

Rauf Ceylan · Markus Ottersbach
Petra Wiedemann *Hrsg.*

Neue Mobilitäts- und Migrationsprozesse und sozialräumliche Segregation



Springer VS

Neue Mobilitäts- und Migrationsprozesse und sozialräumliche Segregation

Rauf Ceylan · Markus Ottersbach
Petra Wiedemann
(Hrsg.)

Neue Mobilitäts- und Migrationsprozesse und sozialräumliche Segregation

 Springer VS

Herausgeber

Rauf Ceylan
Osnabrück, Deutschland

Petra Wiedemann
Köln, Deutschland

Markus Ottersbach
Köln, Deutschland

ISBN 978-3-658-18867-2 ISBN 978-3-658-18868-9 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-18868-9>

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018

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 Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

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.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhalt

„Neue Migrationen“ unter sozialräumlicher Perspektive:
Herausforderungen und Chancen 1
Rauf Ceylan, Markus Ottersbach und Petra Wiedemann

I Neue Mobilitäts- und Migrationsprozesse als Herausforderung und Chance

„Neue Migrationen“ und „Alte Migrationen“. Der Wandel der
bundesdeutschen Migrationsverhältnisse 7
Jochen Oltmer

Fluchtmigration nach Europa als Herausforderung und Chance 33
Markus Ottersbach

II Sozialräumliche Segregation auf lokaler Ebene

Rechtliche Rahmenbedingungen der neuen Einwanderungen 51
Semira Sare

Wohnungspolitischer Umgang mit den neuen Zuwanderinnen und
Zuwanderern und seine möglichen Folgen 69
Petra Wiedemann

Neue Migrantengruppen und alte Ausgrenzungsmechanismen
im Kontext der Etablierten-Außenseiter-Figuration 87
Rauf Ceylan

III Der Beitrag der lokalen Praxis zur Kompensation sozialräumlicher Segregation

Kindertageseinrichtungen als Brückenbauer zur Überwindung
(flucht-)migrationsspezifischer Segregation?! 101
Jennifer Henkel und Sara Jung

Exklusion durch institutionalisierte Barrieren. Einblicke in die
pädagogische Praxis einer sogenannten Vorbereitungs-
klasse für geflüchtete Kinder und Jugendliche in einem marginalisierten
Quartier von Köln 115
Argyro Panagiotopoulou, Lisa Rosen und Stefan Karduck

Fluchtmigration und berufliche Ausbildung 133
Mona Granato

Qualifikation und Teilhabe geflüchteter Frauen und Männer
am Arbeitsmarkt. Eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung 157
Schahrzad Farrokhzad

Neue Migrationen als Herausforderung? Marginalisierung als Gegenstand
Sozialer Arbeit im Kontext von Migration 187
Thomas Geisen

IV Der subjektive Umgang der neuen Einwanderinnen und Einwanderer mit den strukturellen Rahmenbedingungen

Postmigrantische Ambivalenzen. Zu migrationsspezifischen
Subjektivierungen in spätmodernen Gesellschaften 205
Anselm Böhmer

Subjektivierung in Prozessen struktureller Diskriminierung
am Beispiel der Fluchtmigration 223
Hannah von Groenheim

Junge Geflüchtete im doppelten Übergang 243
Rahel Wacker und Josef Held

„Neue Migrationen“ unter sozialräumlicher Perspektive: Herausforderungen und Chancen

