

Eine soziohistorische Perspektive auf Deutschlands Migrationsreformen

Un-/erwünschte Mobilität und die Debatte
um ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘

Merve Kania

EINLEITUNG

Die deutsche Bundesregierung hat sich 2018 auf die Verabschiedung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes geeinigt. Dieses löst das sog. ‚Zuwanderungsgesetz‘ aus dem Jahre 2005 ab und knüpft diskursiv an Positionen und Argumentationslinien in früheren Debatten zu den Reformierungen von Ausländergesetzen an. Bündnis 90/Die Grünen sowie die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) schlugen beispielsweise schon in den Jahren 1990-1993 und 2001-2004 die Einführung eines ‚Einwanderungsgesetzes‘ vor. Dem gegenüber sprach sich die CDU/CSU-Fraktion von ca. 2015-2018 für die Reformierung des seit bestehenden ‚Aufenthaltsgesetzes‘ zu einem ‚Fachkräftezuwanderungsgesetz‘ aus (Angenendt, Kipp, und Meier 2017, 9; Beeger und Schwenn 2018). Der Unterschied der beiden Vorschläge bestand nicht nur sprachlich sondern vor allem semantisch darin, was für eine Gesellschaft Deutschland sein soll und möchte und welche Personengruppen Deutschland dementsprechend für dieses Gesellschaftsbild attrahieren möchte.¹ Dieser Beitrag zeichnet frühere Phasen und Debat-

1 Für akademische Diskussionen und Empfehlungen im Rahmen der Debatten zur Einführung eines Fachkräfte-/Einwanderungsgesetzes, siehe z.B. Uwe Hunger und Sascha Krannich 2017 sowie Eichenhofer und Hörich 2018. Für eine Dis-

ten der deutschen Migrationsgeschichte nach und zeigt, dass sich eine prinzipielle Grundhaltung zur Unterscheidung in un-/erwünschte Migrationsformen schon in den 1970er und 1980er Jahren herausbildete.

2017 analysierten das Sozialforschungsinstitut Infratest Dimap sowie die Bundeszentrale für politische Bildung, dass „Flucht und Migration“ sowie „Zuwanderung von Flüchtlingen“ zu den zentralen Fragen an die Politik sowie den ausschlaggebendsten Themen für die Wahlentscheidung der stimmberechtigten Deutschen in der Wahl zum 19. Bundestag zählten (Hanewinkel 2017; Infratest dimap 2017). Dabei bildeten die sehr unterschiedlichen Migrationsformen ‚Zuwanderung‘, ‚Einwanderung‘ und ‚Asyl‘² diskursiv ein Amalgam, welches sich so auch in früheren Debatten um ‚Migrationsrecht‘ erkennen lässt.³ Dieser Beitrag versucht zu zeigen, dass diesem Diskurs einerseits eine Frage des Umgangs mit ‚Ausländern‘ *per se* als auch ‚das Wohl‘ des Wohlfahrtsstaats, d.h. der deutschen Arbeits- und Sozialsysteme, als Gradmesser für un-/erwünschte Migrationsformen und entsprechende Zugangs- und Integrationsrechte zugrunde liegt.

Im Folgenden wird zunächst ein historischer Überblick über die phasenhafte Entwicklung der deutschen Migrationspolitik gegeben. Anschließend wird beispielhaft die (rhetorische) Figur des ‚Wirtschaftsflüchtlings‘ eingeführt, um an ihr die zunehmende Regulierung und Verengung der Zugangsmöglichkeiten von AusländerInnen bzw. ‚Versicherheitlichung‘ der Migrationsdebatten und des Wohlfahrtsstaats aufzuzeigen. Diese Versicherheitlichung bildete sich einerseits schon innerhalb der 1970er und

kussion des Spannungsfelds von Zugehörigkeit und Recht, siehe die Beiträge von Kentaro Inagaki und Lise Känner in diesem Band.

- 2 In diesem Beitrag meine ich mit ‚Einwanderung‘ den Prozess des sich intendierten unbeschränkten Niederlassens oder der Einbürgerung in ein Land (Immigration), mit ‚Zuwanderung‘ den Prozess des sich auf nur beschränkte Zeit Niederlassens in einem Land, mit ‚Flucht‘ das forcierte Verlassen einer Heimat aufgrund einer Gefahr für Leib und Leben – welches sowohl gesetzlich anerkannte als auch abgelehnte Beweggründe mit einschließt. Für eine juristische Definition und Diskussion dieser Begrifflichkeiten, siehe den Beitrag von Nils Imgarten in diesem Band.
- 3 Ähnlich stellten Anastasia Tsoukala (2011) im Falle von Frankreich und Helen O’Nions (2014) sowie James Hampshire (2011) im Falle von Großbritannien eine Zusammenführung von Mobilitätskanälen im öffentlichen Diskurs fest.

1980er Jahre heraus und wurde andererseits auch von Politikern, wie etwa in den 1990er Jahren, durch das schüren von gesellschaftlichen Ängsten um den Missbrauch der deutschen Wohlfahrtsysteme (teilweise kontrafaktisch) geschürt. Dabei werden Sekundärliteratur, Bundesdruck-sachen, staatliche Berichte und Statistiken sowie Medienartikel diskutiert und analysiert. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst sowie Empfehlungen unterbreitet, wie angesichts der Persistenz des Arguments der Ausnutzung des Wohlfahrtsstaats durch einige Personengruppen und der sozioökonomisch artikulierten Notwendigkeit, zusätzliche Arbeitskräfte für die deutschen Wirtschafts- und Sozialsicherungssysteme zu attrahieren,⁴ an einen migrations- und identitätspolitischen Normenwandel in Deutschland herangegangen werden muss.

1. DEUTSCHLANDS VERNEINENDE AUSLÄNDERPOLITIK

Bis zum rot-grünen Koalitionsvertrag 1998, der anschließenden Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes 1999 sowie der Diskussion des ‚Zuwanderungsgesetzes‘ durch die rot-grüne Koalition ab den Jahren 2001/2 hat jede deutsche Regierung versucht, die Illusion aufrecht zu erhalten, dass die Bundesrepublik kein Einwanderungsland, sondern ein Land mit homogener Bevölkerung sei (Oberndörfer 1994, 35; Deutscher Bundestag 2000, XIV). Im europäischen Vergleich war dies zu den damaligen Zeitpunkten zwar nicht untypisch, da sich mit Ausnahme Großbritanniens lange Zeit keines als „Einwanderungsland“ bezeichnete (Constant und Tien 2011, 6; Mehrländer 1987). 1999 war Deutschland allerdings das letzte westeuropäische Land, welches neben dem *jus sanguinis* ein beschränktes *jus soli* für die Nachkommen von in Deutschland lebenden Ausländern im ‚Staatsangehörigkeitsgesetz‘ ergänzte. *De facto*, war die Geschichte der Bundesrepublik seit ihrer Gründung 1949 immer von ‚Migration‘ geprägt; laut Klaus J. Bade (2015; 2017a; 1994) ist deutsche Geschichte gar Migrationsgeschichte. Mit insgesamt 44 Millionen Zugewanderten sowie 32 Millionen Deutschen wie Nichtdeutschen Ausgewanderten zwischen 1950 und 2014

4 Für eine intensivere Diskussion der wirtschaftspolitischen Aspekte, siehe den Beitrag von Anna Hochleitner in diesem Band.

(Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2017, 16) und schwarzen Zahlen in der Zuwanderung seit 1957 war Deutschland dies jedoch schon lange.

