhen. Jährlich werden Milliardenbeträge an *Entwicklungshilfe* gezahlt, nicht nur von EU-Staaten, sondern auch von anderen reichen Ländern wie USA, Kanada und Australien. Die größte Hilfe bekam Kosovo, 19-mal mehr als die durchschnittlichen Entwicklungsländer. Hinzu kommen zahlreiche Abkommen mit Anrainerstaaten. Als Nachteile gelten der *brain drain*, der durch die erheblichen Geldsummen nicht ausgeglichen wird, welche die Migranten in die Herkunftsländer schicken (Collier 2014, S. 218ff.; Hofmann 2017, S. 197–198).

Der ökonomische Effekt der Migration ist von Düvell (2006, S. 182) umfassend, aber differenziert klassifiziert worden:

	Aufnahmestaat	Herkunftsstaat
Positiv	<ul style="list-style-type: none"> • Steigerung des Brutto-sozialprodukts • Wachstum der Märkte • Diversifizierung und Zunahme von Export und Import • Differenzierung von Angebot und Nachfrage • Dynamisierung der Märkte • Weitere Arbeitskräfte-nachfrage • Dämpfende Wirkung auf Lohnentwicklung, Inflation und Zinsrate • Erhöhung des Steuer-aufkommens • Sinkende Preise für Produkte und Dienst-leistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Einnahmen von Devisen im Herkunftsstaat • Ausländische Direkt-investitionen von Staats-angehörigen im Ausland • Steigerung und Diversi-fizierung der Nachfrage • Diversifizierung von Import und Export
Negativ	<ul style="list-style-type: none"> • Senkung der Löhne • Erhöhung der Inan-spruchnahme des öffent-lichen Dienstes 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenbruch ein-heimischer Produktion aufgrund von Billig-importen • Inflation • Sinken des Bruttosozial-produkts • Schrumpfung der Märkte • Rückgang der Produkti-vität und der Dynamik der Märkte

Aus dieser Gegenüberstellung von positiven und negativen Folgen der Migration in Aufnahmestaaten und Herkunftsstaaten ist auf überwiegend positive Folgen der Migration geschlossen worden. Der Zusammenbruch einheimischer Produktion aufgrund von Billigimporten wurde auch bei den Aufnahmestaaten erwähnt – aber dies ist weniger wahrscheinlich als in den Herkunftsstaaten. Aufnahmestaaten können dank ihrer stärker entwickelten Staatlichkeit diese Entwicklung stärker kontrollieren. Immerhin sind zwei negative Folgen der Migration nicht zu leugnen: die *Tendenz zur Senkung von Löhnen* und die *Strapazierung des öffentlichen Dienstes*. Als die Asylbewerber 2015 in Massen kamen, sahen einige Manager darin eine große Chance für die deutsche Wirtschaft. Nach neueren Studien hatten nur 17% der Flüchtlinge bei ihrer Ankunft in Deutschland ein abgeschlossenes Studium oder eine Berufsausbildung nachweisen können.

In Deutschland sind die Neuankömmlinge oft gezwungen, einfachere Jobs anzunehmen. Immerhin 48% der erwerbstätigen Flüchtlinge arbeiteten als Fachkraft. Gleichwohl lag die Bezahlung nur bei 55% des deutschen Durchschnitts. Dabei gibt es Unterschiede hinsichtlich der Herkunft: Afghanen, die um ihren Aufenthaltsstatus fürchteten, nahmen oft lieber schlecht bezahlte Jobs an, als erst einmal einen Integrationskurs zu besuchen. Syrer hingegen machten es eher umgekehrt. Viele Skeptiker haben unterschätzt, wie stark die Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten in Deutschland gewachsen ist. In den meisten Regionen herrschte in den 1990er Jahren Vollbeschäftigung. Daher sind viele Unternehmen bereit, in die Integration und Ausbildung von Migranten zu investieren. Als Problem erscheint, dass es noch immer zu viele bürokratische Hürden gibt (Bollmann & Kloepfer 2019, S. 20).

Die Erfolge der Migrationspolitik in Deutschland beruhen auf der Institutionalisierung staatlicher Aufgaben. Seit 2006 wurde einmal jährlich im Kanzleramt ein *Integrationsgipfel* abgehalten

und der Innenminister hat eine *Deutsche Islamkonferenz* geschaffen. Seither wurde nicht mehr über „Zugewanderte“ gesprochen, sondern ein aktiver Dialog mit ihnen angestrebt. Wichtig wurde daher die Bemühung um stärkere Planung zwischen Bund, Ländern und Verbänden. Der „Nationale Integrationsplan“ wurde von der Bundesregierung, den Bundesländern, den kommunalen Spitzenverbänden und zahlreichen Organisationen der Medien und der Migrationsorganisationen gemeinsam erstellt.

Der *erste Integrationsgipfel* fand am 14. Juli 2006 auf Einladung von Kanzlerin Merkel statt. Nach einem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 12. Juli 2006 wurden Arbeitsgruppen zu zehn Themenfeldern der Integrationspolitik eingerichtet. Sie legten Ende März 2007 ihre Ergebnisse vor – von der Verbesserung der Integrationskurse bis zu einer weltoffenen Wissenschaft. Neben Regierungsbeamten und Verbandsvertretern waren aus der Wissenschaft, Klaus J. Bade, Osnabrück, Anthony Ho, Heidelberg, und Jasemin Karakasoglu, Bremen, vertreten (Der Nationale Integrationsplan 2007, S. 11, 198). Im *Zweiten Integrationsindikatorenbericht* (Engels et al. 2011, S. 4ff.) – wie der umständliche Begriff sich nannte – wurden für den Zeitraum von 2005 bis 2010 „erhebliche Fortschritte“ von Staatsministerin Maria Böhmer gepriesen: die Zahl der langfristigen Aufenthaltsrechte und der Einbürgerungen hatte zugenommen, die Zahl der jungen Migranten ohne Schulabschluss war zurückgegangen.

Am *ersten Integrationsgipfel* am 14. Juli 2006 nahmen 86 Personen teil. Sie verständigten sich darauf, im Lauf des Jahres einen *nationalen Integrationsplan* zu erstellen. Auf dem Integrationsgipfel von 2006 wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich unter Federführung jeweils eines Bundesministeriums oder eines Beauftragten der Bundesregierung mit wichtigen Themen befassten:

1. Integrationskurse verbessern (Innenministerium).
2. Deutsche Sprache fördern (Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).
3. Gute Bildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen (Ministerium für Arbeit und Soziales).
4. Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern und Gleichberechtigung verwirklichen (Justizministerium).
5. Integration vor Ort unterstützen (Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung).
6. Kultur und Integration (Beauftragter für Kultur und Medien).
7. Integration durch Sport (Innenministerium).
8. Medienvielfalt nutzen (Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration).
9. Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken (Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).
10. Wissenschaft – weltoffen (Ministerium für Bildung und Forschung).

In diesen Arbeitsgruppen wirkten circa 380 Vertreter von Bund, Ländern, Kommunen, Religionsgemeinschaften und Verbänden mit. Die Koordination zur Erstellung eines Nationalen Integrationsplans lag bei der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Auf dem *zweiten Integrationsgipfel* am 12. Juli 2007 wurde der *Nationale Integrationsplan* von Kanzlerin Merkel vorgestellt. Er enthielt mehr als 400 Selbstverpflichtungen (Der Nationale Integrationsplan 2007). Kurz nach dem zweiten Treffen im Juli 2007 wurden Berichte laut, dass vor allem die türkischen Großverbände aus dem Gipfel aussteigen wollten, weil sie in den Treffen nur „Symbolpolitik“ witterten. Viele Verbände drohten mit Ausstieg, aber schließlich blieben am 12. Juli 2007 nur drei der türkischen

Verbände fern. Als Grund wurde die Neuregelung des Ehegatten-nachzugs angegeben. Diese sei diskriminierend, weil sie nur für den Nachzug bestimmter Länder (etwa der Türkei) Deutschkenntnisse fordere (Tageszeitung 4. Juli 2007; Die Zeit, 5. Juli 2007). Zu den Erfolgen der Islamkonferenz wurden vor allem die Einführung eines *islamischen Religionsunterrichts an Schulen* und die Etablierung von fünf Zentren für Islamische Theologie gezählt. Alle Bundesländer haben Leitlinien und Integrationskonzepte erarbeitet und in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg wurden Integrationsgesetze verabschiedet.

Beim *dritten Integrationsgipfel* am 6. November 2008 wurde ein „Erster Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan“ vorgelegt. Der Nationale Integrationsplan bestand aus vier Teilen:

- Erklärung des Bundes,
- Beitrag der Länder,
- Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und
- Ergebnisse der Arbeitsgruppen.

Auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 14. Juni 2007 definierten 16 Bundesländer gemeinsame integrationspolitische Leitlinien und verpflichteten sich zu einem koordinierten Vorgehen bei integrationspolitischen Maßnahmen (<http://de.wikipedia.org/wiki/Nationaler-Integrationsplan>).

Auf dem 5. *Integrationsgipfel* am 31. Januar 2012 wurde ein „Nationaler Aktionsplan Integration“ vereinbart. Durch überprüfbare Zielvorgaben sollte die Integrationspolitik verbindlicher und regelmäßig evaluiert werden (Hanewinkel & Oltmer 2017, S. 2).

Beim 10. *Integrationsgipfel* am 13. Juni 2018 blieb Bundesinnenminister Seehofer erstmals fern. Der Vorwand, dass die teilnehmende Journalistin Ferda Ataman in einem Artikel gewarnt hatte,

Deutschland als „Heimat der Menschen, die zuerst hier waren“ zu verstehen, war nicht sehr einsichtig und wurde von der Türkischen Gemeinde heftig kritisiert (Zeit online 13. Juni 2018). Vielfach wurde optimistisch von „interaktionistischer Assimilation“ gesprochen, aber Kritiker unterstellten, dass vor allem die Zuwanderer sich anpassen müssten und dies in der dritten Generation auch schafften (Treibel 1999, S. 109). Inzwischen haben neuere Entwicklungen jedoch auch gezeigt, dass in der dritten Generation eine nationalistische Wiederradikalisierung der Zuwanderer eintreten konnte. Dies kann vor allem dann passieren, wenn die Möglichkeiten zu legaler Einwanderung schrumpfen, und die illegal Eingewanderten in Distanz zur Aufnahmegesellschaft leben.

Die internationale Kooperation wurde laufend verbessert, etwa durch den *Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*, der vom British Council und der Migration Policy Group geleitet wird. Er ist ein interaktives Werkzeug für die Bewertung und Verbesserung der Integrationspolitik. MIPEX analysiert nationale Politiken ebenso wie internationale Entwicklungen. Der Index beruht nicht auf Meinungen von Sachverständigen, sondern stützt sich auf öffentliche Rechtsordnungen, Politiken und Forschungsergebnisse (<https://www.boell.de/de/content/migrant-integration-policy>, 2011). Gleichwohl war die Methodik der Studien unter Migrationsexperten umstritten. Vor allem Idealfälle in der Studie „best practice“ wurden kritisiert. 2011 wurde Schweden als einzigem europäischen Land das Prädikat „günstig“ verliehen. Deutschland belegte damals Platz 12. Der Index aus dem Jahr 2015 hat anhand von 167 Indikatoren die gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten von Migranten untersucht. Von 38 Ländern kam Deutschland unter die Top 10. Günstig wurde Deutschland beim Zugang zur Staatsbürgerschaft und zur Arbeitsmarktpolitik bewertet. Eher schlecht eingeschätzt wurde das Land in Bereichen von Familienzusammenführung bis Daueraufenthalt und Bildung. Schweden,

Belgien und die Niederlande wurden nach einem Index als Länder mit guter Integrationspolitik bewertet. Diese Länder schnitten jedoch bei der Arbeitsmarktpolitik schlechter ab als im Allgemeinen weniger gut bewertete Länder wie die Schweiz, Österreich und Deutschland (Koopmans 2017; Hanewinkel & Oltmer 2017, S. 2–3). Der MIPEX-Bericht von 2017 enthielt wertvolle Einsichten in die vergleichende Arbeitsmarktpolitik. Alle Berichte leiden jedoch an der Tatsache, dass ein quantitativer Vergleich schwierig bleibt.