Rauf Ceylan, Markus Ottersbach und Petra Wiedemann

Die seit Beginn des Jahrzehnts verstärkt auftretenden neuen Mobilitätsprozesse im Kontext der Fluchtmigration stellen für die alten und auch für die neuen Einwanderungsgesellschaften sowohl eine Herausforderung als auch eine Chance dar. Während diese Prozesse in der Öffentlichkeit lange Zeit explizit als Herausforderung, als „Problem“, „Krise“ oder „Konfliktfeld“ betrachtet wurden, tendieren Teile der Politik, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft seit einiger Zeit vor allem in Deutschland immer mehr dazu, darin auch eine Chance zu sehen. Aspekte wie die demografische Entwicklung, der Fachkräftemangel, die Sicherung der Sozialsysteme oder auch ethische Aspekte der Unterstützung der Flüchtlinge gelangen verstärkt ins öffentliche Bewusstsein und konnotieren Fluchtmigration positiv. So sind im Kontext der Fluchtmigration insbesondere aus Syrien, Albanien, Serbien, dem Kosovo, aus Eritrea, dem Irak und Afghanistan die Grenzen in Mitteleuropa partiell und zumindest für einen gewissen Zeitraum geöffnet worden. Zahlreiche Initiativen haben sich gebildet, Flüchtlinge „willkommen zu heißen“ und durch soziales Engagement zur Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Flüchtlinge beizutragen. Seit Herbst 2015 wird von politischer Seite jedoch das Asylrecht wieder verschärft und immer mehr Herkunftsstaaten der Flüchtlinge zu sicheren Drittstaaten deklariert, um Flucht- bzw. Arbeitsmigration zu verhindern. Hinzu kommt, dass immer mehr Flüchtlinge wieder in ihre Herkunftsstaaten abgeschoben werden. Die vor kurzem erfolgten Öffnungsprozesse werden dadurch konterkariert bzw. rückgängig gemacht. Diese ambivalenten Entwicklungen kennzeichnen zurzeit den Umgang mit den neuen Mobilitäts- und Migrationsprozessen in Deutschland.

Auch auf lokaler Ebene, also dort, wo Migrant(inn)en gesellschaftlich inkludiert werden, wird den neuen Mobilitäts- und Migrationsprozessen mit widersprüchlichen Haltungen begegnet. Vor dem Hintergrund struktureller Engpässe, insbesondere bei der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von Flüchtlingen geraten die Kommunen an „Belastungsgrenzen“, die „Aufnahmekapazitäten seien erschöpft“

und die „Versorgung sei nicht mehr sichergestellt“, so lautet die häufig formulierte Argumentation. Sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen als auch die problematischen Formen der Unterbringung, die teils unzureichende medizinische Versorgung und die teils fehlende Betreuung und Beratung von Migrant(inn)en führen zu neuen Formen von Etablierten-Außenseiter-Beziehungen bzw. zu neuen Segregations-, Diskriminierungs- und Ausgrenzungsprozessen sowohl zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund als auch zwischen Menschen mit verschiedenen Migrationshintergründen. Auf der anderen Seite gibt es aber nach wie vor immer noch ein starkes bürgerschaftliches Engagement für Flüchtlinge auf lokaler Ebene.

Die lokale Praxis, insbesondere in Form der Maßnahmen des Arbeitsmarkt-, des Bildungs- und des Hilfesystems versucht, sozialräumlich bedingten Segregations-, Diskriminierungs- und Ausgrenzungsprozessen entgegen zu treten bzw. Maßnahmen zur Kompensation dieser Tendenzen zu entwickeln. Je nach gesellschaftlicher Institution und je nach inhaltlichem Ansatz bzw. Konzept gelingt dies den Systemen in sehr unterschiedlicher Weise. Auch im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements sind zahlreiche Initiativen für und von Flüchtlingen gegründet und etabliert worden, die Segregation und Ausgrenzung Einhalt gebieten sollen.

Neben den sozialräumlichen Segregationstendenzen und den Beiträgen der lokalen Praxis zur Kompensation sozialräumlicher Segregation sind sowohl aus politischer als auch aus sozialwissenschaftlicher und pädagogischer Sicht die subjektiven Umgangsformen der Geflüchteten mit den strukturellen Benachteiligungsformen von Interesse. Sie zeigen auf, dass strukturelle Bedingungen und institutionelle Organisationsformen zwar den Ausgangspunkt ihres Handelns bestimmen. Allerdings wird diesen von den Individuen teilweise auf sehr unterschiedliche und individuelle Art und Weise begegnet. Dies zu berücksichtigen ist wichtig, um schließlich politische und pädagogische Empfehlungen präsentieren und diskutieren zu können.

Vor dem Hintergrund der „Neuen Migrationen“ hat sich der vorliegende Sammelband das Ziel gesetzt, in vier Themenschwerpunkten die aktuellen Herausforderungen und Chancen der neuen Mobilitätsprozesse zu untersuchen (1), die politisch-rechtlich initiierte sozialräumliche Segregation der Geflüchteten zu analysieren (2), die institutionellen Antworten der lokalen Praxis zur Kompensation dieser Entwicklungen darzustellen (3) und schließlich den individuellen Umgang der Geflüchteten als aktive Akteure mit den lokalen Herausforderungen zu diskutieren (4).