Damit soll nicht ausgedrückt werden, dass die Bundesrepublik die Mobilitätsbestimmungen, Rechte und Pflichten von Ausländern nicht reguliert hätte. Sondern eher, dass bis in die 1990er Jahre Fragen einer langfristigen Konzeption der Integration von GastarbeiterInnen, ihren Familien und Geflüchteten zugunsten einer arbeitsmarktorientierten Migrationspolitik gekoppelt mit einer Politik der Abwehr von potentiellen Ausnutzern des Wohlfahrtsstaats vermieden wurden (Deutscher Bundestag 2000, 39; Bade 2015, 5; Roman Eckendorff und Markus Stock 2016, 5; vgl. Bade 1994). So teilt etwa der *sechste Familienbericht: Familien ausländischer Herkunft in Deutschland: Leistungen – Belastungen – Herausforderungen* (Deutscher Bundestag 2000) der Bundesregierung ‚Migration‘ (hier i.S.v. ‚nachfrageorientierter Arbeitsmigration‘) als Teil von ‚Ausländerpolitik‘ entlang juristischer Meilensteine in fünf Phasen ein, von denen die ersten drei in diesem Abschnitt überblicksartig vorgestellt werden bevor die anschließenden Phasen in Kombination mit den dazugehörigen migrationspolitischen Debatten im weiteren Verlauf dieses Beitrags diskutiert werden:

Die erste Phase („Anwerbeperiode“ bzw. „Gastarbeiterperiode“) begann 1955 mit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte für die Gastarbeiterprogramme, führte zur Verabschiedung des ersten Ausländergesetzes 1965, welches die dazugehörigen Verwaltungsvorschriften und Aufenthaltserlaubnisse regulierte und mündete in der Einführung des Anwerbestopps anlässlich des „Ölpreisschocks“ 1973 sowie steigender Arbeitslosigkeit unter Deutschen wie Gastarbeitern und ihren Familien (ebd., 37-38; Bade 2015, 4). Als „beschäftigte Ausländer (...) als unerwünschte Konkurrenten am Arbeitsmarkt (...) [und] arbeitslose ‚Gastarbeiter‘ als soziale ‚Kostgänger‘ diskreditiert wurden“ (ebd.), wurde die staatlich organisierte Arbeitsmigration vorerst beendet⁵ und nur noch direkte Familienangehörü-

5 Walter Arendt, Bundesminister für Arbeit und Soziales, schrieb darin am 23.11.1973: „Es ist nicht auszuschließen, dass die gegenwärtige Energiekrise die Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik Deutschland in den kommenden Monaten ungünstig beeinflussen wird. Unter diesen Umständen ist es nicht vertretbar, gegenwärtig weitere ausländische Arbeitnehmer über die Auslands-

ge, d.h. Ehegatten und Kinder, sowie Personen, die in einem der ausgeschriebenen Mangelberufe ausgebildet waren mit einer Aufenthaltserlaubnis ausgestattet (Butterwegge 2005).

In der darauffolgenden sog. zweiten Phase der Ausländerpolitik (bzw. „Phase der Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung“) wurde von 1973 bis 1979 ein Schwerpunkt auf die „Eingliederungspolitik für diejenigen Familien angekündigt, die sich längerfristig in der Bundesrepublik Deutschland niederlassen wollten“ (Deutscher Bundestag 2000, 38). Allerdings waren deren Aufenthaltserlaubnisse grundsätzlich unter dem Vorbehalt erteilt worden, dass ihre Anwesenheit „die Belange der Bundesrepublik Deutschland (§2 AuslG 1965) nicht beeinträchtigen würden“ (ebd.). Bis zur „Reform des Ausländerrechts 1990/91 [...] war gesetzlich nicht geregelt, unter welchen Bedingungen eine Aufenthaltsverlängerung genehmigt bzw. verweigert werden konnte“ (ebd.). Gleichzeitig wurde von 1975-77 für die sogenannten „überlasteten Siedlungsgebiete“ Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Berlin eine „Zuzugssperre“ für den Familiennachzug verhängt (Hanewinkel 2017), die jedoch in der Praxis schwer durchzusetzen war und von wirtschaftlichen Kräften kritisiert wurde (Deutscher Bundestag 2000, 39).

Als der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Heinz Kühn (SPD), der damals dem Bundesarbeitsministerium zugeordnet war, sein Memorandum *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland* vorlegte, wurde laut dem o.g. Familienbericht die dritte und kürzeste Phase („Phase der konkurrierenden Integrationskonzepte“ 1979-1980) eingeleitet (ebd.; vgl. Butterwegge 2005). Das auch als *Kühn Memorandum* bekannte Schreiben forderte die „Anerkennung der faktischen Einwanderungssituation [, ...] eine konsequente Integrationspolitik und damit eine Abkehr von der Priorität arbeitsmarktpolitischer Gesichtspunkte (ebd., 39). Zudem führte es zur Produktion eines konkurrierenden Papiers *des Koordinierungskreises ausländische Arbeitnehmer* seitens des Bundesarbeitsministeriums. Ungeachtet beider Vorschläge hielt die damalige Bundesregierung in ihren Beschlüssen vom März 1980 jedoch „an einer durch Konzepte zur ‚sozialen Integration auf Zeit‘ ergänzten Ausländerpolitik fest“ (ebd., 40.).

dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit für eine Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik zu vermitteln“ (BPB 2011).

2. DER ‚WIRTSCHAFTSFLÜCHTLING‘ IN DEN BUNDESTAGSDEBATTEN

Die offizielle Version der Bundeszentrale für politische Bildung (Butterwegge 2005) und des Familienberichts der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2000) bezeichnet die anschließende vierte Phase (1981-1990) offiziell als „Wende in der Ausländerpolitik“. In diesem Abschnitt möchte ich aufbauend auf den Werken von Klaus J. Bade (2015; 2017a) sowie eigenen, weiterführenden Recherchen in den Bundesdrucksachen die Rolle von ‚Wirtschaftsflüchtlingen‘ für den migrationspolitischen Diskurs anführen. Hierzu ist der Bedeutungswandel des Begriffs und der Kontext sowie die Häufung seiner Benutzung herauszustellen.⁶ Während des zweiten Weltkriegs bezeichnete ‚Wirtschaftsflüchtling‘ aus Deutschland flüchtende und in anderen europäischen Staaten schutzsuchende Juden. Wenige Monate nach den beiden deutschen Staatsgründungen ab dem Winter 1949/50 als „Abstimmung mit den Füßen zugunsten des Westens“ (Bade 2015, 3) politisch begrüßte Ost-West-Migration. In den Bundestagsdebatten (ab 1949) wurde die Figur des ‚Wirtschaftsflüchtlings‘ allerdings erstmalig zwischen November 1965 und Februar 1966 vom CDU Abgeordneten Dietrich Rollmann, insgesamt sechs Mal für Geflüchtete aus den Ostblockstaaten (z.B. Ungarn) im Kontext von Diskussionen des 1965er Ausländergesetzes, verwendet.

Da der Begriff anschließend bis ins Jahr 1978 nicht genutzt wurde, geht Klaus J. Bade (2015) davon aus, dass sich diese Färbung des Begriffes nicht etabliert habe. Eine Analyse der Häufung des Begriffs in den Bundesdrucksachen bestätigt dies. Ab 1978 wurde ‚Wirtschaftsflüchtling‘ (151 aus insgesamt 157 Treffern) in jedem Jahr außer 2005 und 2010 genutzt sowie interessanter Weise diskursiv ab 1979 von seinen Ablegern dem ‚Scheinasylanten‘ (66 Treffer), ab 1981 vom ‚Armutsflüchtling‘ (69 Treffer) und ab 1991 vom ‚Sozialschmarotzer‘ (18 Treffer) begleitet. Dies lässt sich rein quantitativ betrachtet als Ausdruck einer zunehmenden Politisierung und Unerwünschtheit von gewissen Migrationsformen ab der erwähnten „dritten Ausländerphase“ deuten und wird in den nachstehenden Abschnitten dieses Beitrags in einen näheren migrationspolitischen Kontext gestellt.

6 Die entsprechenden Datenbankabrufe der Bundesdrucksachen (ab 1949) erfolgten am 16.11.2018. Siehe: <http://pdok.bundestag.de/>.

Semantisch betrachtet geben die Eigenschaften, die einem ‚Wirtschaftsflüchtling‘ nachgesagt werden, Aufschluss über tiefliegende Ängste, die Politiker im deutschen Diskurs adressieren und ggf. aufgrund gesellschaftlichen Unbehagens (vgl. Folgeabschnitte) auch adressieren müssen. Hierzu zählt vor allem das untersagte Vortäuschen von politischen Verfolgungsgründen um über einen Asylstatus Zugang zum deutschen Wohlfahrtssystem, d.h. Arbeitsplätzen und sozialen Sicherungssystemen, zu erhalten. Beispielsweise führte der CDU/CSU Abgeordnete Carl-Dieter Spranger 1978 während der Beratung des von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten Entwurfs zur Beschleunigung des Asylverfahrensgesetzes den Anstieg der Asylbewerberzahlen von 5.900 (1973) auf 16.410 (1977) gegenüber sinkenden Anerkennungszahlen darauf zurück, „dass Asyl in steigendem Maße missbräuchlich verlangt [worden sei]. Die weit überwiegender Zahl der heutigen Asylbewerber [schütze] lediglich persönliche politische Verfolgung vor, um sich wirtschaftliche Vorteile durch langjährigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu verschaffen“ (Deutscher Bundestag 2017, 7370).