Für die Gastländer haben Wirtschaftswissenschaftler jedoch nicht nur Vorteile der Migration entdeckt. Die Funktion der *Ausländer als „Konjunkturpuffer“* führte zu notwendigen zusätzlichen Investitionen, Gefahren für das Preisniveau und in Krisenzeiten zu weniger Rückwanderungen. Arbeitsunfälle waren unter den Gastarbeitern am häufigsten. Andere Experten sahen durch Zu- und Rückwanderungen eine erstaunliche Elastizität des Arbeitsmarkts in Deutschland (Bullinger 1974, S. 18ff.; Knorz 2008, S. 35). Der Bochumer Finanzwissenschaftler Martin Werding hat die Befürchtung dementiert, dass die Zuwanderung die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt des Ziellandes verschärfe. Für Löhne und Beschäftigung fiel die Bilanz positiv aus. Obwohl es einen Wettbewerbseffekt gibt, der die Löhne der Zuwanderer drückt, werden zugleich neue Stellen geschaffen, von denen auch die Einheimischen profitieren. Die Nachteile der Migration wurden auf anderen Ebenen gesehen: Überlastung von Straßen, Baulandverteuerung, Überbevölkerung in einzelnen Stadtteilen, wofür die Schweizer aus der Zoologie den Begriff „Dichtestress“ einführten. Die Einwanderung der Migranten in den Sozialstaat schafft Neid und Feindseligkeit – etwa in Ostdeutschland, wo die Zahl der Migranten vergleichsweise gering ist. Offene Grenzen und üppiger Sozialstaat galten einigen Forschern als inkompatibel (Hank 2019, S. 18).

Die *Verdichtung in gewissen Stadtteilen durch Migranten* blieb nicht folgenlos. Im Jahr der deutschen Vereinigung 1990 hatten einige Großstädte mehr als 10 % Einwanderer. An der Spitze standen Offenbach (23,5 %), Frankfurt am Main (23,4 %), München (21,0 %) und Stuttgart (20 %). Es folgten Mannheim (17,4 %) und Köln (16,7 %). Die vielfach diskutierten *Belastungsgrenzen* mit Höchstanteilen von circa 12 % in den Stadtteilen wurde in vielen Stadtvierteln um ein Mehrfaches überschritten. 2019 kam die Hauptstadt Berlin ins Gerede, als der bekannte chinesische Intellektuelle Ai Weiwei erklärte Berlin zu verlassen, weil die Kultursphäre nicht offen genug für Migranten sei. Ein türkischer Intellektueller, Can Dündar (2019, S. 43), Chefredakteur der Internetplattform *Özgürüz*, bezeugte hingegen, wie wohl er sich in Berlin fühle und dass Ai Weiwei in New York wohl kaum ein toleranteres Klima vorfinden würde.

Erst in den frühen 1990er Jahren kam es zu steigenden Zahlen von *Einbürgerungen*, da Deutschland im Gegensatz zum Nachbarland Frankreich lange am *ius sanguinis* beim Staatsbürgerrecht festhielt (Bade 1994, S. 55–56). Die Länder mit den meisten Migranten wurden in einem UN International Migration Report (2017; Abé 2018b, S. 15) klassifiziert:

- USA: 49,8 Mio.
- Saudi-Arabien: 12,2 Mio.
- Deutschland: 12,2 Mio.
- Russland: 11,7 Mio.
- Großbritannien: 8,8 Mio.
- Vereinigte Arabische Emirate: 8,3 Mio.
- Frankreich: 7,9 Mio.
- Kanada: 7,9 Mio.
- Australien: 7,0 Mio.
- Spanien: 5,9 Mio.

Die USA standen an der Spitze und während der Präsidentschaft von Präsident Trump wurde die Grenze nach Mexiko zunehmend abgeschottet. Katastrophale Zustände in Auffanglagern wurden in diesem reichen Land entdeckt. Die Republikaner agierten für Abschottung gegen Migration, die Demokraten waren lange offener, bis sie im Juni 2019 dem Migrationspakt der Republikaner zustimmten, um Nothilfen für Aufnahmeeinrichtungen zu verbessern (Demokraten stimmen für Migrationspakt 2019, S. 1). Auffallend war, dass Deutschland an dritter Stelle dieses Migrationsreports stand und Italien unter den ersten zehn Ländern nicht auftauchte. Seit Beginn der Aufnahme von Ausländern 1950 sind nach Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge 4,5 Millionen Personen nach Deutschland gezogen. Das *Grenzdurchgangslager Friedland* war bundesweit lange die einzige Aufnahmeeinrichtung für Aussiedler. Konservative polemisieren zunehmend gegen die „Zuwanderung in unser Sozialsystem“. Liberale hingegen wollen sich auf eine Fachkräfteeinwanderung konzentrieren, ohne dies bisher gesetzlich festgelegt zu haben. Immerhin ist es zu einem Kompromiss über ein *Fachkräfteeinwanderungsgesetz* in der Bundesregierung gekommen. Der Versuch im selben Gesetz auch Menschen, die aus humanitären Gründen befristeten Aufenthalt in Deutschland genießen, neue Arbeits- und damit Bleibeperspektiven zu eröffnen, ließ sich nicht durchführen. Daher kam es zum „Spurwechsel“. *Beschäftigungsduldung* soll in einem eigenen Gesetz geregelt werden, da die Zahl der Erwerbsfähigen demografisch pro Jahr um 300.000 schrumpft. Migranten aus anderen EU-Staaten, die frei einreisen dürfen, decken nur noch einen Teil der Nachfrage (SZ 19. 12. 2018: 4; Göbel 2018, S. 15).

Bis Ende der 1980er Jahre änderte sich jedoch das Gesamtbild der Migrationspolitik kaum. Kritisiert wurde vor allem das Fehlen des angekündigten *Gesetzesentwurfs zur Neugestaltung des Ausländerrechts*. Im Frühjahr 1988 kam es zu Gerüchten über einen

Gesetzesentwurf des Innenministeriums. Erst wurde diese Existenz geleugnet. Nach scharfer Kritik vieler Verbände und Medien wurde der Entwurf zurückgezogen (Bade 1994, S. 58ff.). Das *Ausländergesetz* von 1965 wurde durch eine Neufassung 1990 ersetzt. Es trat am 31. Dezember 2004 außer Kraft und wurde zum 1. Januar 2005 durch das *Aufenthaltsgesetz* ersetzt. In der Wirtschaftskrise nach der Vereinigung 1993 zeigte in der gestiegenen Arbeitslosigkeit in den alten Bundesländern eine *Arbeitslosenquote der Ausländer* von 16,8 %, die rund doppelt so hoch lag wie bei den deutschen Erwerbstätigen, wo sie nur 8,7 % betrug. Ausländerbeschäftigung blieb „Konjunkturpuffer“. Es wurde von einer „doppelten Lebenslüge“ gesprochen: die eine Seite dementiere, Einwanderungsland zu sein, die andere sei nicht bereit, die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben. Es fehlte in Deutschland ein Status zwischen Einbürgerung und dauerhaftem Inlandsaufenthalt, wie sie die USA im „permanent resident“ entwickelt hatten.

Die Grünen haben in einem Entwurf eines Niederlassungsgesetzes 1990 ähnliches vorgeschlagen (Bade 1994, S. 69ff.). Im Ausländergesetz von 1990 gab es für mehr als 15 Jahre in Deutschland lebende Migranten und ausländische Jugendliche zwischen dem 16. und 23. Lebensjahr Einbürgerungserleichterungen, die im Dezember 1992 in einen Rechtsanspruch verwandelt wurden (Altenbockum 1993, S. 4). Aber auch die Sonderbehandlung schloss mentale Verletzungen und Depressionen nicht aus, wie das Ethno-Medizinische Zentrum (EMZ) in Hannover Ende 1991 berichtete (Kirbach 1993, S. 4). Jugendliche Kampfgruppen unter Migranten waren teils Selbstverteidigungsgemeinschaften, teils aber auch Gruppen, die nach ethnosozialer Gruppenidentität suchten – wie sie deutlich in Solingen in einer Art ethnosozialen Bürgerkrieg zum Ausdruck kamen.

Die klassischen Einwanderungsländer wie die USA, Kanada oder Australien sind als Nationalstaaten großzügig in der Ak-

zeptanz neuer Bürger, bieten aber vergleichsweise wenig soziale Vorteile. In Deutschland ist es umgekehrt. Die Bismarck'sche Tradition des Sozialversicherungsstaats machte die Inklusion von Zuwanderern stärker von der Integration auf dem Arbeitsmarkt abhängig. Globalisierung führte zu einer *Polarisierung von Wohlfahrtsmarkt und Wohltätigkeitsstaat*, welcher die Menschen auf einem Minimalniveau versorgt, die keine Chance haben, ihre Lebensbedürfnisse auf dem Wohlfahrtsmarkt zu befriedigen. Es kommt daher zu einer Dualisierung der transkontinentalen Wanderungen in *Eliten- und Elendsmigration*. Zu den Folgen gehören Segregation der Wohngebiete und die Gefahr der Förderung von rechtspopulistischen Nationalisten. Im wachsenden Dualismus von Zentrum und Peripherie wachsen nordwestliche Industriestaaten, während südliche Systeme – vor allem in Afrika – von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung abgekoppelt werden. Dabei wird die „neoliberale Hegemonie“ theoretisch für dieses Auseinanderleben verantwortlich gemacht. Sie gilt keineswegs als hypermodern, wie ihre Verteidiger glauben machen wollen, sondern führt zu einer antiquierten „Dienstbotengesellschaft“, in der arme Migranten Jobs in Privathaushalten annehmen müssen. Diese Entwicklung birgt die Gefahr, dass der Wohlfahrtsstaat zum „nationalen Wettbewerbsstaat“ verkommt. Dabei kam es bei Linken zu der Übertreibung, dass der „neoliberale Minimalstaat“ sich mehr zum „Kriminalstaat“ als zu einem „Sozialstaat“ entwickelt, weil die Repression gegenüber den unterentwickelten Migranten zunahm. Je mehr die Dritte Welt in diesem Globalisierungsprozess von der Wohlstandsentwicklung abgekoppelt wird, umso stärker wächst weiterer Migrationsdruck (Ca. Butterwegge 2010, S. 63ff.). Eine weitere Folge dieser Entwicklung ist die *Diversifizierung der Migrationsbewegungen* in Arbeitsmigration, Familienzusammenführung, Flucht, Auslandsaufenthalt von Studierenden, Migration

ethnischer Minderheiten und illegale Einwanderung (Han 2010, S. 63).

Der Integrationsforscher Friedrich Heckmann (2015, S. 82) hat Migration in der Angleichung der Lebensverhältnisse als einen wechselseitigen Prozess definiert. Dieser Prozess umfasst vier Dimensionen, die auch von Hamed Abdel-Samad (2018, S. 33) übernommen wurden:

- die *strukturelle Integration*. Die Partizipation in den Institutionen, vor allem eine berufliche Qualifizierung,
- *kulturelle Integration*: Kenntnisse der Kultur des Einwandererlands,
- *soziale Integration*, vor allem Freundschaften, Vereinsmitgliedschaften, Eheschließungen.
- *Identifikative Integration*: Subjektive Gefühle und Zugehörigkeit zu einer ethnischen und nationalen Gemeinschaft.

Im Jahr 1967 tauchte erstmals in einer Anordnung des amerikanischen Präsidenten Johnson der Begriff „affirmative action“ in der Migrationsdebatte auf. Der Auftragnehmer verpflichtete sich, keine Bewerber aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Religion, Geschlecht oder nationaler Herkunft zu diskriminieren. Die Quotierungsprogramme kamen bis in einige Urteile des Supreme Court 1989. Als Gegenargument gegen „affirmative action“ wurde geltend gemacht, dass rechtsstaatlich gesehen das Recht des Einzelnen gesichert werden müsse und nicht die parteiliche Begünstigung von Gruppen, weil diese zu „umgekehrter Diskriminierung“ führen müsse (Heckmann 1992, S. 235). Es wurde von Gegnern geltend gemacht, dass diese gutgemeinte Devise zur Verschärfung von Spannungen in der Gesellschaft beitragen könne. Es gibt erfreulicher Weise zunehmend gutmotivierte Bürger die „Geflüchtetenarbeit“ leisten und dieses sehr gut tun können, da sie einen eigenen Migrations-

hintergrund haben und so humanitär oder religiös geprägt sind (Zajak & Gottschalk 2018, S. 257).