Im ersten Themenschwerpunkt, *„Neue Mobilitäts- und Migrationsprozesse als Herausforderung und Chance“*, rekonstruiert zunächst Jochen Oltmer die Transformation der Migrationsverhältnisse in Deutschland. Dabei identifiziert

er sowohl die Kontinuitäten als auch die Brüche der historischen Entwicklung zwischen „Alten Migrationen“ und „Neuen Migrationen“. Zum Schluss analysiert er die Gründe der starken Fluchtmigration nach Deutschland seit 2011. Der zweite Beitrag von Markus Ottersbach richtet den Fokus primär auf die Frage der globalen und lokalen Herausforderungen und der Chancen, die mit der Fluchtmigration für Deutschland verbunden sind und bietet durch die Präsentation des Konzepts der inklusiven Bildung zugleich eine Perspektive, wie mit den Herausforderungen umgegangen werden sollte.

Im zweiten Themenschwerpunkt, *„Sozialräumliche Segregation auf lokaler Ebene“*, wird der Blick auf die Ankunft der Geflüchteten in Deutschland gelegt. Semira Sare analysiert zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die neuen Migrationsprozesse. Deutlich wird, dass die Schutzgewährung für Flüchtlinge seit 2015 stark eingeschränkt wurde und Flüchtlinge inzwischen je nach Bleibeperspektive sehr unterschiedlich behandelt werden. Petra Wiedemann geht anschließend auf die Frage des wohnungspolitischen Umgangs mit den Geflüchteten und dessen Folgen ein. Am Beispiel der Unterbringung von Flüchtlingen durch die Stadt Köln wird die räumliche Segregation der Flüchtlinge von anderen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund deutlich. Schließlich analysiert Rauf Ceylan in seiner Untersuchung die Dynamik und den Wandel der Diskriminierungs- und Ausgrenzungsprozesse bei alten und neuen Migrantengruppen auf lokaler Ebene am Beispiel von Duisburg-Hochfeld. Durch das Ankommen der Geflüchteten insbesondere aus Syrien werden die Etablierten-Außenseiter-Beziehungen unter den verschiedenen Einwanderergruppen neu gestaltet.

Der dritte Themenschwerpunkt, *„Der Beitrag der lokalen Praxis zur Kompensation sozialräumlicher Segregation“*, setzt sich mit den sozialen und pädagogischen Konzepten zur Bekämpfung räumlicher Segregation und Ausgrenzung auseinander. Zunächst werden durch Jennifer Henkel und Sara Jung die pädagogischen Herausforderungen im Elementarbereich und pädagogisch-kompensatorische Strategien aufgezeigt. Sie untersuchen die Möglichkeiten und Chancen von Kindertageseinrichtungen, der räumlichen Segregation durch die Erstaufnahmeeinrichtungen entgegenzuwirken. Der zweite Beitrag von Argyro Panagiotopoulou, Lisa Rosen und Stefan Karduck thematisiert Marginalisierungs- und Exklusionsprozesse infolge institutionalisierter Barrieren in Schulen am Beispiel einer sogenannten Vorbereitungsklasse für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Köln. Diese werden überproportional häufig an Hauptschulen eingerichtet, was der Programmatik inklusiver Bildung durch die Schule widerspricht. Die beruflichen Bildungsperspektiven für Geflüchtete werden dann im dritten Artikel dieses Kapitels von Mona Granato aufgegriffen. Vor dem Hintergrund der im Herkunftsland erworbenen Bildungsqualifikationen werden Qualifizierungspotenziale und Qualifizierungs-

maßnahmen für Geflüchtete vorgestellt und diskutiert. Als vierter Beitrag in diesem Themenschwerpunkt knüpft Schahrzad Farrokhzad an die Frage der beruflichen Integration an. Es geht um Qualifikation und Teilhabe von Geflüchteten am Arbeitsmarkt unter geschlechterdifferenzierter Perspektive. Deutlich wird dabei, dass die Bildungsaspirationen insbesondere junger Geflüchteter relativ hoch sind. Gleichzeitig sind die Geflüchteten jedoch häufig mit rechtlichen Barrieren konfrontiert, die eine berufliche Integration erschweren. Der letzte Beitrag dieses Kapitels von Thomas Geisen weitet den Blick nochmals, indem er die Bedeutung von Sozialer Arbeit im Kontext von Migration und Marginalisierung untersucht. Angesichts wechselnder, immer wieder „neuer Migrationen“ ist die Soziale Arbeit aufgefordert, sich kontinuierlich mit den bereits bewährten Anforderungsprofilen und Maßnahmen auseinanderzusetzen und diese immer wieder an die aktuellen Bedürfnislagen der Migrationsgesellschaft anzupassen.