Bezeichnend ist, dass in allen Dekaden die Debatten um „Asylmissbrauch“ von Wirtschaftsflüchtlingen auch bei sinkenden Asylbewerberzahlen (Bade 2015, 4, 6; vgl. Müller 2010, 39), vornehmlich von Seiten der CDU/CSU und auch bei hohen Gesamtschutzquoten geführt wurden. In dem Zeitraum 1990-2017, für den Statistiken des *Bundesamts für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) öffentlich zugänglich sind, wurde der Begriff ‚Wirtschaftsflüchtling‘ trotz einer Gesamtschutzquote von ca. jedem zehnten 1999 zwei Mal, bei einer Anerkennungsquote von noch nicht einmal jedem hundertsten (0,9%) im Jahre 2005 kein einziges Mal, dafür aber bei einer Gesamtschutzquote von jedem zweiten bzw. zwei von dreien in den Jahren 2015-16 15 Mal verwendet (Angenendt, Kipp, and Meier 2017, 9; BAMF 2005, 57). Zusammengefasst sind ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ also während aller Perioden vor allem eine rhetorische Figur, die für ‚unerwünschte‘, d.h. in diesem Fall das deutsche Flüchtlingsrecht und den Wohlfahrtsstaat ausnutzende, Migration im Diskurs steht.

3. ZUR VERSICHERHEITLICHUNG DER MIGRATIONS-DEBATTEN

Die Verwendung und Häufung der rhetorischen Figur des ‚Wirtschaftsflüchtlings‘ hängt unmittelbar mit der Führung von Debatten um die Reformierung des Migrationsrecht, d.h. sowohl des Asyl- als auch des Zuwanderungsrechts, zusammen. In den 20 Jahren von 1978 bis 1998 gab es 93 Verwendungen, von denen 78 und somit 49,7 Prozent aller Wortnennungen zwischen Juni 1978 und Juli 1993, als die Änderung des Grundrechts auf Asyl (Art. 16a GG) in Kraft trat, liegen. Nachdem die Asylbewerberzahlen von 1987 bis 1992 kontinuierlich von 103.076 auf 438.191 anstiegen (BAMF 2017, 9) wurde der sog. ‚Asylkompromiss‘ in der fünften Phase der Ausländerpolitik ausgehandelt (Deutscher Bundestag 2000, 42). Anstatt ein separates ‚Flüchtlingsgesetz‘ und ein ‚Einwanderungsgesetz‘ einzuführen, wie Anfang der 1990er Jahre Bündnis 90/die Grünen und die SPD vorschlugen, wurde der Asylparagraph (Art. 16 bzw. 16a GG) verengt. Für Personen, die aus einem sog. ‚sicheren Drittstaat‘ oder einem Mitgliedsland der Europäischen Gemeinschaft (bzw. Union) eingereist waren, wurde prinzipiell die Möglichkeit, ein individuelles Verfolgungsmerkmal zu tragen, nicht angenommen (Deutscher Bundestag 1992; 1993). Dies reduzierte die Asylbewerberzahlen sowohl aufgrund der Zuständigkeiten, die sich wegen des Faktors der ‚(Erst-)Einreise‘ an die EU-Außengrenzen verschob, als auch aufgrund der Herkunft der Bewerber, da viele europäische Anrainerstaaten als ‚sicher‘ klassifiziert wurden.

Interessant ist hierbei auch, dass 40 der 78 Nennungen in den Zeitraum von Anfang 1978 bis Ende 1987 fallen, wobei keine Anerkennungsquoten zur näheren Einschätzung dieser Werte vorliegen (BAMF 2005). Klaus J. Bade (2015, 6) argumentiert in diesem Kontext, dass die Debatten um die Verhinderung von Asylmissbrauch in den 1980er Jahren gar derart lautstark geführt worden seien, dass sie von den Konzeptionsschwierigkeiten in der Integration von der sich bereits im Inland befindenden ‚Ausländerbevölkerung‘ bzw. der ausländischen (Gast-) Arbeitnehmer und ihrer Familien ablenkte. Gleichzeitig hätten die Asylbewerberzahlen seit dem ‚Anwerbestopp‘ von 1973 zur Zuwanderung nach Deutschland einen enormen Anstieg erlebt: Zum Einen bot der Anwerbestopp im Zusammenspiel mit den sog. ‚Ausnahmeverordnungen‘ nur ein „Nadelöhr“ (ebd., 9), welches nicht ausreichend bzw. nicht der realen Nachfrage entsprechend Möglichkeiten

zur legalen Zuwanderung nach Deutschland eröffnete. Zum Anderen war (und ist) eben jene Nachfrage im Zuge globalpolitischer Veränderungen und Kriegen strukturell bedingt (ebd., 4).⁷

In der Annahme, dass Asylbewerber und Wirtschaftsflüchtlinge aufgrund von wohlfahrtsorientierten „Fluchtanreizen“ Deutschland auswählen, wurden seit den 1970er Jahren Maßnahmen zur „Erschwerung der Einreise von Flüchtlingen und Asylsuchenden, Beschleunigung der Asylverfahren und Verschlechterung der Lebensbedingungen von Asylbewerbern“ (ebd., 5) eingeführt, die in den Bundesländern unterschiedlich umgesetzt wurden.⁸ Des Weiteren wurde das ‚Asylverfahrensgesetz‘ (seit dem 24. Oktober 2015 unbenannt in Asylgesetz) mehrmals geändert. In diesem Zusammenhang wurde zwar „der Familiennachzug sowie die Einbürgerung erleichtert (...), [der] Schutz von Ehepartner(inne)n und Kindern politisch Verfolgter [ausgedehnt] und eine sog. Altfallregelung für geduldete Asylbewerber/innen [eingeführt], d.h. ihnen wurde ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zugestanden. Gleichzeitig wurden jedoch die Ausweisungsbefugnisse (z.B. bei Straftaten) verschärft und die Ermessensspielräume der Ausländerbehörden im Aufenthaltsrecht ausgeweitet“ (Reißlandt 2002, 218). Kurz gesagt, der sogenannte ‚Asylkompromiss‘ gab, in den Worten des Bundestagsabgeordneten Klaus Heiner Lehne (MdB, CDU) „die Möglichkeit, endlich wirksam zwischen politisch Verfolgten und Wirtschaftsflüchtlingen zu unterscheiden“ (Deutscher Bundestag 1993b, 13573).

Unterstützend trat 1993 das Asylbewerberleistungsgesetz in Kraft, welches die Höhe und Form von Leistungen für Asylbewerber, Geduldete und Abschiebeschutztragende in Angrenzung an ihre Aufenthaltsstatus bis 2012 unangepasst festlegte.⁹ Während Klaus J. Bade (2015, 5; vgl. Reißlandt

7 Die OECD (2016, 16) geht in ihrem Bericht „States of Fragility“ davon aus, dass sich zwar die Anzahl der Menschen, die in extremer Armut leben verringern, aber die derjenigen die der extrem armen in fragilen Kontexten von 480 Mio. (2015) auf 542 Mio. (2035) steigen werde – was aus Sicht der klassischen Migrationswissenschaften als push-Faktor gilt.

8 Beispielhaft sei hier das „Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens“ vom 1. August 1978 genannt.

9 Das Bundesverfassungsgericht befand am 18. Juli 2012, dass die Höhe der Geldleistungen nach § 4 Asylbewerberleistungsgesetz unzureichend sei, weil diese einerseits seit 1993 nicht vom Gesetzgeber verändert wurden und diese

2002, 220) diese Entwicklungen nicht zuletzt aufgrund der Dublin-Verordnungen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union als „Konsens der Abwehr“ sieht und Ole Waever sowie Barry Buzan (1993) von der Herausbildung eines Problems der Sicherung der Identität einer Gesellschaft (*societal security*) sprechen, zeigt sich diese Dynamik im Zuge der in diesem Beitrag diskutierten Asyl- und Zuwanderungsdebatten in Form eines dem vorangehenden und zunehmend weiter versicherheitlichten Wohlfahrtsstaats in Form von prozeduralen und sozioökonomischen Möglichkeiten und Rechten.