In der internationalen ökonomischen Theorie wird die Frage diskutiert, die oft in der öffentlichen Meinung überschätzt wird, dass nämlich die Rückkehr von Migranten durch *finanzielle Zuwendungen an die Herkunftsländer* gefördert werden könne. Viele Entwicklungsländer benutzen diese These, um finanzielle Hilfen aus Europa zu bekommen. In starken Krisengebieten wie Syrien ist die Zahl der unfreiwillig Geflohenen hoch, und nur 8,4 % von ihnen haben bekannt, nicht nach Syrien zurückzuwollen. Trotz dieser Öffnung für die wirtschaftliche Hilfe auf beiden Seiten hat eine empirische Studie von Axel Dreher und anderen (2019, S. 23) über einen Zeitraum von 1976 bis 2013 nicht ergeben, dass kurzfristig der Migrantenstrom durch Wirtschaftshilfen an die Ursprungsländer reduziert werden konnte. Immerhin ließen sich die *Repatriierungsbedingungen für Flüchtlinge durch Wirtschaftshilfen an die Herkunftsländer* und vor allem an die Nachbarländer, die den Durchzug tolerierten, langfristig verbessern. Wichtig sind wirtschaftliche Hilfen vor allem dafür, dass der Migrationswille in den armen Entwicklungsländern reduziert wird, wenn sich die ökonomische Lage der meisten Menschen verbessert. Gelegentlich wurde aber kritisiert, dass ein Land die Flüchtlinge zu behalten versucht, wie der Libanon, der sich mit Versuchen des syrischen Präsidenten Assad auseinandersetzen muss, die Rückkehr der Syrer aus dem Libanon zu beschleunigen. Angeblich versucht der Libanon die Syrer zu behalten, um internationale Hilfsgelder zu kassieren (Frehse 2019, S. 8).

Fortschrittliche Maßnahmen sollten nicht auf *Rückkehrhilfen* reduziert werden. Es könnte zu den positiven Aktionen noch die *politische Integration* hinzugefügt werden. Aber hier geschah viel zu wenig. Nicht einmal das kommunale Wahlrecht für Ausländer mit langen Aufenthaltsphasen wurde angenommen, sondern

Ende 1990 vom Bundesverfassungsgericht abgewiesen. In den Niederlanden wurde dieses Wahlrecht schon nach fünf und in Dänemark nach drei Jahren gewährt (Bade 1994, S. 69). Aus der Sicht der Praxis (Löhlein 2015, S. 308) wurde betont, dass die erste Phase der Aufnahme von Flüchtlingen entscheidend ist. Migranten wollen nicht monatelang zu Untätigkeit und Unmündigkeit verurteilt sein. Sie wollen in der Regel rasch ein neues Leben aufbauen und die Familie nachkommen lassen. Daher sollte man die Migranten rasch aus den Unterkünften herausholen und an Aktivitäten in ihrem Stadtteil sowie an der Planung von Flüchtlingsaufnahmen beteiligen. Wichtig erscheint zudem, dass in der Planung zur Unterbringung der Migranten nicht der Eindruck entsteht, die Flüchtlingsaufnahme geschehe zulasten anderer Bevölkerungsgruppen. Bei der Beschaffung von bezahlbarem Wohnraum und der Integration auf dem Arbeitsmarkt sollten die verschiedenen Zielgruppen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die Zunahme von Straftaten zeigt jedoch: die Teilnahme an der Integration von Migranten durch viele Bürger wurde noch nicht allgemein akzeptiert.

Erwünschte Flüchtlingsregime forderten fünf Komponenten (Betts & Collier 2017, S. 270ff., 311):

1. Nachhaltigkeit,
2. Schutz für die Dauer des Risikos,
3. Wiederherstellung der Autonomie der Flüchtlinge und Bereitstellung von Entwicklungsgebieten,
4. Weg aus dem Schwebezustand muss eröffnet werden, kein Flüchtling sollte für immer ein Vertriebener bleiben,
5. Migranten bei Weiterzug vor Schleusern schützen, das Weiterziehen muss gemanagt werden; für Flüchtlinge, die migrieren wollen, sollten in den Asylländern über Botschaften und Konsulate alternative Migrationskanäle eröffnet werden.

Diese Forderungen, die Kopf und Herz vereint sprechen lassen wollen, sind weitgehend theoretisch konsensfähig, werden aber von den Aufnahmeländern in der Politik nicht umfassend angewandt. Ein Fortschritt erscheint immerhin, dass eine alte Forderung (Angenendt 1997, S. 147, 125, 138ff.) an Bedeutung gewann, dass Migrationspolitik endlich *in Außenwirtschaftspolitik, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik eingebettet* werden muss. Eine Politik der Werbung für größere Akzeptanz der Zugewanderten bei den Einheimischen ist vielfach noch unterentwickelt. Zur Verbesserung wurden *Fachkommissionen* gefordert, die den Interessenausgleich in der Gesellschaft hinsichtlich der Migrationen fördern können.

Die Bereitschaft zur Akzeptanz von Migration ist gesellschaftlich höchst unterschiedlich entwickelt. Die Haltung der Deutschen zur Migration ist positiver in der linken Mitte und der Linken als bei den Rechten. Eine negative Haltung war unter den Linken nur bei 10 %, bei den Bürgern rechts der Mitte bei 44 % festgestellt worden. Positiv fiel auf, dass viele Bürger ihre Ressentiments teilweise überdachten und revidierten. Migration gilt weiterhin als problematisch, aber in einer offenen Gesellschaft nicht als unlösbare Aufgabe. Die jüngst Zugewanderten sind jedoch noch vielfach für eine marginalisierte Existenz. Diese könnte sich verfestigen, wenn die vor längerer Zeit Eingewanderten nur eine temporäre Aufenthaltserlaubnis erhielten (Küpper et al. 2016, S. 95; Liedhegener 2019, S. 88ff.).

Trotz zunehmend schärferer Kritik an der Migration kann man sich der Einsicht eines Experten wie Düvell (2006, S. 203) nicht verschließen, dass Migration ein anthropologisches und historisches Kontinuum ist und eine zunehmende Kraft des sozialen Wandels, und zum Teil sogar des sozialen Fortschritts wird. Inzwischen hat sich der Integrationserfolg bei Migranten verändert. Assimilation wird kaum noch verlangt. Anpassung an den Arbeitsmarkt und Teilhabe an der politischen Kultur des Aufnahmelandes erscheinen wünschenswert. Aber „Multikulturalität“ wird zunehmend bejaht

und gelegentlich sogar gefordert, aber nicht grenzenlos. Nach einer Studie über „Deutschland im EU-Vergleich“ (2019, S. 14) hatten die EU-Bürger in ihren abgefragten Wünschen an Brüssel mehrere Prioritäten: Verbesserte Situation in Herkunftsländern der Migranten (45 %). Die Deutschen haben sogar mit 55 % für diese Forderung gestimmt. Ferner ging es um Bekämpfung der illegalen Migration (44 %) und die Verbesserung der Zusammenarbeit von EU-Ländern zum Thema Migration (34 %).

Im Hinblick auf die neue Multikulturalität wandelte sich auch die Konzeption der „nationalen Identität“. In Frankreich, den USA, China und Skandinavien wurde sie als „weiterhin stark und politisch neutral“ eingestuft. In einem skandinavischen Land wie Norwegen wurde ein starkes Nationalgefühl in Verbindung mit einer sehr restriktiven Einwanderungspolitik festgestellt. Aber sie war verbunden mit einer großzügigen Entwicklungshilfepolitik. Die skandinavischen Länder erscheinen als vorbildlich, weil sie das Nationalgefühl mit einem hohen Privateinkommen verbinden, das jedoch auf soziale Gleichheit gerichtet ist. Zugleich glänzen diese Länder auch mit einem gut funktionierenden öffentlichen Dienst. Diese Kombination wird vielfach als vorbildlich dargestellt. Deutschland und Großbritannien wurde ein geringeres Nationalbewusstsein nachgesagt. Diese Länder haben aber das Problem, dass ein gemäßigtes Nationalbewusstsein von der extremen Rechten radikalisiert worden ist. In multinationalen Ländern wie Kanada und Belgien ist die nationale Identität angeblich geringer als in ethnisch homogenen Staaten. Trotzdem gelang eine gute Entwicklung mit vergleichsweise hohen Einkommen der beiden Nationalitäten. Ein starkes Nationalgefühl hat für viele Autoren Vorteile, solange es nicht missbraucht wird, weil das Gefühl gemeinsamer Identität die Fähigkeit zur Kooperation stärkt. Es führt zugleich zu einer leichteren Akzeptanz der Umverteilung von reich zu arm (Collier 2014, S. 22ff.).

Der amerikanische Philosoph Michael Walzer (2017, S. 47) identifizierte sich mit der Ansicht von Bruce Ackerman, dass alle, die rechtmäßig ausgeschlossen werden können, die sich öffentlich der Destruktion des liberalen Diskurses verschreiben, den echten Demokraten verteidigen müssen. Hauptproblem dieser Einsicht erscheint die Uneinigkeit, ab wann eine solche Destruktion vorliegt. Darüber gibt es bis heute kaum Übereinstimmung von Rechtspopulisten und Anhängern der Gruppen der Mitte. Ein aufgeklärter Konsens der Mitte ist jedoch zum Glück bei den staatstragenden Parteien in Demokratien weit verbreitet.

Ein agitatorischer Essay des Franzosen Stéphane Hessel (2010/2011) *Empört Euch!* hat viele Mängel der Politik von Demokratien angeklagt. Hinsichtlich der Migrationspolitik war der Ersatz einer propagandistisch gebliebenen „Empfangskultur“ durch eine zunehmende Ausgrenzung von Bedeutung. Dagegen wurde ein langfristiges Architekturprojekt „Bienvenue“ entwickelt, das ein Zusammenleben von Beheimateten und Migranten erleichtern sollte. Zielgruppen waren kulturell gemischte Paare, Familien verschiedener Ankunftsgenerationen und Alleinerziehende mit Kindern aus verschiedenen kulturellen Hintergründen (Holub 2016, S. 181ff., 195). Der Geschäftsführer des Kulturrats Olaf Zimmermann (2018, S. 607) plädierte für die Verstärkung interkultureller Konzepte für Bund, Länder und Gemeinden sowie die Förderung von Freiwilligendiensten im Kulturbereich.

Auch andere Autoren wie Dieter Oberndörfer (1994) attackierten den „Wahn des Nationalen“. Er plädierte für eine „offene Republik“. Der Erfolg solcher wohlmeinenden Einsätze hat sich bisher nicht gezeigt. Schon Kant hat in seiner Vision vom *Ewigen Frieden* vom „Weltbürgertum“ geträumt (1958). Im Anschluss an den Königsberger Philosophen wurde erneut ein „demokratischer Weltstaat“ propagiert. Aber es gab auch zahlreiche Einwände gegen das „Ungetüm“, das wahrscheinlich die Menschenrechte

schlechter schützen kann als Nationalstaaten (Jäggi 2016, S. 136ff.). Die Globalisierung ist nicht eine Realisierung des Traums vom Weltstaat. Sie hat gleichzeitig universalisiert und segmentiert. Sie „entgrenzte“ Räume und verstärkte zugleich die Grenzkontrollen (Nuscheler 2004, S. 223). In Anlehnung an Foucault wurde auch die „Biopolitisierung der Grenze“ gelobt, die gerade in der Filterfunktion der Grenzkontrolle besteht. Politische Autoritäten gewinnen biopolitisches Wissen über Bevölkerungen, ihre Bewegungen, über Gesundheit und Reichtum (Karakayali 2008, S. 345). Als weniger staatsorientiertes Gegenmodell wurde die „abstrakte Gerechtigkeit“ mit den unpersönlichen Kräften des Markts gepriesen. Andere Fortschrittler verlangten nicht „Assimilation des Einzelnen“, sondern „Akkommodation der Strukturen auf den Einzelnen“ (Bukow 2010, S. 243). Weniger staatsorientierte Konzepte wurden von einigen Gelehrten zunehmend infrage gestellt (Piore 1979, S. 191).

Demografische Studien stärkten die Skepsis gegenüber generellen Theorien. Die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter reduzierte sich durch Überalterung dramatisch. Selbst eine Verdoppelung der Einwanderungsrate pro Jahr würde das Problem so wenig lösen wie eine Steigerung der Geburtenrate. Als Ausweg sah ein Demografiespezialist wie Nicholas Gailey (2019, S. 99) allenfalls die Steigerung der Bildung und die Förderung der Arbeitskraft der Frauen.