Im letzten Themenschwerpunkt, *„Der subjektive Umgang der neuen EinwanderInnen mit den strukturellen Rahmenbedingungen“*, wird schließlich der Blick weg vom strukturellen, institutionellen bzw. organisatorischen Umgang mit den neuen Migrationsprozessen hin zum aktiven Umgang der betroffenen Menschen im Aufnahmeland gerichtet. Es geht um die unterschiedlichen, subjektiven Bewältigungsprozesse der Geflüchteten. Zunächst geht Anselm Böhmer in seinem Beitrag der Frage nach, wie Subjektivitätskonzepte seitens der neuen (Flucht-) MigrantInnen während und nach der Migration produziert werden und welche Ambivalenzen infolge spätmoderner Einflüsse dabei entstehen. Die Frage der Subjektivierungen wird im zweiten Beitrag von Hannah von Groenheim vertieft thematisiert und im Kontext von struktureller Diskriminierung und existierender Asyldiskurse diskutiert. Deutlich wird dabei, dass trotz restriktiver Strukturen und Diskurse Flüchtlinge unterschiedliche Umgangsweisen entwickeln, mit denen sie auch Autonomie erlangen und Widerstand entwickeln. Schließlich werden von Josef Held und Rahel Wacker „Orientierungs- und Handlungsprozesse“ auf der subjektiven Ebene bei jungen Geflüchteten anhand von drei Fallbeispielen zum Übergang Schule/Beruf analysiert sowie die unterschiedlichen Copingstrategien dieser Menschen im Umgang mit den Herausforderungen im Aufnahmeland identifiziert.



I

**Neue Mobilitäts- und Migrationsprozesse
als Herausforderung und Chance**

‚Neue Migrationen‘ und ‚Alte Migrationen‘

Der Wandel der bundesdeutschen Migrationsverhältnisse

Jochen Oltmer

Was ist neu an der aktuellen Migrationssituation der Bundesrepublik Deutschland? Seit den frühen 1990er Jahren gilt das Interesse der Forschung in verschiedenen europäischen Staaten ‚Neuen Migrationen‘ (King 1993, Koser und Lutz 1998, Castles und Miller 2003). In der Zwischenzeit wurden verschiedenste Bewegungen und Kontexte den ‚Neuen Migrationen‘ zugeordnet, manche davon sind längst ‚Alte Migrationen‘ geworden. Selten ist in der Debatte Wert darauf gelegt worden, zu einer systematischen Einschätzung des Neuen zu kommen. Das Neue wird häufig behauptet, selten aber belegt (Engbersen und Snel 2013, S. 24f.).

Das Neue lässt sich nur dann angemessen beschreiben, wenn zugleich ein Blick auf das Alte geworfen wird. Erforderlich ist es mithin, lange Linien im Wandel der europäischen und deutschen Migrationsverhältnisse herauszuarbeiten. Zwei verschiedene Perspektiven könnten sich mit dem Reden über ‚Neue‘ im Verhältnis zu ‚Alten Migrationen‘ verbinden: Zum einen wäre es möglich, dass sich neue von alten Migrationen durch unterschiedliche Muster und Formen unterscheiden. Zum andern könnten Veränderungen im Kontext nationaler, europäischer und globaler Migrationsregime neue Migrationspfade und -möglichkeiten zur Folge gehabt haben, die zu einer Veränderung der Migrationstopographie führten, nicht aber die grundlegenden Muster und Formen der Migration berührten. Im Folgenden wird im Aufriss ein sehr knapper Überblick zu den Kontinuitäten und Brüchen der bundesdeutschen Migrationsverhältnisse der vergangenen Jahrzehnte geboten. Deutlich gemacht werden kann auf diese Weise, ob und inwieweit sich die aktuelle Konstellation von jener der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts unterscheidet (ausführlich: Oltmer 2016c, Oltmer 2017).