Nach der Reformierung des Staatsangehörigkeitsrechts 1999, Empfehlungen von Expertenkommissionen, Drängen seitens wirtschaftlicher Kräfte sowie intensiven Debatten in den zwei politischen Kammern kodifizierte das sog. ‚Zuwanderungsgesetz‘ 2005 letztendlich nur, was *de facto* schon seit den Gastarbeiterprogrammen, dem Anwerbestopp und Ausnahmeverordnungen der Fall war: Dass Deutschland die Zuwanderung von ausländischen Personen nicht generell erwünscht, sondern gemäß seiner sozioökonomischen Interessen reguliert. So wurde bereits im ersten Paragraphen mit dem Titel ‚Zweck des Gesetzes; Anwendungsbereich‘ (§ 1 Abs. 1 ZuWG, §1 AufenthG) festgelegt, dass Zuwanderung von Personen nur unter der Berücksichtigung von konkreten Nachfragen am Arbeitsmarkt sowie einem nicht weiter definierten Kriterium der ‚Aufnahme- und Integrationsfähigkeit‘ dieser Personen gestattet werden solle. Laut Jan Schneider (2007) wurde der Gesetzestext deshalb dafür kritisiert, dass er nicht die ‚Öffnung‘ bringe, die der oft verwendete Kurztitel ‚Zuwanderungsgesetz‘ suggeriere. Sein voller Titel *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* 2001/2 erschien hier aussagekräftiger. Müller (2012, 25) resümiert etwa, dass diese Anforderungen an die Förderung und Begrenzung von Zuwanderung unweigerlich in einer selektiven Migrationspolitik münden, „da die (stillschweigende) Zustimmung der Bevölkerung zur Öffnung des Arbeitsmarkts durch die Schließung anderer Migrationskanäle,

andererseits unter Berücksichtigung des im Grundgesetz verankerten Menschenrechts auf menschenwürdiges Leben (Art. 1 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) nicht an den Aufenthaltsstatus einer Person gekoppelt werden dürften (siehe BVerfG 2012).

etwa beim Familienzuzug oder bei der Aufnahme Asylsuchender erkaufte werden muss.“

4. FREMDENFEINDLICHKEIT, ABSCHIRMUNG UND POLITISCHE REPUTATION

Während man annehmen könnte, dass ein Verlangen nach z.B. ‚societal security‘ *bottom-up* von der deutschen Bevölkerung an die Politik getragen wurde, macht Klaus J. Bade (2017b; 2015b) deutlich, dass durch die Benutzung von Sprache, Fremdenfeindlichkeit und -skepsis in den 1990er Jahren auch von der Politik *top-down* geschaffen wurden. Bade nennt dies eine Flucht der Politik aus der eigenen Planlosigkeit „in Angst vor dem Bürger als Wähler“ (Bade 2017a, 89). In den Reden von Politikern seien die „Grenzen der Belastbarkeit durch Zuwanderung“ immer sehr schnell erreicht oder in den Worten des ehemaligen sozialdemokratischen Innenministers Otto Schily 1999 „überschritten“ gewesen (Bade 2017b). Diese beruhten auf Angst, die oft recht zynisch grundiert war, nicht nur beim Sozialdemokraten Schily, der sich Jahre später für seine Falschmeldung zu den angeblichen *Grenzen der Belastbarkeit* mit den Worten, „Ich wollte damals ein wenig mein rechtes Profil schärfen“ (zitiert nach Bade 2017b), rechtfertigte. Letztendlich hat jedoch insbesondere die CDU/CSU Asylmissbrauch als „Einwanderung in die Sozialsysteme“ und einen Zustand, der beendet werden müsse, weil sonst der innere Friede gefährdet sei, dargestellt (Thränhardt 2009, 47; CDU and CSU 2002), was ggf. Ansatzpunkte für historische Populismusforschung bietet.

In den 1990er Jahren sollen Anti-Asyl-Ressentiments innerhalb der Bevölkerung mittels Leitfäden und Kampagnen von der CDU/CSU gezielt angestachelt worden sein (Bade 2015, 6; Müller 2010, 39).¹⁰ Als gewaltbereite Minderheiten Asylwohnheime (Hoyerswerda 1991, Rostock Lichtenhagen 1992, etc.) anzündeten und Mobs auf die Straße gingen, stieß die wachsende „Bürgerangst und Bürgerwut von ‚unten‘ auf die anhaltende Konzeptionslosigkeit von ‚oben‘“ (Bade 2017b, 494; vgl. Unwort des Jahres 1992

10 Siehe Walter Jakobs, 1991, „CDU plante die Antiasyldebatte“, taz, die tageszeitung, 8. Oktober 1991, Düsseldorf: <http://www.taz.de/Archiv-Suche/!1699589&s=&SuchRahmen=Print/>.

„Politikverdrossenheit“). Dies lieferte weltweit einen Grund für Entsetzen und deutschlandweit eine weitere Legitimationsgrundlage zur erwähnten Einschränkung des Asylrechts im Zuge der Reformierung des Art. 16 bzw. 16a GG (Bade 2015, 6; Müller 2010, 39). Vor diesem Hintergrund muss man Bundeskanzlerin Angela Merkels Umgang und Rhetorik mit der Flüchtlingsfrage im Sommer 2015 als klaren Bruch mit ihrer Parteigeschichte sehen: Während der Bundeskanzler der 1990er, Helmut Kohl, vom „Staatsnotstand“ sprach, weil sich die Parteien gegenseitig im Asylstreit lähmten (Bade 2015, 6), schritt Merkel mit einem „wir schaffen das“ voran (Die Bundesregierung 2015).

Des Weiteren wurden Kernbegrifflichkeiten des mobilitätspolitischen Amalgams ‚Flucht‘ und ‚Zuwanderung‘ immer wieder zahlentechnisch zusammengefasst, verwechselt oder vermischt. Beispielsweise wurde von Entscheidungsträgern in den Migrationsdebatten immer wieder vergessen, die Zuwanderungs- gegen die Abwanderungszahlen aufzurechnen oder neben Asyl nach Art. 16a GG die anderen drei Schutzstatus (Flüchtlingschutz, subsidiären Schutz, Abschiebungsverbot) für die Gesamtschutzquote zu berücksichtigen (Bade 2017, 10). So behauptete der von 1998-2005 amtierende Bundesinnenminister Otto Schily 1999, dass jährlich etwa 100.000 Flüchtlinge nach Deutschland kämen, von denen nur drei Prozent asylwürdig und der Rest Wirtschaftsflüchtlinge seien (ebd.). *De facto* fielen 1999 jedoch 9,1 Prozent in die Gesamtschutzquote (Angenendt, Kipp, und Meier 2017, 9). Dabei bleibt zu beachten, dass die Akkuratheit von Zahlen und Vergleichswerten Auswirkungen auf den Verlauf von Debatten¹¹ und der Umstand, welche Daten eine Statistik überhaupt erfasst, Rückschlüsse darauf zulässt, welche Fragen überhaupt von gesellschaftlicher Relevanz sind.

In diesem Kontext ist auch zu beachten, dass sich die deutsche, statistische Definition von denen anderer Länder und Organisationen unterscheidet. Zum Beispiel zählt das statistische Bundesamt in seiner „Wanderungstatistik“ jegliche Form von Migration auf das deutsche Territorium inklusive der Asylzahlen und auch sehr kurzer Bleibeformen wie Auslandsstu-

11 Siehe auch Christopher C. Leite und Can E. Mutlu, 2017, „The Social Life of Data: The Production of Political Facts in EU Policy Governance“, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations: January-March 2017*, Vol. 23, No. 1, S. 71-82.

dien, Sprachaufenthalte oder kurze Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse als ‚Zuwanderung‘ (BAMF 2016). Dies steht in Diskrepanz zur Definition der Vereinten Nationen (VN), welche eine beabsichtigte Aufenthaltsdauer von mindestens einem Jahr als Grundlage nimmt. Somit wäre Deutschland im europäischen Vergleich zwar das Hauptzielland von Migration, was statistisch für seine Standortattraktivität spricht, allerdings läge die Anzahl der Zuzüge bspw. im Jahr 2014 bei einer Anwendung der VN Definition mit 884.893 anstatt 1.454.724 um 40% niedriger (ebd., 10). Dies betont abermals die Notwendigkeit, einen ganzheitlichen Ansatz, der sowohl Flucht als auch Arbeitsmigration berücksichtigt, in der Analyse der Migrationspolitik Deutschlands als (ehemalige) ‚Ausländerpolitik‘ zu folgen. Gleichsam eröffnen sich weitere Möglichkeiten für die deutsche Migrationsforschung, mögliche Zusammenhänge und Wechselwirkungen etwa zwischen der seit 2015 wieder vermehrt auftretenden Anschläge gegen Asylheime und Busse mit Geflüchteten und Aussagen von Politikern zu untersuchen.¹²

5. TRANS-/NATIONALE HERAUSFORDERUNG MIGRATION

Seit der „Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert [ist] Bewegung in die Diskussion um eine aktive Migrations- und Integrationspolitik gekommen“ (Butterwegge 2005). ‚Mobilität‘ hat global zugenommen und sich als feste Währung (Bauman 1998; 2000) in einer wirtschaftlich interdependent vernetzten Welt etabliert. Laut der *International Organisation on Migration* (IOM) haben sich 2015 244 Millionen Menschen außerhalb ihres Heimatlands aufgehalten (IOM 2016a); gar jede siebte Person weltweit lebte oder arbeitete außerhalb ihres Geburtsorts (IOM 2016b). Ebenso haben sich die Gründe, warum Menschen ihre Heimat verlassen, seit dem kalten Krieg, der Anpassung des Ausländergesetzes und dem Asylkompromiss 1991-93 sowie der Reformierung des Zuwanderungsgesetzes 2005 verändert: heimische Arbeitnehmer deck(t)en (erneut) nicht die ökonomischen und nun

12 Für eine Diskussion der Zusammenhänge von PEGIDA, AfD und deutscher Einwanderungspolitik, siehe Schammann 2018.

auch zunehmend die demographischen Bedarfe des Landes.¹³ Zudem erhält ein Gros der Schutzstatusträger seinen Schutz anstelle von politischer Verfolgung (Asyl) aus humanitären Gründen (BAMF 2017, 36; Butterwegge 2005).