Angesichts der bestehenden Ungleichheiten erscheinen auch einem philosophischen Denker wie David Miller (2017, S. 244) strenge Grenzkontrollen für unerlässlich. Auch er sieht – selbst wenn er seine Position „kommunitaristisch und sozialdemokratisch“ nennt – keine Möglichkeit zu einer einheitlichen Integrationspolitik. Diese Position verlangt, dass Einwanderer von der einheimischen Mehrheit als „gleiche Bürger“ behandelt werden. Dies bedeutet jedoch nicht eine Assimilation. *Gruppenspezifische*

Identitäten und kulturelle Unterschiede dürfen bewahrt werden. Einwanderer haben nach dieser Ansicht ein Recht auf einen sicheren Zufluchtsort, solange ihre Menschenrechte in der Heimat bedroht werden. Aber sie haben kein Anrecht auf einen bestimmten Wohnort. Es wurde auch ein internationaler Mechanismus gefordert – der auf dem teilweisen Erfolg des bereits existierenden UN-Flüchtlingskommissariats aufbauen könnte und der eine Überwachung der Flüchtlingsströme ermöglicht. Aber dieser Ansatz ließ ungeklärt, was geschehen soll, wenn einige Staaten sich nicht an das Flüchtlingsabkommen hielten und wenn die Kosten für die soziale Gerechtigkeit und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Herausforderung würden. Miller (2017, S. 248ff.) ging davon aus, dass die Angst vor kultureller Entwurzelung und Sorge um eigene Arbeitsplätze ernst zu nehmen seien. Die Flüchtlingsproblematik kann im schlimmsten Fall moralisch unlösbar sein. Interessen und Recht müssen aufeinander abgestimmt werden.

Immer wieder wird auf globale Lösungen für Flucht und Migration gehofft. Aber Pioniere der Migrationsforschung wie Stephen Castles und Mark Miller (2009, S. 304ff.) warnten vor einer übertriebenen Hoffnung. *Ein globales Migrationssystem* wurde in absehbarer Zeit nicht erwartet, da die Staaten gern individuelle Verträge mit anderen Ländern schlossen und die Interessen der Arbeitskräfte in armen und reichen Ländern sich kaum annäherten. Statt die Migration zu reduzieren, sollte das Ziel sein, *mehr Gleichheit zwischen armen und reichen Ländern zu schaffen*. Hilfe für die Entwicklung ärmerer Länder könnte beitragen, unerwünschte Migration zu reduzieren. Der Nationalstaat scheint noch nicht in Gefahr zu sein, aber die globale ökonomische Integration und die regionalen Übereinkünfte hinsichtlich der Wanderungsbewegungen beginnen, die *nationale Loyalität zu unterminieren*.

Dies ist einer der Gründe für den *wachsenden Rechtspopulismus* selbst in alten Demokratien. Die kulturellen Identitäten in einem

sich pluralisierenden Staat werden auf Dauer auch das demokratische System wandeln. Transkulturelle Identitäten werden auf Dauer auch die Konzeption des demokratischen Bürgers verändern. Um das Ziel der Migrationspolitik, die Lücke zwischen Wohn- und Staatsbevölkerung ernsthaft anzugehen, wurde vorgeschlagen, wieder stärker auf das *Geburtsortsprinzip* einzugehen. Dafür empfahl man, das jetzige Optionsmodell aufzugeben, und eine generelle *Hinnahme der Doppelstaatlichkeit* anzuvisieren (Rohe 2014, Bd. 2, S. 861). Bei den Praktikern der Migrationspolitik ist diese Lösung – die bei einer Minderheit ohnehin existiert – jedoch meist nicht sehr beliebt.

Unter den *Gattungen der Migrationsliteratur* wurde das *Gedicht als Mittelpunkt* empfunden, weil Migranten ohne große literarische Erfahrungen die kurze und prägnante literarische Form am meisten schätzen (Brezina 2003, S. 8). Selbst dort, wo die Diskriminierung von Einwanderern nicht so groß war, wie in europäischen Großstädten – etwa in Paris – zeigte sich, dass wir die Gefühle für die verlorene Heimat auch bei nicht dichtenden Migranten ernst nehmen sollten. In Gedichtform ließen sich am ehesten große Dichter in deutscher Sprache den Migranten näherbringen. Kein geringerer als Heinrich Heine, der als getaufter Jude unter beruflicher Ausgrenzung und Antisemitismus litt und ins Exil ging, hat seine Ballade *Deutschland, ein Wintermärchen* mit den Worten begonnen:

„Im traurigen Monat November war’s,
die Tage wurden trüber.
Der Wind reist von den Bäumen das Laub,
da reist’ ich nach Deutschland hinüber.

*Und als ich an die Grenze kam,
da fühlt' ich ein stärkeres Klopfen
in meiner Brust, ich glaube sogar
die Augen begannen zu tropfen.*

*Und als ich die deutsche Sprache vernahm,
da ward mir seltsam zu Mute:
ich meinte nicht anders, als ob das Herz
recht angenehm verblute.“*

Literaturverzeichnis

- Abdel-Samad, H. (2018). *Integration. Ein Protokoll des Scheiterns*. München: Droemer.
- Abé, N. (2018a). Kampagne der Angst. *Der Spiegel* 45, 3.11.2018, 26.
- Abé, N. et al. (2018b). Die Schlafwandler. Migration. *Der Spiegel* 50: 14–18.
- Abschlag, M. (2019). Die Kriminalität ist in den letzten Jahren zurückgegangen. Kriminologe Thomas Feltes zur Gewalt von Migranten, verzerrten Statistiken und gefühlter Sicherheit. *Rhein-Neckar-Zeitung*, 10./11.8.2019, 2.
- Achermann, A. et al. (1995). *Schengen und die Folgen*. München: C.H. Beck.
- Ackermann, V. (2005 [1995]). *Der „echte“ Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945–1961*. Osnabrück: Rasch.
- Adam, R. (2015). Die Genfer Konvention muss reformiert werden. *Cicero*, 23.12.2015. <https://www.cicero.de/innenpolitik/fluechtlingskrise-fragen-und-fakten/60295>. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- Al-Hamarneh, A., & Thielmann, J. (Hrsg.). (2008). *Islam and Muslims in Germany*. Leiden: Brill.
- Altenbockum, J. v. (1993). Die erleichterte Einbürgerung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.7.1993, 4.
- Altenbockum, J. v. (2019). Sea Watch. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.7.2019, 1.
- Althusius, J. (2003). *Politik*. Übers. H. Janssen. Hrsg. D. Wyduckel. Berlin: Duncker & Humblot.

- Angenendt, S. (1997). *Deutsche Migration im neuen Europa*. Opladen: Leske & Budrich.
- Ataman, F. (2019a). Wir sind hier keine Gäste. *Der Spiegel* 11, 9.3.2019, 40–41.
- Ataman, F. (2019b). *Ich bin vor hier. Hört auf zu fragen*. Frankfurt a. M.: S. Fischer.
- AUL (2019). Neue Fluchtwege. *Der Spiegel* 8: 26.
- Aydemir, F., & Yaghoobifarah, H. (Hrsg.). (2019). *Eure Heimat ist unser Albtraum*. Berlin: Ullstein.
- Bacci, M. L. (2015). *Kurze Geschichte der Migration*. Berlin: Wagenbach.
- Backes, L. et al. (2019). Die Gangster. *Der Spiegel* 8, 16.2.2019, 12–23.
- Backes, L., & Hübscher, C. (2019). Erfolgsmodell Ostfrau. *Der Spiegel* 32, 3.8.2019, 59–60.
- Bade, K. J. (1993). Einwanderung und Eingliederung in Deutschland: Entwicklungslinien und Probleme. In K. J. Bade & S. I. Troen (Hrsg.), *Zuwanderung und Eingliederung von Deutschen und Juden aus der früheren Sowjetunion und Israel* (S. 18–25). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bade, K. J. (1994). *Ausländer, Aussiedler, Asyl*. München: C.H. Beck.
- Bade, K. J. (2000). *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. München: C.H. Beck.
- Bade, K. J. (2002). Die ‚Festung Europa‘ und die ‚illegale Migration‘. In M. Blum, A. Hölscher & R. Kampling (Hrsg.), *Die Grenzgänger. Wie illegal kann der Mensch sein?* (S. 25–36). Opladen: Leske & Budrich.
- Bade, K. J., & Oltmer, J. (2004). *Normalfall Migration: Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Bade, K. J., & Oltmer, J. (2007). Deutschland. In K. J. Bade, P.C. Emmer, L. Lucassen & J. Oltmer (Hrsg.), *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (S. 141–170). Paderborn: Schöningh.
- Bahners, P. (2011). *Die Panikmacher. Die deutsche Angst vor dem Islam*. München: dtv.
- BAMF - Bundesamt für Flüchtlinge und Migration (2017). *Informationen zum Asylverfahren*. Juni 2017.
- BAMF - Bundesamt für Flüchtlinge und Migration (2018). *Asylzahlen*. 17. Dezember 2018: 1–3.
- BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019). *Aktuelle Zahlen*. April 2019.

- BAMF-Kurzanalyse (2016). *Aspekte der Integration von zugewanderten rumänischen und polnischen Staatsangehörigen in Deutschland*. Hrsg. v. C. Babka von Gostomski. Juni 2016. Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl. <https://www.bamf.de/SharedDocs/ProjekteReportagen/DE/Forschung/Integration/repraesentativuntersuchung-2015.html;nn=283560>. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- BAMF-Kurzanalyse (2018). *Sozialstruktur, Schulbesuch und Berufstätigkeit im Herkunftsland*. Hrsg. v. H.-J. Schmidt. März 2018. Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl. https://www.frnrw.de/fileadmin/frnrw/media/Alpha_OWL/Hintergrundinfos/kurzanalyse_soko_03-2018.pdf. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- BAMF-Kurzanalyse (2018a). *Resettlement in Deutschland – was leistet das Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge?* Hrsg. v. T. Baraulina & M. Bitterwolf. März 2018. Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse_resettlement_06-2018.html;nn=282388. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- BAMF-Kurzanalyse (2018b). *Geflüchtete Menschen in Deutschland. Hilfebedarf und Nutzung von Beratungsangeboten*. Hrsg. v. J. A. Scheible & A. Böhm. Mai 2018. Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse14_beratung%20und%20hilfe.html;nn=283560. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- Barlett, R., & Schönwälder, K. (1999). *Invited but Unwanted? Migrants from the East in Germany. 1890–1990*. Houndsmills: Basingstoke.
- Bartsch, M. et al. (2019). Deutsche Drecksarbeit. Asylpolitik. *Der Spiegel* 20, 2.3.2019, 12–22.
- Beck, U., & Vossenkuhl, W. et al. (1995). *Eigenes Leben. Ausflüge in die unbekannte Gesellschaft, in der wir leben*. München: C.H. Beck.
- Becker, M. et al. (2019). Künstlich erzeugtes Drama. *Der Spiegel* 30: 78–80.
- Behlen, L., Brandt, J., & Preuss, M. et al. (2016). *Eine Kritik der Genfer Flüchtlingskonvention. Ringvorlesung*. 24.12.2016. <https://weltausdenfugen.wordpress.com/2016/12/24/eine-kritik-der-genfer-fluechtlingskonvention/>. Zugegriffen: 22.1.2020.
- Bendel, P. (2009). Die Migrationspolitik der Europäischen Union. In C. Butterwegge & G. Hentges (Hrsg.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung* (S. 123–135). 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Benhabib, S. (2008). *Die Rechte der Anderen. Ausländer, Migranten, Bürger*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Benz, M., & Schwenken, H. (2005). Jenseits von Autonomie und Kontrolle. Migration als eigensinnige Praxis. *Prokla* 35: 363–377.
- Benz, W. (1985). *Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten*. Frankfurt a. M.: Fischer.
- Benz, W. (Hrsg.). (2006). *Umgang mit Flüchtlingen. Ein humanitäres Problem*. München: dtv.
- Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (1991). *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.). (2013). *Religionsmonitor: Verstehen, was verbindet. Religiosität und Zusammenhalt in Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.). (2014). *Integration in den 10 größten Städten Deutschlands – Zentrale Trends und Ergebnisse aus dem Wegweiser Kommune*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. <https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/28794/Integration+in+den+10+gr%C3%B6%C3%9Ften+St%C3%A4dten+Deutschlands.pdf/567430fa-0710-4c7b-bafb-553833849c1f>. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.). (2017). *Religionsmonitor*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Betts, A. (2009). *International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca: Cornell UP.
- Betts, A. (2011). *Global Migration Governance*. Oxford: OUP.
- Betts, A., & Collier, P. (2017). *Refuge. Transforming a Broken Refugee System*. New York: Penguin Allen Lane; dt.: (2017). *Gestrandet: Warum unsere Flüchtlingspolitik schadet – und was jetzt zu tun ist*. München: Siedler.
- Beyme, K. v. (Hrsg.). (1979). *Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt*. München: Hanser.
- Beyme, K. V. (2013). *Von der Postdemokratie zur Neodemokratie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Beyme, K. v. (2018). *Rechtspopulismus – Ein Element der Neodemokratie?* Wiesbaden: Springer VS.
- Bielmeier, S. (2018). Verlustängste als gemeinsame Triebfeder. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.12.2018, 16.
- Biess, F. (2019). *Republik der Angst*. Reinbek: Rowohlt.