1 Die Nachkriegszeit des Zweiten Weltkriegs und ihre langen migratorischen Folgen

Umfangreiche Gewaltmigrationen prägten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zunächst die deutschen Migrationsverhältnisse: Flucht, Vertreibung und die Aufnahme von Schutzsuchenden bildeten eine weitreichende gesellschaftliche und politische Herausforderung. Schätzungen gehen davon aus, dass in Europa unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs 25 Millionen Menschen zu Bewegungen im Raum gezwungen wurden, vornehmlich in Mittel-, Ostmittel-, Südost- und Osteuropa. Für die beiden 1949 gegründeten deutschen Staaten zogen die Volkszählungen von 1950 eine Bilanz der Fluchtbewegungen und Vertreibungen von Deutschen. Danach waren insgesamt ca. 12,5 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus den nunmehr in polnischen und sowjetischen Besitz übergegangenen ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reiches und aus den Siedlungsgebieten der ‚Volksdeutschen‘ in die Bundesrepublik Deutschland und in die DDR gelangt. Mit der Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 galten die Bewegungen selbst zwar als beendet, die Folgen der Gewaltmigrationen der Nachkriegszeit beschäftigten aber die Bundesrepublik Deutschland auf unterschiedliche Art und Weise über Jahrzehnte und bis in die Gegenwart (wichtige neuere Gesamtdarstellungen: Kossert 2008; Beer 2011; Douglas 2012; Piskorski 2013).

Als Kriegsfolgen wurden in der Bundesrepublik auch die Zuwanderungen von Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern politisch und rechtlich konzeptualisiert. Dem 1953 verabschiedeten Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz (BVFG) gelten sie als Bewegungen im Anschluss an Flucht und Vertreibung von Deutschen der unmittelbaren Nachkriegszeit. Sie führten (bei sehr geringen Rückwanderungsraten) seit Anfang der 1950er Jahre 4,5 Millionen Menschen aus Ostmittel-, Südost- und Osteuropa in die Bundesrepublik, allerdings mit erheblichen Verlagerungen im Blick auf das Gewicht für die Migrationssituation: In den rund dreieinhalb Jahrzehnten bis 1987 erreichten rund 1,5 Millionen Aussiedler die Bundesrepublik Deutschland. Sie kamen überwiegend aus Polen und aus Rumänien. Mit der politischen Öffnung in der UdSSR und dem Ende des ‚Kalten Krieges‘ gingen die Zahlen seit 1987/88 dann rasch nach oben. Seither kamen etwa drei Millionen Aussiedler überwiegend aus der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten in die Bundesrepublik Deutschland, mit einem Schwerpunkt in den späten 1980er und in den frühen 1990er Jahren (s. Abbildung 1) (Bade und Oltmer (Hrsg.) 2003; Panagiotidis 2016).