Nicht zuletzt vor diesen Hintergründen war und ist deutsche Migrationspolitik doppelten Erwartungen und Zwängen auf nationaler und europäischer Ebene ausgesetzt. James Hollifield (2011, 220; 2015, 188) nennt das Phänomen, das Staaten von oben durch Globalisierung und von unten durch Multikulturalismus in Ihrer Stabilität(wahrnehmung) bedroht werden, ‚liberales Paradox‘. Einerseits verlangen sozioökonomische Kräfte nach ‚Öffnung‘ von Migrationskanälen, was der Beitrag von Anna Hochleitner in diesem Band intensiver analysiert. Andererseits drängen, wie die vorangehend diskutierten Beispiele zeigen, nicht nur – wie Hollifield behauptet – Wähler auf den ‚Erhalt von Sicherheit‘ in Form einer nationalen Identität (vgl. Buzan 1993) sondern im Kontext von Flucht und Asyl auch Politiker. Bade (2017a, 89–96) argumentiert, dass letztere dieses täten, um ihre Wähler nicht zu verängstigen und dass, täten sie es nicht oder nicht genügend, populistische Debatten wie die 2010/11 um das Buch des ehemaligen SPD-Politikers Thilo Sarrazins, „Deutschland schafft sich ab“, die Mordserie des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) die seit 2011 sukzessiv aufgedeckt wurde (und sich zwischen 1998-2011 zutrugen) stattfänden. Konkret werden in diesem Kontext „Ängste vor ökonomischer und sozialer Konkurrenz, gruppenpsychologische Abwehrmechanismen gegen ‚Fremde‘ und kulturelle Überfremdungsängste“ (Oberndörfer 1994, 35; vgl. Foroutan 2018; Bröse 2018) genannt.

Zwischen 1991 und 2001 sprach sich die deutsche Bevölkerung mehr oder weniger konstant mit etwa 60% für eine „Einschränkung der Zuwanderungsmöglichkeiten aus, während etwa 20 Prozent für einen vollständigen Einwanderungsstopp votierten. Auch neuere Zahlen bestätigten diese Einschätzung [Heitmeyer, 2006, 2007]“ (Müller 2012, 25). Ähnlich gaben in der IOM (2015, 38) Umfrage *How the World Views Migration* 34 Prozent der befragten Deutschen an, dass Immigration verringert werden solle, 49 Prozent, dass es auf dem aktuellen Level bleiben und nur 14 Prozent, dass sie sich erhöhen müsste (2 Prozent antworteten „don’t know / refused

13 Für eine intensivere Diskussion der wirtschaftspolitischen Aspekte, siehe den Beitrag von Anna Hochleitner in diesem Band.

to answer“). Dieser Trend ist bei einer historisch bedingt eher homogen geprägten Bevölkerungsstruktur und auch im europäischen Vergleich nicht untypisch; 2015 gaben 48% im europäischen Mittel an, dass sie Immigration gerne senken würden (IOM 2015, 41). Jonathan Chaloff und Georges Lemaitre (2009; cf. Hollifield 2015, 191) befanden in ihrer Studie für die OECD deshalb, dass Migrationsreformen in Ländern wie Deutschland seit der Einstellung der Gastarbeiterprogramme in den 1970er Jahren darauf abzielten, ‚Zuwanderung‘ marktnachfrageorientiert zu beschränken.

Anstatt soziokultureller Maßnahmen nutzte Deutschland primär arbeitsmarktorientierte Methoden, um Zuwandernde in die Gesellschaft zu integrieren (Leggewie 2000; Takle 2007). Das heißt, ‚der Wohlfahrtsstaat‘ wurde nicht nur ‚versicherheitlicht‘ i.S.v. abgesichert, sondern auch als Gradmesser und Katalysator zur Teilhabe in Deutschland verwendet. So forderte im Jahre 2001 die sogenannte Süßmuth-Kommission einen grundlegenden Wandel in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik und empfahl, ähnlich wie die SPD und Bündnis 90/die Grünen in den Jahren 1992-3 und 2015-18, u.a. die Einführung eines Punktesystems „über das Bewerberinnen und Bewerber nach verschiedenen Kriterien wie etwa Alter, Sprachkenntnisse und Ausbildung ausgewählt werden“ (ebd.). Im letztendlichen Entwurf des Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahre 2005 wurden solche Aspekte weniger genutzt, sondern Migration eher – auch im Zuge von Anti-Terror-Maßnahmen nach dem 11. September – mit weiteren Verschärfungen zur Aufnahme von Asylsuchenden und ihrem „Rückkehrmanagement“ versicherheitlicht (ebd.).

6. DER WEG ZUM FACHKRÄFTE-/EINWANDERUNGSGESETZ

Nachdem im Mai 2014 der damalige Bundespräsident Joachim Gauck in seiner Rede zum 65. Jubiläum des deutschen Grundgesetzes für die Normalisierung eines „neue[n] deutsche[n] ‚Wir‘, [... als] die Einheit des Verschiedenen“ (Gauck 2014; vgl. Oltmer 2014) geworben und ‚Einwanderung‘ als von und in Deutschland schließlich erkannte „Chance“ bezeichnet hatte, schlugen SPD und Bündnis 90/die Grünen abermals im Winter 2014/15 die Einführung eines Punktesystems zur Regulierung der Zuwanderung von Fachkräften nach Deutschland vor (Deutscher Bundestag

2015).¹⁴ Obwohl CDU-Generalsekretär Peter Tauber zum Jahreswechsel zunächst selbst die Einführung eines Modells nach kanadischem oder australischem Vorbild gefordert hatte, änderte sich seine Rhetorik im Zuge von unionsinternen Debatten im Februar 2015 dahingehend, dass man nicht für „mehr Migration“ werbe (Simantke 2015), aber ggf. für eine bessere und widerspruchsfreie Verknüpfung der diversen bestehenden Regulierungen in den bereits bestehenden Gesetzestexten¹⁵ eintrete (Diekmann 2015).

Währenddessen betonten der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière und CSU-Parteichef Horst Seehofer, dass Deutschland in Form seines Aufenthaltsgesetzes, welches aus der EU Blue Card, den Visumsregelungen zur Arbeitsplatzsuche für Hochqualifizierte sowie den Zuwanderungserlaubnissen zwecks der Aufnahme einer Ausbildung in einem der ausgewiesenen Mangelberufe bestünde, sowohl ein Einwanderungsgesetz als auch ein Punktesystem habe, bei dem „Bewerber aus Drittstaaten ... nur zwei Punkte erfüllen [müssten]: einen Hochschulabschluss und einen Arbeitsvertrag mit einem bestimmten Mindestgehalt“ (FAZ 2015). Laut de Maizière müsste lediglich mehr Werbung dafür insbesondere seitens wirtschaftlicher Akteure gemacht werden (SPON 2015). Während des Anstiegs der Asylbewerberzahlen im Sommer 2015 schlug die Bundesagentur für Arbeit vor, einen rechtlichen Spurwechsel für Geflüchtete, deren Aufenthalt in Deutschland normalerweise in den Asylbestimmungen geregelt ist, zur „Blue Card“ und damit in die Arbeitsmigration zu ermöglichen, sodass hochqualifizierte Geflüchtete oder mögliche Auszubildende nicht in ihr Heimatland zurückkehren müssten um einen legitimen Antrag stellen zu können (Deutsche Welle 2015; Grote and Vollmer 2016). Allerdings wurde dieser Vorschlag vom Bundesinnenministerium abgelehnt, da dies als möglicher Anreiz zur Ausnutzung des Asylkanals und einer Erhöhung der Asylbewerberzahlen gedeutet wurde (Zeit Online 2015).