- Birg, H. (2001). *Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*. München: C.H. Beck.
- Bloch, A., & Schuster, L. (2005). At the extremes of exclusion: deportation, detention and dispersal. *Ethnic and Racial Studies* 28(3): 491–512.
- Bodvarsson, Ö. B., & Van den Berg, H. (2009). *The Economics of Immigration. Theory and Policy*. Heidelberg: Springer.
- Bös, M. (1997). *Migration als Problem offener Gesellschaften. Globalisierung und sozialer Wandel in Westeuropa und in Nordamerika*. Opladen: Leske & Budrich.
- Bogumil, J., Burgi, M., Kuhlmann, S., & Hafner, J. et al. (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Bollmann, R., & Kloepfer, I. (2019). Jeder dritte Flüchtling hat Arbeit gefunden. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* 12, 11.8.2019, 20.
- Bozay, K. (2005). „Ich bin stolz, Türke zu sein!“ *Ethnisierung gesellschaftlicher Konflikte im Zeichen der Globalisierung*. Berlin: Wochenschau Verlag.
- Bozay, K. (2011). Ethnisierung sozialer Konflikte im Kontext von Migration und Globalisierung. In G. Hentges & B. Lösch (Hrsg.), *Die Vermessung der sozialen Welt* (S. 295–307). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bozay, K. & Borstel, D. (Hrsg.). (2017). *Ungleichwertigkeitsideologien in der Einwanderungsgesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Breitenmoser, S., Gless, S., & Lagodny, O. (Hrsg.). (2009). *Schengen in der Praxis*. Zürich: Dike/Wien: Manz/Baden-Baden: Nomos.
- Brettfeld, K., & Wetzels, P. (2007). *Muslimen in Deutschland. Integration, Integrationsbarrieren, Religion sowie Einstellungen zu Demokratie, Rechtsstaat und politisch-religiös motivierter Gewalt*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Brezina, K. (2003). *Funktion und Bedeutung der Migrationsliteratur im deutschsprachigen Raum*. Diplomarbeit. Heidelberg: Grin.
- Brinkmann, H. U., & Panreck, I.-C. (Hrsg.). (2019). *Rechtspopulismus in Einwanderungsgesellschaften. Die politische Auseinandersetzung um Migration und Integration*. Wiesbaden: Springer VS.
- Brühwiller, T. (2019). Es gibt kein Zurück. Mexiko geht auf Drängen Donald Trumps gegen Migranten aus Zentralamerika vor. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.7.2019, 3.

- Bubrowski, H. (2018a). Deutschland ist jetzt Einwanderungsland. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.12.2018, 10.
- Bubrowski, H. (2018b). Komm doch näher. Noch vor kurzem galt Innenminister Seehofer als Scharfmacher. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 278, 29.11.2018, 3.
- Bubrowski, H. (2019). Mosaiksteine auf dem Weg zum Asyl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.7.2019, 4.
- Bukow, W.-D. (1990). Soziogenese ethnischer Minderheiten. *Das Argument* 181: 423–426.
- Bukow, W.-D. (2010). *Urbanes Zusammenleben. Zum Umgang mit Migration und Mobilität in europäischen Stadtgesellschaften*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bullinger, S. (1974). *Ausländerbeschäftigung, Arbeitsmarkt und Konjunkturverlauf in der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Forschungsberichte aus dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.). (2001). *Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“*. 4.7.2001. Berlin.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019a). *Horst Seehofer: Bilanz seit März 2018*. März 2019. Berlin.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019b). *Fünfter Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten*. Berlin: BMI. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/minderheiten/5-fuenfter-staatenbericht-rahmenuebereinkommen.html>. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- Bundesministerium für Vertriebene (Hrsg.). (1959). *Vertriebene, Kriegsgefangene*. Bonn.
- Bundesregierung (1995). *2. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen*. Broschüre der Bundesregierung, 1. Februar 1995. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/733034/a1297535d-d0328857eb848eaaddfb33/2-auslaenderbericht-download-ba-ib-data.pdf>. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- Bundesregierung (2016). *11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*. Berlin. Dezember 2016. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/729998/fd->

- cd6fab942558386be0d47d9add51bb/11-lagebericht-09-12-2016-download-ba-ib-data.pdf?download=1. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- Bundesrepublik Deutschland (1974). *Xxx*. Tübingen: Forschungsberichte aus dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung.
- Bundeszentrale für Politische Bildung (2003). *Themenblätter im Unterricht: Zuwanderung nach Deutschland, Nr. 31*. Bonn.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2016–2019). Bonn.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2018). *Zahlen zu Asyl in Deutschland*. 1.10.2018. <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/218788>. Zugegriffen: 04.02.2020.
- Burger, R., & Hermann, R. (2017). Wehe dem, der auf der Liste steht. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.2.2017, 4.
- Busch, R., & Goltz, G. (2011). Die Deutsche Islam Konferenz – ein Überzeugungsformat für die Kommunikation zwischen Staat und Muslimen in Deutschland. Grundlagendossier. In H. Meyer & K. Schubert (Hrsg.), *Politik und Islam* (S. 29–46). Wiesbaden: VS Springer.
- Butterwegge, Ca. (2009). *Für die Globalisierung? Deutschland auf dem Weg zur Modernisierung seiner Migrations- und Integrationspolitik*. In Ch. Butterwegge & G. Hentges (Hrsg.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung* (S. 137–170). 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Butterwegge, Ca. (2010). *Armut bei Kindern mit Migrationshintergrund*. Wiesbaden: Springer VS.
- Butterwegge, Ch. (2006). Globalisierung als Spaltpilz und sozialer Sprengsatz. In Ch. Butterwegge & G. Hentges (Hrsg.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung* (S. 55–102). 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Butterwegge, Ch. (2009). *Armut in einem reichen Land*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Butterwegge, Ch. (2016). *Armut*. Köln: PapyRossa.
- Butterwegge, Ch. (2017). *Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik*. 3. Aufl. Weinheim: Beltz, Juventa.
- Butterwegge, Ch., Hentges, G., & Wiegel, G. (2018). *Rechtspopulisten im Parlament. Polemik, Agitation und Propaganda der AFD*. Frankfurt a. M.: Westend.
- Carling, J. (2002). Migration in the age of involuntary immobility. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28(1): 5–42.

- Castles, S., & Miller, M. J. (2013). *The Age of Migration*. 5. Aufl. Basings-
toke: Palgrave Macmillan.
- Chbib, R. (2011). Einheitliche Repräsentation und muslimische Binnen-
vielfalt. In H. Meyer & K. Schubert (Hrsg.), *Politik und Islam* (S. 87–112).
Wiesbaden: VS Springer.
- Chiswick, B. R. (1999). A Immigrants Favorably Self-Selected? In C.
Brettell & J. F. Hollifield (Hrsg.), *Migration Theory. Talking Across the
Disciplines* (pp. 52–75). New York: Routledge.
- Clasmann, A.-B. (2019). Syrer landen schneller im Hartz-IV-System.
Rhein-Neckar-Zeitung, 23.9.2019, 11.
- Classen, G. (2011). *Das Asylbewerberleistungsgesetz und seine Novellen auf
dem Prüfstand*. Heinrich Böll-Stiftung: Migrationspolitisches Portal.
- Collier, P. (2014). *Exodus. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen*.
München: Siedler.
- Collier, P. (2017). *Gestrandet. Warum unsere Flüchtlingspolitik allen
schadet – und was jetzt zu tun ist*. München: Siedler.
- Cyrus, N. (2001). Wie vor hundert Jahren? Zirkuläre Arbeitsmigration
aus Polen in der Bundesrepublik Deutschland. In C. Pallaske (Hrsg.),
Die Migration von Polen nach Deutschland (S. 185–203). Baden-Baden:
Nomos.
- Dahlvik, J. (2016). Asylanträge verwalten und entscheiden: der soziologi-
sche Blick auf Verborgenes. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie,
Suppl.*: 191–205.
- Dausend, P. (2019). Vogelschiss in Stonehenge. Sprachwissenschaftler
suchen nach dem Unwort des Jahres 2018. *Die Zeit* 2, 3.1.2019, 11.
- Davet, G., & L'homme, F. (2018). *Inch'Allah: l'islamisation à visage décou-
vert*. Paris: Fayard.
- Der Nationale Integrationsplan (2007). *Neue Wege – Neue Chancen*. Juli
2007. Berlin: Die Bundesregierung.
- Delfs, S. (1993). Heimatvertriebene, Aussiedler, Spätaussiedler. *APuZ
B 48*: 3–11.
- Demokraten stimmen für Migrationspakt (2019). *Frankfurter Allgemeine
Zeitung*, 29.6.2019, 1.
- DESA (2017). *The total number of international migrants residing in the
country or region*.
- Detjen, M. (2009). Existenzbedrohung, Abwanderung, Flucht, Ausreise.
In: K.-D. Henke (Hrsg.), *Revolution und Vereinigung 1989/90* (S. 67–80).
München: dtv.

- Deutschland im EU-Vergleich (2019). *Focus* 21, 14.
- Diehl, J. et al. (2019). Rückkehr der Krieger. Dutzende Anhänger des „Islamischen Staats“ sitzen in Gefängnissen in Nordsyrien. *Der Spiegel* 9, 23.2.2019, 14–17.
- Dieter, H. (2019). Wenn Hochqualifizierte gehen und wenig Gebildete kommen – Deutschlands doppeltes Migrationsproblem. *Neue Zürcher Zeitung*, 6.4.2019.
- Dietrich, F. (2017). Ethik der Migration – Zur Einführung. In Dietrich, F. (Hrsg.). *Ethik der Migration* (S.9–28). Berlin: Suhrkamp.
- Dobel, S. (2019). Noch viel Luft nach oben. Ein Jahr „Ankerzentren“. *Rhein-Neckar-Zeitung*, 27./28.7.2019, 21.
- Docquier, F., Lohest, O., & Marfouk, A. (2007). Brain Drain in Developing Countries. *The World Bank Economic Review*, 21, 2007, 193–218. <http://documents.worldbank.org/curated/en/943531468147538428/pdf/775400JRN020070Developing0Countries.pdf>. Zugegriffen: 24. Januar 2020.
- Dometeit, G. (2018). Dem UN-Pakt beitreten? *Focus* 48: 34.
- Dreher, A., Fuchs, A., & Langlotz, S. (2019). The effects of foreign aid on refugee flows. *European Economic Review* 112: 127–147. doi: 10.1016/j.eurocorev.2018.12.001.
- Düker, R. (2019). Wie Berlin Exilhauptstadt für arabische Intellektuelle wurde, die aus ihrer Heimat fliehen mussten. *Die Zeit* 36, 29.8.2019, 40.
- Dündar, C. (2019). Dünn ist die Haut im Exil. Berlin muss die Hauptstadt der Exilierten bleiben. *Die Zeit* 34, 15.8.2019, 43.
- Düvell, F. (2006). *Europäische und internationale Migration*. Hamburg: LIT.
- Eder, A. (2002). Displaced Persons: Heimatlose Ausländer als Arbeitskräfte in Westdeutschland. *AfS (American Field Service)* 42: 1–17.
- Effner, B., & Heidemeyer, H. (Hrsg.). (2005). *Flucht im geteilten Deutschland*. Berlin: be-bra.
- Ehrhardt, C. et al. (2019). In den Fängen der Schleuser. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.7.2019, 2.
- Ellermann, A. (2009). *States against migrants: Deportation in Germany and the United States*. Cambridge, NY: CUP.
- El-Menouar, Y. (2017). Muslime in Europa. Integriert, aber nicht akzeptiert. *Religionsmonitor*: 1
- Engels, D. et al. (2011). *Zweiter Integrationsindikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*. Köln, Berlin.