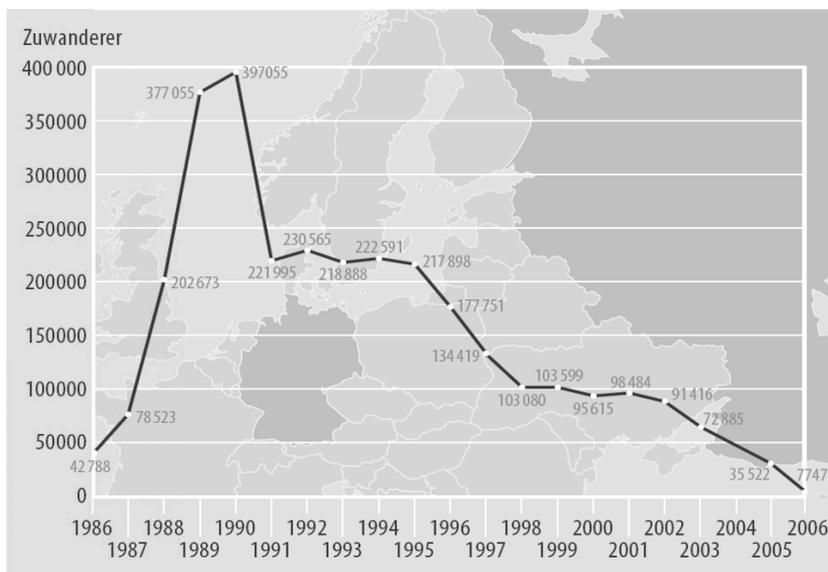


Abb. 1 Aussiedlerzuwanderung in den Jahren 1986 bis 2006

Datenquelle: Bundesministerium des Innern

Seit Mitte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts kann die Aussiedlerzuwanderung als belanglos für die bundesdeutsche Migrationsstatistik gelten. Ihre Folgen für die Zusammensetzung der bundesdeutschen Bevölkerung allerdings sind es bis heute nicht. Blickt man auf den Gesamtzeitraum seit Gründung der Bundesrepublik lässt sich Folgendes konstatieren: Die Aussiedlerzuwanderung bildete sowohl eine Folge des Zweiten Weltkriegs als auch eine Folge der Beendigung des ‚Kalten Krieges‘. Neu war sie mithin nach 1989/90 nicht. Als besonders wirkungsmächtig für die bundesdeutschen Migrationsverhältnisse erwies sich das Nachkriegskonzept der Zulassung des Grenzübertritts und der Niederlassung von Aussiedlern aber vornehmlich im Kontext der Veränderung der weltpolitischen Ordnung Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre.

Die Aussiedlerzuwanderung gehört in einen weiteren europäischen Zusammenhang; denn die Zunahme der Migration von als Minderheiten verstandenen Kollektiven bildete ein zentrales Element des Anstiegs der Ost-West-Wanderungen nach den Grenzöffnungen 1989/90. Die Bewegungen strebten teilweise in solche Staaten im Westen Europas, in denen sich in der Nachkriegszeit des Zweiten Weltkriegs und

während des ‚Kalten Krieges‘ eine privilegierende Politik gegenüber konnationalen Gruppen etabliert hatte. Schätzungen zufolge sollen die vier Millionen Menschen, die Ostmittel-, Südost- und Osteuropa allein zwischen 1989 und 1992 verließen, überwiegend Angehörige von Minderheiten gewesen sein.

Zu den Konnationalen zählten die rund 70.000 Pontos-Griechen, die vor allem seit 1987 aus der UdSSR sowie aus deren Nachfolgestaaten nach Griechenland kamen. Mehrere Hunderttausend polnische ‚Repatrianten‘ aus der UdSSR oder aus der Ukraine und aus Kasachstan zogen nach Polen. Hunderttausende Juden aus Osteuropa wanderten nach Israel aus oder fanden Aufnahme in der Bundesrepublik Deutschland. Karelrier strebten nach Finnland, Tschechen aus Wolhynien (Ukraine) und Serbien in die Tschechische Republik, Slowaken aus Ungarn und der Ukraine in die Slowakei. Den größten Umfang erreichte allerdings die Zuwanderung von Aussiedlern in die Bundesrepublik.

2 Die Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland

Seit Ende der 1950er Jahre prägte die Debatte um die Ausgestaltung grenzüberschreitender Arbeitsmigration das politische und mediale Reden und Schreiben über die bundesdeutschen Migrationsverhältnisse – auch über den ‚Anwerbestopp‘ von 1973 hinweg. Erstes Ergebnis war der 1955 abgeschlossene Anwerbevertrag mit Italien. Er leitete die Phase der millionenfachen Beschäftigung ausländischer Arbeitsmigranten in der Bundesrepublik Deutschland ein. Warum dieser Vertrag? 1955 gab es in der Bundesrepublik zwar immer noch eine Million Erwerbslose, allerdings herrschte Hochkonjunktur und die Zahl offener Stellen war seit Anfang der 1950er Jahre von Jahr zu Jahr angestiegen. In einigen Branchen warnten die Arbeitgeber bereits vor einem absehbaren Arbeitskräftemangel. Möglichkeiten einer weiteren Ausdehnung des Arbeitskräftepotentials wurden in und zwischen den verschiedenen beteiligten Bundesministerien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden intensiv diskutiert. Hinzu traten für besonders gewichtig erachtete außenpolitische Erwägungen: Die Initiative für den Vertragsabschluss ging von Italien aus. Die Bundesrepublik, die eben erst souverän geworden war, wollte sich außenpolitische Handlungsspielräume eröffnen und auf der internationalen Bühne an Profil gewinnen.

Dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt stand 1955 weiterhin eine wichtige Quelle zur permanenten Ergänzung durch in der Regel gut ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung: die Zuwanderung aus der DDR. Von der Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 bis zum Mauerbau 1961 kamen wahrscheinlich mehr als 3 Millionen

Deutsche aus der DDR in die Bundesrepublik. Vor diesem Hintergrund blieb das Abkommen mit Italien zunächst für den Arbeitsmarkt weitgehend irrelevant: 1955–1960 war die Zahl der Italiener in der Bundesrepublik auf nur ca. 120.000 gestiegen, im gleichen Zeitraum aber kamen rund 1,6 Millionen Menschen aus der DDR (Heidemeyer 1994; Ackermann 1995; Melis und Bispinck (Hrsg.) 2006; Wolff 2016).

Mit dem Mauerbau 1961 endete diese Massenzuwanderung abrupt und die Beschäftigung von Arbeitskräften aus dem Ausland stieg sprunghaft an. Von 1961 bis zum ‚Ölpreisschock‘ 1973, der den ‚Anwerbestopp‘ veranlasste, wuchs die ausländische Erwerbsbevölkerung von ca. 550.000 auf rund 2,6 Millionen an. Bei den 1960 mit Griechenland und Spanien sowie 1961 mit der Türkei abgeschlossenen Anwerbevereinbarungen waren arbeitsmarktpolitische Interessen der Bundesrepublik schon wesentlich wichtiger als außenpolitische Argumente, die aber dennoch weiterhin ihre Bedeutung behielten. Neben die bereits erwähnten Abkommen traten Verträge mit Marokko 1963, Portugal 1964, Tunesien 1965 und Jugoslawien 1968 (im Überblick: Oltmer, Kreienbrink und Sanz Díaz (Hrsg.) 2012).

Die hohe Fluktuation bildete ein zentrales Kennzeichen der Arbeitsmigration: Zwischen 1955 und 1973 kamen ca. 14 Millionen ausländische Arbeitskräfte in die Bundesrepublik, mehr als 11 Millionen von ihnen wanderten im gleichen Zeitraum wieder ab. Die beinahe 3 Millionen, die blieben, zogen in der Folge ihre Familien nach. Am stärksten vertreten unter den ‚Gastarbeitern‘ waren zuerst Italiener, Spanier und Griechen. Seit Ende der 1960er Jahre stiegen die Anteile der jugoslawischen und vor allem der türkischen Staatsangehörigen. Der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik wuchs von 1,2 Prozent im Jahr 1960 über 4,9 Prozent im Jahr 1970 auf 7,2 Prozent im Jahr 1980 und blieb in den 1980er Jahren annähernd auf dieser Höhe. 1980 waren rund 33 Prozent türkische Staatsangehörige, gefolgt von jugoslawischen mit 14 Prozent und italienischen mit 13,9 Prozent.

Arbeitsmigranten aus dem Ausland übernahmen in der Regel un- und angelernte Tätigkeiten in der industriellen Produktion, zumeist auf Arbeitsplätzen mit erheblicher körperlicher Beanspruchung und gesundheitlicher Belastung. Als Arbeitskräftepotenzial mit hoher Fluktuation wurde ihnen eine konjunkturelle Pufferfunktion zugewiesen. Das zeigte sich in der ersten Rezession 1966/67 ebenso wie in der Wirtschaftskrise seit 1973: Infolge der Krise von 1966/67 ging die Beschäftigung ausländischer Staatsangehöriger in der Bundesrepublik um ca. 30 Prozent von 1,3 Millionen auf 0,9 Millionen (Januar 1968) zurück. Sie stieg dann wieder erheblich an, um zwischen 1973 und 1977 abermals um ca. 29 Prozent zu schrumpfen – besonders augenfällig in stark konjunkturabhängigen Erwerbsbereichen, wie zum Beispiel im Baugewerbe: Die Zahl einheimischer Bauarbeiter

nahm 1973–1976 um 15 Prozent, die der zugewanderten hingegen um 41 Prozent ab (Bade 1983, S. 59–95).