Nachdem Angela Merkel für ihre Entscheidung, Ende August 2015 die deutschen Grenzen für in Ungarn gestrandete Geflüchtete nicht zu schließen, kritisiert wurde, in Wählerumfragen potentielle Stimmen verlor und

14 Dabei sollten potentielle Zuziehende für ihre Ausbildung, Arbeitserfahrung und Sprachkenntnisse Punkte erhalten und ab einem gewissen Schwellenwert, der nach den Bedarfen des deutschen Arbeitsmarktes bemessen werde, nach Deutschland zuziehen dürfen (Diekmann 2015).

15 Siehe hierzu den Beitrag von Nils Imgarten in diesem Band.

Unmut innerhalb der Bevölkerung mit der als ‚nicht verkraftbar‘ wahrgenommenen Flüchtlingssituation stieg (Infratest dimap 2015; SPON 2016), veränderte sich das Framing des Einwanderungsgesetzes der SPD. Diese warb für das Image eines Deutschlands, welches arbeitsmarktorientierte „Einwanderung ‚in kontrollierter Form““ (Steffen 2016) erlaube. Währenddessen betonte CDU-Generalsekretär Tauber, dass zunächst „Probleme mit den Flüchtlingen bewältigt sein [müssten], etwa die Rückführung und die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber“ (Steffen 2016), also Personen die sich ‚illegal‘ auf deutschem Territorium aufhalten, bevor man sich Fragen der Arbeitsmigration widmen könne. Stattdessen entschied sich die CDU auf ihrem Bundesparteitag im Dezember 2016 dazu, sich für die Wiedereinführung der Optionspflicht für Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit und dafür, dass sich „eine Situation wie die des Spätsommers 2015 (...) sich nicht wiederholen“ könne, solle und dürfe (Zeit Online 2016; EMN 2017, 21).

Im Bundestagswahlkampf 2017 proklamierte die SPD ihre Idee eines Einwanderungsgesetzes schließlich als eines, welches „transparent und verständlich regelt, wer aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland *einwandern* kann und wer nicht“ (Hanewinkel 2017) und setzte sich gleichzeitig für eine Abwehr „illegaler Migration“ bspw. mittels eines besseren Schutzes der europäischen Außengrenzen, ein. Die Unionsparteien stellten „das Gros ihrer migrationspolitischen Ideen unter die Überschrift ‚Sicherheit im Inneren und nach außen““ und versprachen, Schleusersysteme zu bekämpfen und „Migrantinnen und Migranten ohne Schutzanspruch von der Überfahrt nach Europa“ (ebd.) abzuhalten. Im Koalitionsvertrag vom Januar 2018 wurden diese Position in Form des Punktes „*faire* Mobilität fördern, jedoch missbräuchliche Zuwanderung in die Systeme der sozialen Sicherheit unterbinden“ möchte (CDU, CSU, und SPD 2018, 7) ausgedrückt. Die dazugehörige Dichotomie in „gewünschte“ und „ungewünschte“ Migrationsformen führt dabei nicht nur das Prinzip des Ausschlusses unerwünschter Mobilitätsformen aus dem vorangegangenen Koalitionsvertrag aus dem Jahre 2013, als es darum ging, anlässlich der Öffnung des Binnenmarktes für Bulgaren und Rumänen „Armutswanderungen innerhalb der EU“ und die „ungerechtfertigten Inanspruchnahme[n] von Sozialleistungen durch EU-Bürger“ entgegenzuwirken (CDU, CSU, und SPD 2013, 108), sondern vor allem die Praktiken der vorherigen Dekaden fort. Ebenso warnten kritische Stimmen während der Aushandlungsprozesse regelmäßig

vor einer ‚Zuwanderung in die Sozialsysteme‘ (siehe z.B. Issig 2015; Bade 2017, 84; Welt 2018), diskutieren Risiken der ‚Ausnutzung von Asyl‘ (siehe z.B. Meurer 2015; Büscher und Lutz 2017; Steffen 2016) und fokussierten sich, wohl auch deshalb, auf den Zuzug von Fachkräften – obgleich gem. der 2018 Einigung nun ohne Vorrangprüfung durch das Arbeitsamt.

7. FAZIT UND AUSBLICK: ZUR GESTALTUNG EINES NORMENWANDELS

Dieser Beitrag diskutierte migrationspolitische Diskurse um Arbeitsmigration, Flucht und un-/erwünschte Mobilität in Deutschland mit einem sozio-historischen Blick auf die Jahre 1949-2005, um Debatten aus den Jahren 2014-18 um die mögliche Einführung oder Reformierung eines ‚Einwanderungsgesetzes‘ bzw. eines ‚Fachkräftezuwanderungsgesetzes‘ zu begreifen. Es zeigte sich zum einen, dass negative Wahrnehmungen, die während der frühen 1970er Jahre mit der Anwesenheit von Gastarbeitern und ihren Familienangehörigen, ab den späten 1970er Jahren mit Geflüchteten und teilweise Ausländern *per se* als gleichzeitige Konkurrenten und Bürden für den Wohlfahrtsstaat im Sinne von Arbeitsmarkt und Sozialsystemen verbunden wurden ausschlaggebend für den Verlauf der deutschen Migrationsdiskurse und -gesetzgebung waren. Aus einer Diskussion und Analyse von migrationspolitischer Sekundärliteratur, insbesondere des Werkes von Klaus J. Bade, sowie Primärquellen aus den relevanten Bundestagsdebatten, staatlichen Berichten und Statistiken ging hervor, dass der diskursive Fokus von ‚Ausländerpolitik‘ seit den 1970er Jahren auf der Beschränkung und Regulierung von Zugängen zum deutschen Wohlfahrtsstaat, in Form des Arbeitsmarkts und den sozialen Sicherungssystemen, lag.

Anstatt sich proaktiv, vorrausschauend oder an den integrativen Bedarfen einer *de facto* seit Beginn der Gastarbeiterprogramme 1955 multikulturellen Gesellschaft und ihren Individuen zu orientieren, folgten die legalen Zuwanderungsmöglichkeiten in Deutschland primär den vorangegangenen rechtspositivistischen Strukturen (z.B. Asyl aus politischen und humanitären nicht etwa ökonomischen Gründen, Arbeitsmigration aus Gründen konkreter Nachfragen) und Reaktionismus auf gesellschaftliche Unzufriedenheiten (z.B. Anwerbestopp 1973, Reformierung des Ausländergesetzes 1990 und Asylkompromiss 1992-3). Anhand einer Analyse der Häufung

und semantischen Wandlung der Figur des ‚Wirtschaftsflüchtlings‘ in den deutschen Migrationsdiskursen zeigte sich exemplarisch, wie ab den 1970er Jahren ein begriffliches Amalgam aus Flucht, Zuwanderung und Einwanderung entlang wirtschaftlicher Aspekte politisiert und zunehmend durch staatliche Regulierung hinsichtlich einer ‚Abwehr‘ unliebsamer Eigenschaften versicherheitlicht wurde. Diese unliebsamen Eigenschaften umfassten sowohl die vermeintliche Wegnahme von Arbeitsplätzen als auch die Inanspruchnahme von Sozialleistungen im Falle von ausländischer Arbeitslosigkeit und wurden mit der Annahme verbunden, dass der Asylparagraph als Zugriffskanal zum deutschen Wohlfahrtsstaat anstelle eines Schutzes vor Verfolgung oder für Leib und Leben genutzt werde.

Es zeigte sich, dass Politiker nicht nur Erwartungen seitens der Bevölkerung, wirtschaftlicher Kräfte und Bedarfen der Globalisierung im Sinne eines ‚liberalen Paradoxes‘ (Hollifield 2011, 220; 2015, 188) ausgesetzt sind, sondern teilweise selber auch Fremdenfeindlichkeit und -skepsis im Kontext hervorriefen. Beispielsweise wurden Zuwanderungs- nicht gegen Abwanderungszahlen zu einem Saldo aufgerechnet, gar sogar in der „Wanderungsstatistik“ des statistischen Bundesamtes großzügig vermischt, Falschäußerungen getätigt die z.B. Gesamtschutzquoten zu niedrig und somit „Asylmissbrauchsquoten“ zu hoch ansetzen (z.B. Schily 1999) oder gar parteilich konzipiert (z.B. CDU/CSU 1991). Letztendlich erscheint also die Tatsache, dass Vorschläge der Bundestagsparteien aus den Jahren 2015-2018 die Un-/Erwünschtheit der Zuwanderung einer ausländischen Person anhand arbeitsmarktpolitischer Rationalitäten, sei es mittels eines Punktesystems oder konkreten Nachfragen von Arbeitgebern, festmachten nicht überraschend sondern eher sozialkonstruktivistisch stringent.