- Engler, M. (2018). Umkämpfte Externalisierung. Zur Dynamik der Diskussion über regionale „Ausschiffungszentren“ und ihrer Folgen für die europäische und globale Flüchtlingspolitik. *Z'Flucht, Zeitschrift für Flüchtlingsforschung* 2: 128–145.
- Erstmals ziehen mehr Menschen von West nach Ost (2019). *MD aktuell Radio*, 30.1.2019.
- Etzold, M. & Hurek, C. (2019). Wahrheit und Shitstorm. Ist es richtig, dass Kinder eingeschult werden, die nicht ausreichend Deutsch kennen? *Focus* 33: 34–35.
- Fähnders, T. (2019). Wo jede Hoffnung verloren geht. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.1.2019, 3.
- Fijalkowski, J. (2001). Die ambivalente Funktion der Selbstorganisation ethnischer Minderheiten. Das Beispiel Berlin. In F. Gesemann (Hrsg.), *Migration und Integration in Berlin* (S. 163–182). Opladen, Leske & Budrich.
- Finger, E., & Ladurner, U. (2019). Salvini führt einen Rachefeldzug. *Die Zeit* 28, 4.7.2019, 7.
- Flüchtlingskrise: EU eröffnet Strafverfahren gegen Deutschland (2015). *Die Zeit*, 23.9.2015.
- Franke, F. (2019). Kli/ma/flücht/ling, der. Die Grünen fordern besondere Pässe für Klimaflüchtlinge. *Die Zeit* 20, 9.5.2019, 42.
- Fraser, N., & Honneth, A. (2003). *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Frehse, L., & Thumann, M. (2018). Das ist kein Schicksal. Im Jemen wütet der Hunger. Schuld daran ist keine Dürre, sondern Politik. *Die Zeit* 46, 8.11.2018, 2.
- Frehse, L. (2019). Die Angst vor der Heimkehr. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.8.2019, 8.
- Frewert, U., & Oltmer, J. (Hrsg.). (2009). Europäische Migrationssysteme. *Zeitschrift Geschichte und Gesellschaft*, 25(1).
- Frindte, W. (Hrsg.). (2011). *Lebenswelten junger Muslime in Deutschland*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Frindte, W., Schurz, K., & Roth, T. (2013). Die Wirkung eines Medienhypes auf Vorurteile. Die „Causa Sarrazin“ in der Berichterstattung der deutschen Hauptnachrichtensendungen und die Auswirkung auf Einstellungen gegenüber der Minderheits- und Mehrheitsgesellschaft. In D. Halm & H. Meyer (Hrsg.), *Islam und die deutsche Gesellschaft* (S. 119–144). Wiesbaden: Springer VS.

- Friese, H. (2017). *Flüchtlinge. Opfer – Bedrohung – Helden. Zur politischen Imagination des Fremden*. Bielefeld: transcript.
- Frings, D. et al. (2018). *Sozialrecht für Zuwanderer*. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Fülling, H. (2019). Flüchtlingspolitik als Konfliktfeld. In O. Hidalgo & G. Pickel (Hrsg.), *Flucht und Migration in Europa* (S. 227–250). Wiesbaden: Springer VS.
- Gaa-Unterpaul, B. (1993). Das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz und die Änderung für das Vertriebenenrecht. *NJW*: 2080–2083.
- Gailey, N. (2019). „Die wichtige Rolle der Frauen wurde übersehen“. *Der Spiegel* 30, 20.7.2019, 99.
- Galtung, J. (2009). Globale Migration. In C. Butterwegge & G. Hentges (Hrsg.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung* (S. 11–21). 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gans, P., & Pott, A. (2018). Migration und Migrationspolitik in Europa. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), *Handbuch lokale Integrationspolitik* (S. 11–56). Wiesbaden: Springer VS.
- Gebauer, G., & Rücker, S. (2019). *Vom Sog der Massen und der neuen Macht des Einzelnen*. München: DVA.
- Geiling, H., Gardemin, D., Meise, S., & König, A. (2011). *Migration – Teilhabe – Milieus. Spätaussiedler und türkischstämmige Deutsche im sozialen Raum*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Geißler, R. (2002). *Die Sozialstruktur Deutschlands*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gensing, P., & Reisin (2018). Gefahr für die nationale Souveränität? *Tagesschau*, 1.11.2018.
- Genc, S. (2017). Analyse Türkei. Wende zur Diktatur. *WeltTrends*, 25(132), 58–62.
- Gesemann, F. (1999). *Flucht, Migration und gesellschaftlicher Wandel im Nahen und Mittleren Osten*. Opladen: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gesemann, F. (2001). Einleitung: Migration und Integration in Berlin. In F. Gesemann (Hrsg.), *Migration und Integration in Berlin* (S. 11–30). Opladen: Leske & Budrich.
- Gesemann, F., & Kapphan, A. (2001). Lokale Gefechte eines globalen Kulturkonfliktes? Probleme der Anerkennung des Islam in Berlin. In F. Gesemann (Hrsg.), *Migration und Integration in Berlin* (S. 397–418). Opladen: Leske & Budrich

- Glazer, N., & Moynihan, D. P. (1970). *Beyond the Melting Pot. The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italian, and Irish of New York City*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gnauck, G. (1998). Da es an der Weichsel wieder aufwärtsgeht, zieht es manchen in Deutschland lebenden Polen wieder in Richtung Heimat. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.5.1998.
- Göbel, H. (2018). Gesteuert offen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.12.2018, 15.
- Gottschlich, J. (2012). Aufmarsch in der Türkei. *Die Tageszeitung*, 3.6.2012.
- Grabau, M. (2013). Identität und Loyalität von Muslimen in Deutschland. In D. Halm & H. Meyer (Hrsg.), *Islam und die deutsche Gesellschaft* (S. 195–216). Wiesbaden: Springer VS.
- Greenhill, K. M. (2010). Weapons of Mass Migration. Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy. Ithaca: Cornell; dt.: (2016). *Massenmigration als Waffe*. Rottenburg: Kopp.
- Grenz, W., Lehmann, J., & Keßler, S. (2015). *Schiffbruch – Das Versagen der europäischen Flüchtlingspolitik*. München: Knaur.
- Greven, T. (2006). Rechtsextreme Globalisierungskritik: Anti-globaler Gegenentwurf zu Neoliberalismus und Global Governance. In T. Greven & T. Grumke (Hrsg.), *Globalisierter Rechtsextremismus? – Die extremistische Rechte in der Ära der Globalisierung* (S. 15–29). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Groenemeyer, A. (Hrsg.). (2010). *Wege der Sicherheitsgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Großunternehmen stellen seltener Flüchtlinge ein (2019). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.7.2019, 17.
- Halm, D., & Meyer, H. (2011). Inklusion des Islam in die deutsche Gesellschaft. In H. Meyer & K. Schubert (Hrsg.), *Politik und Islam* (S. 277–289). Wiesbaden: VS Springer.
- Halm, D., & Sauer, M. (2015). *Lebenswelten deutscher Muslime. Religionsmonitor verstehen was verbindet*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Halm, D., & Sauer, M. (2017). *Muslime in Europa. Integriert, aber nicht akzeptiert?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Han, P. (2016 [2010]). *Soziologie der Migration*. 4. Aufl. Konstanz, München: UVK.
- Hanewinkel, V., & Oltmer, J. (2017). *Integration und Integrationspolitik in Deutschland*. <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laender-profile/256307/integration>. Zugegriffen: 22. Januar 2020.

- Hank, R. (2018). Einwanderer sollen Eintritt zahlen! *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 25.11.2018, 21.
- Hank, R. (2019). Wir fremdeln. Wem nützt die Migration? Wem schadet sie? *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* 27, 7.7.2019, 18.
- Harbarth, S. (2018). Der UN-Migrationspakt ist im deutschen Interesse. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.11.2018, 8.
- Haug, S., Müssig, S., & Stichs, A. (2009). *Muslimisches Leben in Deutschland. Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DE/Downloads/WissenschaftPublikationen/MLD-Vollversion.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- Häußermann, H., & Siebel, W. (1993). Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. *Leviathan, Sonderheft 13*: 7–31.
- Heckmann, F. (1981). *Bundesrepublik: ein Einwanderungsland?* Stuttgart: Klett-Cotta.
- Heckmann, F. (1992). *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie interethnischer Minderheiten*. Stuttgart: Enke.
- Heckmann, F. (2015). *Integration von Migranten*. Wiesbaden: Springer VS.
- Heidemeyer, H. (1994). *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949–1961*. Düsseldorf: Grin.
- Heller, G. (2019). Extremistische Milieus erstarren links und rechts. *Rhein-Neckar-Zeitung*, 28.6.2019, 2.
- Hentges, G., Hinnenkamp, V., & Zwengel, A. (Hrsg.). (2010). *Migrations- und Integrationsforschung in der Diskussion*. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Herholz, A. (2018). Der UN-Migrationspakt wackelt. *Rhein-Neckar-Zeitung*, 21.11.2018, 18.
- Hessel, S. (2010). *Indignez-vous!* Montpellier: Indigène ed.; dt. (2011). *Empört Euch!* Berlin: Ullstein.
- Hipp, D. (2018). „Der Debatte entzogen“. Der Völkerrechtler Frank Schorkopf kritisiert den Migrationspakt. *Der Spiegel* 49, 1.12.2018: 45–46.
- Hoerder, D., Lucassen, J., & Lucassen, L. (2007). Terminologien und Konzepte in der Migrationsforschung. In K. J. Bade, P. C. Emmer, L. Lucassen & J. Oltmer (Hrsg.), *Enzyklopädie Migration in Europa* (S. 28–53). Paderborn: Schöningh.
- Hoesch, K. (2018). *Migration und Integration*. Wiesbaden: Springer VS.

- Hoffmann, Dirk et al. (Hrsg.). (2000). *Vertriebene in Deutschland*. München: Oldenbourg.
- Hofmann, R. (2017). *Flucht, Migration und die neue europäische Sicherheitsarchitektur. Herausforderungen für die EU-Kriminalpolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hohaus, E.-M. (2015). *Multikulturalismus in Theorie und Praxis – eine produktive Spannung?* Baden-Baden: Nomos.
- Holub, B. (2016). Bienvenue. Neue Formen des Zusammenlebens. In A. Barboza, S. Eberding, U. Pantle & G. Winter (Hrsg.), *Räume des Ankommens. Topographische Perspektiven auf Migration, und Flucht* (S. 181–231). Bielefeld: transcript.
- Holzgang, M (2019). Schlepperei versus humanitäre Fluchthilfe. *Z'flucht. Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung* 1: 193–230.
- Hübl, P. (2019). Verzerrte Antworten. Warum Umfragen oft nicht stimmen. *Philosophie Magazin Juni/Juli*: 16.
- Hunger, U., & Thränhardt, D. (2001). Die Berliner Integrationspolitik im Vergleich der Bundesländer. In F. Gesemann (Hrsg.), *Migration und Integration in Berlin* (S. 109–125). Opladen: Leske & Budrich.
- IMIS-Beträge. Zeitschrift des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien. Osnabrück, Heft 1 1995, Heft 51, 2017.
- IOM – International Organization for Migration (2017). *World Migration Report 2018*. Genf: IOM.
- Jäggi, C. J. (2016). *Migration und Flucht*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Jakob, C., & Schlindwein, S. (2017). *Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert*. Berlin: Ch. Links.
- Jansen, T. (2019). Mehr Retter, mehr Migranten? Forscher warnen vor einer zu simplen Vorstellung von einem „Pull-Faktor“ Seenotrettung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.7.2019, 8.
- Jesse, E. (2019). Das Aufkommen der Alternative für Deutschland. Deutschland ist kein Ausnahmefall mehr. In H. U. Brinkmann & I.-C. Panreck (Hrsg.), *Rechtspopulismus in Einwanderungsgesellschaften. Die politische Auseinandersetzung um Migration und Integration* (S. 97–132). Wiesbaden: Springer VS.
- Jung, A. (2019). Rüber und retour. *Der Spiegel* 32, 8.8.2019, 56–58.
- Just, W.-D., & Sträter, B. (2003). *Kirchenasyl. Ein Handbuch*. Karlsruhe: Loeper.
- Kadelbach, S. (Hrsg.). (2017). *Die Welt und wir*. Baden-Baden: Nomos.

- Kaiser, N. (2019). Der gefährliche Weg zurück. Mexiko hat die Migration in die USA eingeschränkt. *Rhein-Neckar-Zeitung*, 22.7.2019, 10.
- Kalter, F., & Granato, N. (2004). Sozialer Wandel und strukturelle Assimilation in der Bundesrepublik. In K. J. Bade & M. Bommes (Hrsg.), *Migration – Integration – Bildung* (S. 61–81). Osnabrück: IMIS-Beiträge 23 (Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien; Universität Osnabrück).
- Kant, I. (1958 [1795]). *Zum ewigen Frieden*. Stuttgart: Reclam.
- Karakayali, S. (2008). *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld: Transcript.
- Katzenstein, P. (1987). *Policy and Politics in West-Germany*. Philadelphia: Temple UP.
- Kelek, N. (2015 [2012]). *Chaos der Kulturen. Die Debatte um Islam und Integration*. 3. Aufl. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Kelsen, H. (1925). *Allgemeine Staatslehre*. Wien: Steiner.
- Kielmansegg, P. G. (2019). Über Migration reden. *Frankfurt Allgemeine Zeitung*, 4.2.2019, 6.
- Kirbach, R. (1993). Jamal – ein Tod in Deutschland. *Die Zeit*, 9.7.1993, 49.
- Kleßmann, C. (1978). *Polnische Bergarbeiter im Ruhrgebiet 1870–1945*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Klimkeit, L., & Kuhlmann, J. (2019). Salvini Kampf gegen die Seenotretter. *Rhein-Neckar-Zeitung*, 27./28.7.2019, 21.
- Klingst, M. (2019a). Der Masterplan. *Die Zeit* 29, 11.7.2019, 4.
- Klingst, M. (2019b). Gerettet, und was dann? *Die Zeit* 28, 4.7.2019, 6.
- Klingst, M. (2019c). Heiße Luft. *Die Zeit* 34, 15.8.2019, 7.
- Klingst, M. et al. (2019). Die Unsichtbaren. Die Zahl der Asylanträge sinkt zwar, doch immer mehr Immigranten tauchen in Europa unter. *Die Zeit* 15, 4.4.2019, S. 6.
- Knorz, H. (2008). *Diplomatische Tauschgeschäfte. „Gastarbeiter“ in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953–1973*. Köln: Böhlau.
- Koch, K. G. (2019). Die Teufel können Benzingeruch nicht leiden. Italiens Innenminister Salvini will, dass Flüchtlinge ertrinken, doch eine Akademie in Bergamo durchkreuzt diese Politik. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.8.2019, 11.
- Köcher, R. (1993). Die Ausländerfeindlichkeit in Deutschland ist gering. Wirklich unbeliebt sind die Extremisten. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.8.1993, 5.