Daraus folgt, dass wenn deutsche Migrationspolitik einen Kurswechsel betreiben möchte, der ganzheitlich alle Zuwanderungsformen und ihre altruistischen wie egoistischen Motivationsfaktoren mitdenken möchte, zunächst Gründe für eine persistente negative Wahrnehmung von Ausländern und Migration innerhalb der deutschen Gesellschaft angegangen werden müssen (vgl. Bade 2015, 10; Claus Leggewie 1994, 215; Bade 2017b). Damit meine ich jedoch nicht, dass vor allem den Argumenten einer aufbrausenden Minderheit Genüge getan werden sollte (vgl. Zimmermann 2007, 180), sondern eher dass den darunter liegenden Ängsten vor Zuwanderung und unkontrollierten Zugängen zum Wohlfahrtsstaat untersucht und aktiv aufgearbeitet werden sollten. Beispielsweise ergab eine IOM Studie

im Jahre 2015, dass 24 Prozent der reichsten und 47 Prozent der Ärmsten Deutschen Immigrationslevel gerne sinkend sowie 54 Prozent (reich) und 36 Prozent (arm) dieses gerne konstant sehen würden (IOM 2015, 46). Dies reflektiert sich auch im weltweiten Vergleich: Je besser bzw. exzellenter die ökonomischen Zustände in einem Land wahrgenommen werden, desto positiver sei auch die Wahrnehmung von ‚Immigration‘ – und umgekehrt (ebd., 17). Kurzum: Die Immigrationspolitik Deutschlands ist endogen zu seinem ökonomischen und sozialen System (Bodvarsson und Van den Berg 2013, 442), sodass die Erfolgsaussichten eines mobilitätspolitischen Wandels vor allem an die Zufriedenheit der aufnehmenden Bevölkerung mit ihrer eigenen sozioökonomischen Situation gekoppelt sind.

LITERATUR

- Angenendt, Steffen, David Kipp, and Amrei Meier. 2017. Gemischte Wanderungen: Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der Deutschen und Europäischen Asyl- und Migrationspolitik.“ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Gemischte_Wanderungen_2017.pdf.
- Bade, Klaus J. 2015. „‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ und ‚Scheinasylanten‘: Zur Karriere Abschätziger Begriffe in Der deutschen Asyldiskussion.“ *Aus Politik Und Zeitgeschichte (APUZ)* 5.
- Bade, Klaus J. 2017a. *Migration, Flucht, Integration*. Karlsruhe: Loeper Literaturverlag.
- Bade, Klaus J. 2017b. „Migrationsforscher und Berater Bade zieht Bilanz: Achtung, Ausländer!“ *Tagesspiegel.De*, 25. April. <http://www.tagesspiegel.de/meinung/migrationsforscher-und-berater-bade-zieht-bilanz-achtung-auslaender/19711722.html>.
- Bade, Klaus J. 2017c. „Gastbeitrag von Klaus J. Bade – Die Schattenseiten unserer Gier.“ *Hannoversche Allgemeine Zeitung*, 30. Juni. <http://www.haz.de/Sonntag/Gastkommentar/Die-Schattenseiten-unserer-Gier>.
- BAMF. 2005. „Migrationsbericht Des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung.“ Nürnberg. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migration_sberichte/migrationsbericht-2005.pdf?__blob=publicationFile.

- BAMF. 2016. „Migrationsbericht 2015 – Zentrale Ergebnisse.“ Nürnberg. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentraleergebnisse.pdf?__blob=publicationFile.
- BAMF. 2017. „Das Bundesamt in Zahlen 2017: Asyl.“ Nürnberg. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2017-asyl.pdf?__blob=publicationFile.
- Bauman, Zygmunt. 1998. *Globalization: The Human Consequences*. Columbia University Press.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration. 2017. „Einwanderungsland Deutschland.“ https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/IB/EinwanderungslandDeutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- Beeger, Britta, and Kerstin Schwenn. 2018. „Union und SPD planen Einwanderungsgesetz.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. Januar. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/union-und-spd-einigen-sich-offenbar-auf-einwanderungsgesetz-15382575.html>.
- Bodvarsson, Örn Bodvar, und Hendrik Van den Berg. 2013. *The Economics of Immigration : Theory and Policy*. Springer.
- Bröse, Johanna. 2018. *Migration Und Arbeitsmarkt*. Editiert von Johanna Bröse, Stefan Faas, Barbara Stauber, und Hrsg Flucht. *Flucht: Herausforderungen Für Soziale Arbeit*. Springer VS.
- Bundesregierung. 2015. „Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel,“ 31.August: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html>.
- Büscher, Wolfgang, und Martin Lutz. 2017. „Ex-Innenminister Otto Schily: ‘Das Asylrecht ist zu Einem Einwanderungsgesetz Mutiert.’“ *Welt Online*, 12. Juni. <https://www.welt.de/politik/plus165409927/Das-Asylrecht-ist-zu-einem-Einwanderungsgesetz-mutiert.html>.
- Butterwegge, Carolin. 2005. „Von Der Gastarbeiter-Anwerbung Zum Zuwanderungsgesetz.“ *Bundeszentrale Für Politische Bildung*. <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56377/migrationspolitik-in-der-brd?p=all>.
- Buzan, Barry. 1993. „Societal Security, State Security and Internationalisation.”“ In *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, editiert von Ole Waever, 41–58. London: Pinter Publishers Ltd.#

- BVerfG. 2012. Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10; (BVerfGE 132, S. 134 - 179).
- CDU/CSU. 2002. „Gemeinsames Wahlprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) und der Christlich Sozialen Union (CSU) für die Bundestagswahl 2002.“ *Documentarchiv*. http://www.documentarchiv.de/brd/2002/wahlprogramm_cdu_2002.html#6.
- CDU, CSU, und SPD. 2013. Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 18. Legislaturperiode, 2013: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=3FFA0F55833990528376A1A442B39FD2.s2t1?__blob=publicationFile&v=3.
- CDU, CSU, und SPD. 2018. Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 19. Legislaturperiode, 2018. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=5.
- Chaloff, Jonathan, and Georges Lemaitre. 2009. „Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries.“ 79. Social, Employment and Migration. Paris.
- Claus Leggewie. 1994. „Das Ende Der Lebenslügen: Plädoyer Für Eine Neue Einwanderungspolitik.“ In *Das Manifest Der 60*, editiert von Klaus J. Bade, 55–60. München: C.H. Beck.
- Constant, A. F., and B. N. Tien. 2011. „Germany’s Immigration Policy and Labor Shortages.” 41. IZA Research Report.
- Deutsche Welle. 2015. „German Job Agency Calls to Expand ‘Blue Card’ to Academic Refugees.“ *Deutsche Welle*, 19. Juli. <http://www.dw.com/en/german-job-agency-calls-to-expand-blue-card-to-academic-refugees/a-18594799>.
- Deutscher Bundestag. 1992. „Plenarprotokoll 12/89.“ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12089.pdf>.
- Deutscher Bundestag. 1993. „Plenarprotokoll 12/160.“ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12160.pdf>.
- Deutscher Bundestag. 2000. „Sechster Familienbericht Familien ausländischer Herkunft in Deutschland Leistungen – Belastungen – Herausforderungen und Stellungnahme der Bundesregierung.“ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/043/1404357.pdf>.

- Deutscher Bundestag. 2015. „Plenarprotokoll 18/85.“ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18085.pdf>.
- Diekmann, Florian. 2015. „Flüchtlinge: Was Asyl mit einem Einwanderungsgesetz zu tun hat.“ *Spiegel Online*, 26. Juli. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-was-asyl-mit-einem-einwanderungsgesetz-zu-tun-hat-a-1045399.html>.
- Eichenhofer, Johannes, and Carsten Hörich. 2018. „Vom Zuwanderungs- zum Einwanderungsgesetz?“ In *Hohenheimer Horizonte: Festschrift für Klaus Barwig*, editiert von Stephan Beichel-Benedetti and Constanze Janda, 1st ed., 428–41. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- EMN. 2017. „Migration, Integration, Asyl: Politische Entwicklungen in Deutschland 2016.“ Jährlicher Bericht der Deutschen Nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk. Nürnberg. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2016-germany.pdf?__blob=publicationFile.
- FAZ. 2015. „Thomas de Maiziére gegen Einwanderungsgesetz Und Punktesystem.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <http://www.faz.net/aktuell/politik/thomas-de-maiziere-gegen-einwanderungsgesetz-und-punktesystem-13411317.html>.
- Foroutan, Naika. 2018. „Ambivalent Germany. How to Deal with Migration, Muslims and Democracy.“ In *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, editiert von Annette Jünemann, Nicolas Fromm, und Nikolas Scherer, 123–38. Springer VS.
- Gauck, Joachim. 2014. „Einbürgerungsfeier Anlässlich 65 Jahre Grundgesetz.“ *Der Bundespräsident*, May 22. <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/05/140522-Einbuengerung-Integration.html>.
- Grote, Janne, und Michael Vollmer. 2016. „Wechsel Zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltzwecken in Deutschland.“ 67. Working Paper. Nürnberg. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/wp_67_wechsel_zwischen_aufenthaltstiteln_deutsch.pdf.
- Hampshire, James. 2011. „Disembedding Liberalism? Immigration Politics and Security in Britain since 9/11.“ In *Immigration Policy and Security: U.S., European and Commonwealth Perspectives*, editiert von T.E. Givens et al., 109–29. London: Routledge.