- Köcher, R. (2019). Fremd im eigenen Haus. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.1.2019, 8.
- König, I. (2019). *Schule vor dem Kollaps. Eine Schulleiterin über Integration*. München: Penguin.
- Koopmans, R. (2015). Wunde Punkte in der Ausländerintegration. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.7.2015..
- Krause, J., & Trappe, T. (2019). *Die Reise unserer Gene*. Berlin: Propyläen.
- Krüger-Potratz, M., Hansen, G., & Jasper, D. (Hrsg.). (1991). *Anderssein gab es nicht. Ausländer und Minderheiten in der DDR*. Münster: Waxmann.
- Küffner, C. (2017). Auseinandersetzungen über Abschiebungen. In C. Lahusen & S. Schneider (Hrsg.), *Asyl verwalten* (S. 225–252). Bielefeld: Transcript.
- Kühn, H. (1979). *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.
- Küpper, B., Rees, J., & Zick, A. (2016). Geflüchtete in der Zerreißprobe. Meinungen über Flüchtlinge in der Mehrheitsbevölkerung. In A. Zick & R. Melzer (Hrsg.), *Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände* (S. 83–110). Bonn: Dietz.
- Kupeczky, T. I. (2015). *Das Botschafts asyl. Eine rechtliche Auseinandersetzung*. Basel: Juristische Fakultät.
- Lacroix, T., & Desille, A. (Hrsg.). (2018). *International Migrations and Local Governance*. London, New York: Palgrave Macmillan.
- Länder erbost über Scholz' Haushaltspläne. Kürzungen bei Flüchtlingshilfe vorgesehen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.3.2019, 3.
- Leggiewie, C. (1993). Der Islam im Westen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 13: Religion und Kultur*: 271–291.
- Leibold, J., Kühnel, S., & Heitmeyer, W. (2006). Abschottung von Muslimen durch generalisierte Islamkritik? *APuZ* 1-2: 3–10. <https://www.bpb.de/apuz/30007/abschottung-von-muslimen-durch-generalisierte-islamkritik?p=all>. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- Leubecher, M. (2015). So wird die Dauer von Asylverfahren verschleiert. *Die Welt*, 25.8.2015.
- Liedhegener, A. (2019). Keine Integration ohne Religion. In O. Hidalgo & G. Pickel (Hrsg.), *Flucht und Migration in Europa* (S. 69–99). Wiesbaden: Springer VS.
- Lindholz, A. (2019). Heils fatales Signal an die Welt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.5.2019, 8.

- Linnemann, C. (2019). „Vielehe nicht hinnehmen“. *Der Spiegel* 8, 16.2.2019, 34–35.
- Lion, R. (2018). Koalition einig über Zuwanderung von Fachkräften. *Süddeutsche Zeitung*, 19.12.2018, 1.
- Lobenstein, C. (2019). Was treibt sie an? Carola Rackete wird als Heldin gefeiert oder als naiv beschimpft. *Die Zeit* 28, 4.7., 7.
- Lobenstein, C. (2018). Müssen diese Menschen ins Ankerzentrum. *Die Zeit* 21, 17.5.2018.
- Löhlein, H. (2015). Was jetzt zu tun ist! Einige konkrete Vorschläge aus der Sicht der Praxis. In A. Reschke (Hrsg.), *Und das ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge* (S. 294–309). Reinbek: Rowohlt.
- Löwenstein, S. (2018). Großer Druck durch weiche Gesetze. Warum Wien nicht an die Unverbindlichkeit des UN-Migrationspaktes glaubt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.11.2018, 10.
- Löwenstein, S. (2019). Polnisch-ungarisch-italienische Achse. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.1.2019, 5.
- Lohmann, J., Harnisch, S., & Buffat (2018a). Strategische Migrationspolitik und Migrierende als Entscheidende. *Journal of Self-Regulation and Regulation* 4: 61–73.
- Lohmann, J., Harnisch, S., & Genc, S. (2018b). Wenn Staaten Migration (aus)nutzen. *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung* 2 (1,5), 108–127.
- Lohrmann, R., & Manfrass, K. (Hrsg.). (1974). *Ausländerbeschäftigung und internationale Politik*. Bonn: Forschungsinstitut Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Lucassen, L., & Lucassen, J. (2014). *Gewinner und Verlierer*. Leiden: Wachsmann.
- Lucke, A. v. (2000). Einwanderung à la carte. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8: 909–912.
- Lüders, M. (2015). *Wer den Wind sät. Was westliche Politik im Orient anrichtet*. München: C.H. Beck.
- Lüdke, S. et al. (2019). Hart an der Grenze. Migration: Die Träume von Europas Hardlinern sind in wenigen Jahren Wirklichkeit geworden. *Der Spiegel* 25, 15.6.2019, 76–79.
- Luft, S. (2017). *Die Flüchtlingskrise*. 2. Aufl. München: C.H. Beck.
- Luther, M. (1985). *Traktat über das kirchliche Asylrecht*. Regensburg: Dietrich Emme. (lateinisches Original 1517).
- Maaz, H. J. (2010 [1980]). *Der Gefühlsstau. Ein Psychogramm der DDR*. München: C.H. Beck.

- Maaz, H.-J. (1991). *Das gestürzte Volk oder die verunglückte Einheit*. Berlin: Argon.
- Martens, M. (2019). Südosteuropa blutet aus. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* 29, 21.7.2019, 8.
- Massey, Douglas S., Arango, J., & Hugo, G. et al. (1998). *Worlds in Motion. Understanding international migration at the end of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press.
- Masterplan Migration. BMI 2019.
- Maurer, G. (2019). „Auch ich in Arkadien!“ *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* 26, 10.6.2019, 53–56.
- Mehr antisemitische Straftaten in Deutschland (2019). *Rhein-Neckar-Zeitung*, 15.5.2019, 1.
- Mersni, M. (2019). Freiluftexperiment in Sachen Diskriminierung. *Rhein-Neckar-Zeitung*, 8.8.2019, 15.
- Meyer, H., & Schubert, K. (Hrsg.). (2011). *Politik und Islam*. Wiesbaden: VS Springer.
- Miera, F. (1997). Migration aus Polen. In H. H. Häußermann & I. Oswald (Hrsg.), *Zuwanderung und Stadtentwicklung* (S.232–254). Opladen, Wiesbaden. Sonderheft 17 der Zeitschrift *Leviathan*.
- Miera, F. (2001). Transnationalisierung sozialer Räume? Migration aus Polen nach Berlin in den 80er und 90er Jahren. In C. Pallaske (Hrsg.), *Die Migration von Polen nach Deutschland* (S. 141–161). Baden-Baden: Nomos.
- Migrationsbericht 2016/2017, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 23. 1. 2019 (<https://www.bamf.de/Shared Docs>).
- Migrationsbericht (2019). Weniger Schutzsuchende. Seehofer stellt Asylzahlen vor. *Zeit.online*. <https://www.zeit.de/news/2019>.
- (Migrationsberichte): Bericht der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration.2019 (https://de.wikipedia.org/wiki/Bericht_der_Beauftragten). (Liste der Migrationsberichte 1 – 11 von 1991 bis 2016/17).
- Miller, D. L. (2017). *Fremde in unserer Mitte. Politische Philosophie der Einwanderung*. Berlin: Suhrkamp.
- Möhring, M. (2015). Mobilität und Migration in und zwischen Ost und West. In F. Bösch (Hrsg.), *Geteilte Geschichte* (S. 360–410). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Moore, J. (2012). *Humanitarian Law in Action within Africa*. Oxford: OUP.
- Moreno, J. (2019). Im Niemandsland. Mexiko. *Der Spiegel* 28, 6.7.2019, 84–86.

- Motte, J., & Ohlinger, R. (2009). *Rückblick: 30 Jahre Kühn-Memorandum*. Netzwerk Migration in Europa e. V. <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/57143/rueckblick-30-jahre-kuehn-memorandum>.
- Moulier Boutang, Y. (2002). Nicht länger Reservearmee. Thesen zur Autonomie der Migration und zum notwendigen Ende des Regimes der Arbeitsmigration. *Subtropen, Beilage zur Wochenzeitung Jungle World*, 12.4.2002, 1–3.
- MP (2019). Frontex. Langsamer Schutzaufbau. *Der Spiegel* 7, 9.2.2019, 22.
- Müller, D. (2010). *Flucht und Asyl in europäischen Migrationssystemen*. Göttingen: Universitätsverlag.
- Müller, P. (2018). Bundesregierung alarmiert über EU-Flüchtlingspläne. *Spiegel online*, 13.1.2018.
- Müller, R. (2018). Ohne Asyl. Die Abschaffung des Grundrechts ist möglich, Probleme würden aber bleiben. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.11.2018, 10.
- Münch, U. (1992). *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske & Budrich.
- Münkler, H. (1997). *Furcht und Faszination. Facetten der Fremdheit*. Berlin: Akademie Verlag.
- Münkler, H. (2015). Die Satten und die Hungrigen. Die jüngste Migrationswelle und ihre Folgen für Deutschland und Europa. In A. Reschke (Hrsg.), *Und das ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge* (S. 187–201). Reinbek: Rowohlt.
- Münz, R., Seifert, W., & Ulrich, R. (1999). *Zuwanderung nach Deutschland*. 2. Aufl. Frankfurt a. M.: Campus.
- Myrdal, G. (1944). *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York, London: Harper.
- Nassehi, A. (1998). Die „Welt“-Fremdheit der Globalisierungsdebatte. *Soziale Welt*, 2, 151–166.
- Nuscheler, F. (2004). *Internationale Migration*. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Oberndörfer, D. (1994). *Der Wahn des Nationalen. Die Alternative der offenen Republik*. Freiburg: Herder.
- Oeser, E. (2015). *Die Angst vor dem Fremden. Die Wurzeln der Xenophobie*. Darmstadt: Theiss.
- Oetinger, B. v. (Hrsg.). (2000). *Das Boston Consulting Group Strategie-Buch*. Düsseldorf: Econ.

- Olbrisch (2019). „Sag mal: Krokodil“. Viele Bundesländer prüfen vor der Einschulung, wie gut Kinder Deutsch sprechen. *Der Spiegel* 33, 20.8.2019, 34–35.
- Oltmer, J. (2005). *Migration und Politik in der Weimarer Republik*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Oltmer, J. (2012). *Globale Migration. Geschichte und Gegenwart*. 2. Aufl. München: C.H. Beck.
- Oltmer, J. (2013). *Migration im 19. und 20. Jahrhundert*. 2. Aufl. München: Oldenbourg.
- Oltmer, J., & Frevert, U. (Hrsg.). (2009). Europäische Migrationsregime. *Themenheft der Zeitschrift „Geschichte und Gesellschaft“*, 35(1).
- Oswald, I. (2007). *Migrationssoziologie*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Otto, J. et al. (2019). Sprachlos in der Schule. *Die Zeit* 34, 15.8.2019, 61.
- Pallaske, C. (2001). Die Migration aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland in den 1980er und 1990er Jahren. In C. Pallaske (Hrsg.), *Die Migration von Polen nach Deutschland* (S. 123–140). Baden-Baden: Nomos.
- Park, R. E. (1950). *Race and Culture*. Glencoe/Ill.: The Free Press.
- Petersdorff, W. v. (2018). Einwanderung ist nicht immer gut für den Wohlstand. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.12.2018, 15.
- Pickel, G., & Pickel, S. (2019). Der „Flüchtling“ als Muslim – und unerwünschter Mitbürger? In O. Hidalgo & G. Pickel (Hrsg.), *Flucht und Migration in Europa* (S. 279–323). Wiesbaden: Springer VS.
- Piller, T. (2019). Italiens widersprüchliche Asylpolitik. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.7.2019, 17.
- Piore, M. J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labour in Industrial Societies*. Cambridge: CUP.
- Plickert, P. (2019). Steigender Migrationsdruck. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.2.2019, 16.
- Pollack, D., & Müller, O. (2013). *Religionsmonitor. Religiosität und Zusammenhalt in Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Pollack, D. et al. (2014). *Grenzen der Toleranz. Wahrnehmung und Akzeptanz religiöser Vielfalt in Europa*. Wiesbaden: Springer VS.
- Popper, K. R. (1945). *The Open Society and Its Enemies*. London: Routledge.
- Portes, A. (1995). *The Economic Sociology of Immigration*. New York: Russell Sage Foundation.

- Pries, L. (2003). Gespaltene Migration – gespaltene Gesellschaft? In W. Schröder & S. Sting (Hrsg.), *Gespaltene Migration* (S. 111–126). Opladen: Springer.
- Puhl, J. (2019). Die Polen der Polen. *Der Spiegel* 3, 12.1.2019, 79.
- Rasche, U. (2015). Die Unerwünschten vom Balkan. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.8.2015.
- Ravenstein, E. G. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society*, 48, 167–227.
- Rechtsradikale Ausschreitungen in Europa (1993). *Der Spiegel*, 30.11.1993, 33.
- Reichling, G. (1989). *Die deutschen Vertriebenen in Zahlen. 40 Jahre Eingliederung in die Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 2. Bonn: Kulturstiftung der Vertriebenen in Zahlen.
- Reschke, A. (Hrsg.). (2015). *Und das ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge*. Reinbek: Rowohlt.
- Ritter, G. A. (2005). Die menschliche „Sturmflug“ aus der „Ostzone“. In B. Effner & H. Heidemeyer (Hrsg.), *Flucht im geteilten Deutschland* (S. 33–48). Berlin: be-bra.
- Rohe, Mathias et al. (Hrsg.). (2014). *Handbuch Christentum und Islam in Deutschland*. 2. Bde. Freiburg: Herder .
- Roller, K. (1993). Neue Zuwanderung – z. B. aus Polen (S. 147–156). Berlin: Berliner Geschichtswerkstatt e. V.
- Rosen, K. H. (Hrsg.). (1992). *Die zweite Vertreibung. Fremde in Deutschland*. Bonn: Dietz.
- Ross, A. (2018). Verschwende nie eine gute Krise. Als die Flüchtlinge nach Europa strömten, erkannten die UN eine Chance. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.11.2018, 3.
- Rößler, H.-Ch. (2018). Ohne Pomp gegen nationale Alleingänge. In Marokko wird der UN-Migrationspakt angenommen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.12.2018, 2.
- Rößler, H.-Ch. (2019). Nur die Unauffälligen schaffen es noch nach Spanien. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.7.2019, 5.
- Roth, R. (2018). Integration durch politische Partizipation. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), *Handbuch lokale Integrationspolitik* (S. 629–658). Wiesbaden: Springer VS.
- Rudzio, K. (2018). Putzen, spülen, kellnern. Weit öfter als in anderen Ländern arbeiten Migranten in einfachen und schlecht bezahlten Jobs. *Die Zeit* 52, 31.

- Rudzio, K. (2019). Wer kommt, wer geht. Profitiert Deutschland von der Zuwanderung? *Die Zeit* 19, 2.5.2019, 19–20.
- Rüb, M. (2019a). Schlepper finden neue Weg. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.6.2019, 6.
- Rüb, M. (2019b). Salvini's neue Drohkulisse. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.7.2019, 2.
- Santel, B. (1995). *Migration in und nach Europa*. Opladen: Leske & Budrich.
- Sarrazin, T. (2010). *Deutschland schafft sich ab*. Stuttgart: DVA.
- Sarrazin, T. (2018). *Feindliche Übernahme: Wie der Islam den Fortschritt behindert und die Gesellschaft bedroht*. München: Finanzbuch-Verlag.
- Satjukow, S. (2008). *Besatzer. „Die Russen in Deutschland“. 1945–1994*. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.
- Scharenberg, A. (2006). Brücke zum Mainstream – Mainstream als Brücke. Europäische Rechtsparteien und ihre Politik gegen Einwanderung. In T. Greven & T. Grumke (Hrsg.), *Globalisierter Rechtsextremismus? – Die extremistische Rechte in der Ära der Globalisierung* (S. 70–111). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schenk, A. (2019). Im Brennpunkt. Eine Rektorin hat ein Buch über scheiternde Integration geschrieben. *Die Zeit* 10, 28.2.2019, 61.
- Schieritz, M., & Thumann, M. (2018). Ein Pakt, der spaltet. *Die Zeit* 46, 8.11.2018, 7.
- Schmid, H., & Leggewie, C. (2018). Religion als Hemmnis und Medium lokaler Integration. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), *Handbuch lokale Integrationspolitik* (S. 609–628). Wiesbaden: Springer VS.
- Schmitt, M., & Ramaswamy, A. (2019). Die Gäste sind nicht erwünscht. *Rhein-Neckar-Zeitung*, 15.8.2019, 19.
- Schmitt, P. (2019). Mehr Ausländer, weniger Deutsche. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.6.2019, 6.
- Schmitt-Tegge, J. (2018). Ein Pakt für Migranten, ein anderer für Flüchtlinge. *Rhein-Neckar-Zeitung*, 18.12.2018, 2.
- Schwarz, M. (2008). Vertriebene im doppelten Deutschland. *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 56(1): 101–151.
- Schwarzer, A. (2019). Im Namen einer falschen Toleranz. Wir müssen endlich lernen, zwischen Islamismus und Islam zu unterscheiden. *Die Zeit* 31, 25.7.2019, 35.
- Seehofer, H. (2019). *Bilanz seit März 2018*. Berlin: Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat.

- Sinus (2018). Markt- und Sozialforschung für Greenpeace. Frieden schaffen ohne Waffen. *Der Spiegel* 47, 17.11.2018, 14.
- Sjastaad, L. A. (1962). The Costs and Returns of Human Migration. *The Journal of Political Economy*, 70.
- Smend, R. (1955). *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Sommer, H. -E. (2019). „Nur wer Schutz braucht, darf bleiben“. *Focus* 16, 32–34.
- Sprachförderung muss vor der Grundschule beginnen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.8.2019, 5.
- Stabenow, M. (2019). Hoffen auf ein Ende der Improvisation. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.7.2019, 2.
- Stark, O. (1991). *The Migration of Labour*. Oxford: Blackwell.
- Stern, J.. (2012). *The Meaning of a Format*. Durham: Duke UP.
- Statistisches Jahrbuch (2017). *Deutschland und Internationales*. Berlin.
- Stosch, K. v. (2016). *Herausforderung Islam. Christliche Annäherungen*. Paderborn: Schöningh.
- Stuchlick, J. (2012). Aufmarsch in der Türkei. *Die Tageszeitung*, 3.6.2012.
- Thranhardt, D. (1990). Die Ursprünge von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im parteipolitischen Wettbewerb. *Leviathan* 3: 336–357.
- Thranhardt, D. (2010). Integrationsrealität und Integrationsdiskurs. Aus Politik und Zeitgeschichte, 46-47: 16–21.
- Tibi, B. (2017). Die missbrauchte Leitkultur – eine Beschwerde. *Basler Zeitung*, 29.5.2017.
- Todaro, M. P. (1969). A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. *The American Economic Review* 59(1), 138–148.
- Treibel, A. (1999 [1990]). *Migration in modernen Gesellschaften*. Weinheim, Beltz Juventa.
- Treibel, A. (2009). Migration als Form der Emanzipation? Motive und Muster der Wanderung von Frauen. In C. Butterwegge & G. Hentges (Hrsg.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung* (S. 103–122). 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Truscheit, K. (2019). Rechtsstaat ist anstrengend. In Bayern kümmert sich eine Spezialeinheit um die möglichst rasche Abschiebung von straffälligen Asylbewerbern – doch oft stehen Hindernisse im Weg. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.8.2019, 4.

- Türken in Berlin – „die Heimat hast du hier“ (1980). *Spiegel* 5. <http://www.spiegel.de/spiegel/print-14320421.html>.
- UNHCR (2017). *New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten*.
- UNHCR (2019). Flucht übers Mittelmeer ist gefährlicher geworden. *Zeit Online*, 30.1.2019, (<https://www-zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-01>).
- Van Melis, D., & Bispinck, H. (Hrsg.) (2006). „Republikflucht“. *Flucht und Abwanderung aus der SBZ/DDR 1945 bis 1961*. München: Oldenbourg.
- Van Ooyen, R. (2011). Nicht Integration, sondern Partizipation: das Ausländerwahlrecht als Menschenrecht einer liberalen Theorie des Staatsvolks. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 18(1): 134–142.
- Vereinte Nationen prangern Zustände in Deutschland an. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.12.2018, 17.
- Vopel, S., & El-Menouar, J. (2015). *Religionsmonitor. Verstehen, was verbindet. Sonderauswertung Islam*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Wacquant, L. (1997). Vom wohlthätigen Staat zum strafenden Staat: Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika. *Leviathan*, 1: 55–66.
- Wacquant, L. (2001). Logiken urbaner Polarisierung. *Berliner Journal für Soziologie* 4: 479–489.
- Wallace Goodman, S. (2018). Indexing Immigration and Integration Policy: Lessons from Europe. *Policy Studies Journal* 47(3): 1–399.
- Walzer, M. (2017). Mitgliedschaft und Zugehörigkeit. In D. Dietrich (Hrsg.). *Ethik der Migration* (S. 29–47). Berlin: Suhrkamp.
- Wefing, H. (2018). Und was haben sie vom Migrationspakt? *Die Zeit* 51, 6.12.2018, 7.
- Welzel, C. (1997). *Demokratischer Elitenwandel. Die Erneuerung der ostdeutschen Elite aus demokratie-soziologischer Sicht*. Opladen: Leske & Budrich.
- Wendt, A. (2018). Contra. Dem UN-Migrationspakt beitreten? *Focus* 48: 34.
- Wendt, H. (1991). Die deutschen Wanderungen – Bilanz einer 40-jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise. *Deutschland-Archiv* 4 (24): 386–395.
- Weniger Einreisen (2019). *Der Spiegel* 2, 21.
- Wie die EU-Mitgliedschaft den Wohlstand erhöht (2019). *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 120, 24.5.2019, 18.

- Wiegel, M. (2019). Die Banlieues des Propheten. Die muslimischen Milieus der französischen Vorstädte igeln sich ein. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* 6, 10.2.2019, 2.
- Wikipedia (o. J.a). *Flucht aus der Sowjetischen Besatzungszone und der DDR*. https://de.wikipedia.org/wiki/Flucht_aus_der_Sowjetischen_Besatzungszone_und_der_DDR. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- Wikipedia (o. J.b). *Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration*. https://de.wikipedia.org/wiki/Globaler_Pakt_f%C3%BCr_eine_sichere%2C_geordnete_und_regul%C3%A4re_Migration. Zugegriffen: 22. Januar 2020.
- Wikipedia (o. J.c). *Zuwanderungsgesetz*. <https://de.wikipedia.org/wiki/Zuwanderungsgesetz>. Zugegriffen: 17. Dezember 2018.
- Wolf, S. (2019). „Diskurs verschiebt sich nach rechts“. *Rhein-Neckar-Zeitung*, 16.1.2019, 18.
- Wyssuwa, M. (2016). Nordischer Wettbewerb: Wer ist am unattraktivsten? *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* 3/1, 2.
- Zajak, S., & Gottschalk, I. (Hrsg.). (2018). *Flüchtlingshilfe als neues Experimentierfeld*. Baden-Baden, Nomos.
- Zehntausend Einsatzkräfte (2019). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.3.2019, 1.
- Zimmermann, O. (2014). Islam als Schwerpunkt in der Kulturpolitik. In M. Rohe et al. (Hrsg.), *Handbuch Christentum und Islam in Deutschland*, Bd. 2 (S. 1246–1254). Freiburg: Herder.
- Zimmermann, O. (2018). Kultur, Kunst und Kulturpolitik in der Einwanderungsgesellschaft. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), *Handbuch lokale Integrationspolitik* (S. 601–608). Wiesbaden: Springer VS.



Jetzt im Springer-Shop bestellen:
springer.com/978-3-658-25257-1