- Hanewinkel, Vera. 2017. „Wie stehen die deutschen Parteien zu den Themen Migration, Integration, Flucht Und Asyl?“ *Bundeszentrale Für Politische Bildung*. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/255670/parteien-zu-migration-integration-flucht-und-asyl#footnode1-1>.
- Hollifield, James F. 2011. „Migration and the Global Mobility of Labor: A Public Goods Approach.“ In *Global Mobility Regimes*, editiert von Rey Koslowski, 219–40. New York [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Hollifield, James F. 2015. „The Politics of International Migration: How Can We ‘Bring the State Back In?’“ In *Migration Theory: Talking across Disciplines*, editiert von Caroline Brettell and James Hollifield, 3. ed., 183–238. New York, NY [u.a.]: Routledge.
- Infratest dimap. 2015. „Merkmals Flüchtlingspolitik bleibt umstritten, Größte Zustimmung bei Grünen-Anhängern.“ *ARD-Morgenmagazin*. <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/merkels-fluechtlingspolitik-bleibt-umstritten-groesste-zustimmung-bei-gruenen-anhaengern/>.
- Infratest dimap. 2017. „ARD-DeutschlandTREND September 2017 II / KW37.“ *Bedeutung von Themen Für Die Wahlentscheidung II*. <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2017/september-ii/>.
- IOM. 2015. „How the World Views Migration.“ Geneva. https://publications.iom.int/system/files/how_the_world_gallup.pdf.
- Infratest dimap. 2016a. „Global Migration Trends Factsheet.“ *International Organization for Migration*. <http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>.
- Infratest dimap. 2016b. „Summit on Refugees and Migrants Begins as IOM Joins the United Nations | International Organization for Migration.“ *International Organization on Migration*, September 18. <https://www.iom.int/news/summit-refugees-and-migrants-begins-iom-joins-united-nations>.
- Issig, Peter. 2015. „Horst Seehofer und der Spruch vom Weltsozialamt.“ *Welt Online*, 19. Februar. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article137642111/Horst-Seehofer-und-der-Spruch-vom-Weltsozialamt.html>.
- Klaus J. Bade, ed. 1994. „Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung.“ München: C.H. Beck.

- Leggewie, Claus. 2000. „Integration and Segregation.“ In *Migrationsreport 2000: Fakten, Analysen, Perspektiven*, editiert von Klaus Münz and Rainer Münz, 85–109. Frankfurt, New York: Campus.
- Mehrländer, Ulrike. 1987. „Sociological Aspects of Migration Policy: The Case of the Federal Republic of Germany.“ *International Migration* 25 (1): 87–96.
- Meurer, Friedbert. 2015. „CDU-Politiker Spahn plädiert weiter für Einwanderungsgesetz.“ *Deutschlandfunk*, 15. Januar. http://www.deutschlandfunk.de/einwanderungsdebatte-cdu-politiker-spahn-plaediert-weiter.694.de.html?dram:article_id=308715.
- Müller, Andreas. 2012. „Migrationskontrolle ohne Grenzkontrolle. Deutschland in der erweiterten EU.“ *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik* 1: 9–14.
- Müller, Doreen. 2010. *Flucht und Asyl in Europäischen Migrationsregimen: Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
- O’Nions, Helen. 2014. *Asylum - A Right Denied. A Critical Analysis of European Asylum Policy*. Farnham/Burlington: Ashgate.
- Oberndörfer, Dieter. 1994. „Multikulturalismus in der Einwanderungsgesellschaft.“ In *Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung*, editiert von Klaus J. Bade, 34–37. München: C.H. Beck.
- Oltmer, Jochen. 2014. „Einwanderung als Normalität – Eine Botschaft der Rede des Bundespräsidenten Joachim Gauck vom 22.05.2014.“ *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 34 (8): 259–60.
- OECD. 2016. „States of Fragility 2016: Understanding Violence.“ Paris: Organization for Economic Development. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4316101e.pdf?expires=1504977094&id=id&accname=guest&checksum=9DE000BB431DB6D44103A520D091E5C6>.
- Reißbladt, Carolin. 2002. „Rot-Grüne Migrationspolitik und die Zuwanderungsdebatte. vom ‘Paradigmenwechsel’ zum Wahlkampfthema?“ In *Deutschland auf den Weg gebracht: Rot-Grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, editiert von Kai Eicker-Wolf u.a., 213–51. Marburg.
- Roman Eckendorff, and Markus Stock. 2016. „Methodenbericht: Statistik über die Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen.“ Nürnberg. <http://statistik.arbeitsagentur.de>.

- Schammann, Hannes. 2018. „Reassessing the Opinion–policy Gap. How PEGIDA and the AfD Relate to German Immigration Policies.“ In *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, editiert von Annette Jünemann, Nicolas Fromm, and Nikolas Scherer, 139–58. Springer VS.
- Schneider, Jan. 2007. „Rückblick: Zuwanderungsgesetz 2005.“ *Bundeszentrale für politische Bildung*. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56351/zuwanderungsgesetz-2005?p=all>.
- Simantke, Elisa. 2015. „Punktesystem für Migranten?: SPD und CDU Streiten über Einwanderungsgesetz – Politik – Tagesspiegel.“ *Tagesspiegel*, 3. März. <https://www.tagesspiegel.de/politik/punktesystem-fuer-migranten-spd-und-cdu-streiten-ueber-einwanderungsgesetz/11450694.html>.
- SPON. 2015. „De Maiziére fordert gezielte Werbung um Fachkräfte.“ *Spiegel Online*, 14. April. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/zuwanderung-thomas-de-maiziere-fordert-gezielte-werbung-a-1028577.html>.
- SPON. 2016. „Mehrheit der Deutschen ist gegen aktuelle Flüchtlingspolitik.“ *Spiegel Online*, 15. Februar. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-deutsche-wenden-sich-laut-umfrage-gegen-angela-merkel-a-1072192.html>.
- Steffen, Tilman. 2016. „Migration nach Punkten.“ *ZEIT Online*, 7. November. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/einwanderungsgesetz-spd-punktesystem-union>.
- Takle, Marianne. 2007. *German Policy on Immigration - from Ethnos to Demos?* Frankfurt am Main: Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Thränhardt, Dietrich. 2009. „Deutschland 2008: Integrationskonsens, Pessimistische Erinnerungen und neue Herausforderungen durch die Globalisierung.“ In *Einwanderungsgesellschaft Deutschland: Wege zu einer sozialen und gerechten Zukunft*, editiert von Günther Schultze, Axel Schulte, Dietrich Thränhardt, Ursula Boos-Nünning, Harmut Häussermann, and Urmila Goel, 45–59. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Tsoukala, Anastasia. 2011. „Turning Immigrants into Security Threat: A Multi-Faceted Process.“ In *Security, Insecurity and Migration in Europe*, editiert von G. Lazaridis, 179–200. Surrey: Ashgate.

- Uwe Hunger, and Sascha Krannich. 2017. „Einwanderung neu gestalten - transparent, attraktiv, einfach.“ <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13374.pdf>.
- Welt. 2018. „Seehofer zu Familiennachzug: „Wir wollen keine Zuwanderung in die Sozialsysteme“.“ *Welt Online*, 9. April. <https://www.welt.de/politik/deutschland/video175285540/Seehofer-zu-Familiennachzug-Wir-wollen-keine-Zuwanderung-in-die-Sozialsysteme.html>.
- Zeit Online. 2015. „Innenministerium lehnt Blue Card für Flüchtlinge ab.“ *Zeit Online*, 20. Juli. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-07/fluechtlinge-asylbewerber-bleiberecht-blue-card>.
- Zeit Online. 2016. „2016 Hat die Welt schwächer und Instabiler gemacht.“ *Zeit Online*, 6. Dezember. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-12/angela-merkel-cdu-parteitag-essen-wiederwahl-partiechefin-wahlkampf-2017.pdf>
- Zimmermann, Klaus F. 2007. *Immigration Policy and the Labor Market*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Zygmunt Bauman. 2000. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.