Mit der Rezession der 1970er Jahre verlor das wirtschaftliche Interesse an der Beschäftigung zugewanderter Arbeitskräfte an Bedeutung. Der ‚Anwerbestopp‘ verfestigte allerdings die Bleibeabsichten; denn Migrantinnen und Migranten, die ihre Arbeitsverhältnisse beendeten, um für einige Zeit in ihre Heimat zurückzukehren, hatten in der Regel keine Chance mehr, erneut als Arbeitswanderer zugelassen zu werden. Wollten sie nicht auf Dauer von ihren Familien im Herkunftsland getrennt leben, standen sie vor der Alternative einer endgültigen Rückkehr oder eines Familiennachzugs in die Bundesrepublik. Die Folge war, dass die Zahl derer stieg, die blieben und ihre Familien nachholten. 1980 hielt sich ein Drittel bereits zehn oder mehr Jahre in Deutschland auf, 1985 lag dieser Anteil schon bei 55 Prozent. Aus sogenannten ‚Gastarbeitern‘ waren Einwanderer geworden, Niederlassungsprozesse wurden immer offensichtlicher.

Dennoch ignorierten die Bundesregierungen nach dem ‚Anwerbestopp‘ die klar sichtbaren Integrationstendenzen und die Verfestigung des Aufenthaltsstatus. Die Migrationspolitik wurde zusehends restriktiver, was sich in immer zahlreicheren und unübersichtlichen Verwaltungsanordnungen niederschlug. Je länger aber der Aufenthalt dauerte, desto gefestigter wurde der Aufenthaltsstatus. Die Rechtsansprüche an den Wohlfahrtsstaat bzw. dessen Leistungsverpflichtung gegenüber der zugewanderten Bevölkerung wuchsen. Vornehmlich Gerichte, nicht aber die Politik setzten damit Regeln für die Integration (Bade und Bommes 2000, S. 163–204).

Ein politischer Wandel kam erst mit der Jahrtausendwende: Am Beginn des 21. Jahrhunderts standen in der Bundesrepublik erleichterte Einbürgerung, Zuwanderungsgesetz und Integrationsprogramme. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahre 2000 brachte den Abschied von der einseitigen Orientierung am Prinzip der Vererbung der Staatsangehörigkeit und dessen Ergänzung um das Territorialprinzip des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land. Diese Reform war Ergebnis der Diskussion um als ‚Integrationsprobleme‘ perzipierte Veränderungen in der Einwandererbevolkerung, um die Bedeutung demographischer Faktoren für die Entwicklung der Sozialsysteme und um Perspektiven einer gesteuerten Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte.

Mit den Debatten der späten 1960er und frühen 1970er Jahre um die ökonomischen, sozialen, infrastruktur- und sicherheitspolitischen ‚Kosten‘ der über Anwerbeabkommen initiierten Arbeitsmigration in die Bundesrepublik, die in die Entscheidung zum ‚Anwerbestopp‘ mündeten, hatte das politische und gesellschaftliche Reden und Schreiben über die Integrationsverhältnisse jener Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten begonnen, die sich in Deutschland niedergelassen hatten. Neu war nicht nur die bis heute fortgeführte Debatte um Integration (hierzu und

zum Folgenden: Berlinghoff 2013). Neu war auch der starke Familiennachzug, der in den kommenden Jahrzehnten einen erheblichen Teil der Zuwanderungen in die Bundesrepublik ausmachte: Obgleich die Zahl der Erwerbstätigen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit von 2,6 Millionen 1973 über ca. 1,8 Millionen 1977 und 1,6 Millionen 1989 sank, blieb die ausländische Wohnbevölkerung 1973 (3,97 Millionen) wie 1979 (4,14 Millionen) vornehmlich wegen des Familiennachzugs in etwa konstant und stieg bis 1989 auf knapp 4,9 Millionen an.

Seit den 1980er Jahren prägten verstärkt die Folgen der europäischen Integration aufgrund der Freizügigkeit im Binnenmarkt das Migrationsgeschehen der Bundesrepublik. Das Ziel der Freizügigkeit hatten bereits die Römischen Verträge von 1957 formuliert. Zunächst gab es zwar noch keine konkreten Regelungen über die Möglichkeiten der freien Bewegung von Arbeitskräften in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Drei Schritte aber manifestierten das Ziel: Eine Verordnung der EWG gab 1961 die Arbeitsaufnahme in einem anderen Mitgliedsstaat grundsätzlich frei und hob die Visumpflicht auf. 1964 folgte die Aufhebung des ,Inländervorrangs', womit eine wesentliche Barriere für die Arbeitsmigration beseitigt wurde. Seit 1968 schließlich war für Arbeitsmigranten innerhalb der EWG keine Arbeitserlaubnis mehr nötig (Goedings 2005). Vor allem für die italienischen Arbeitskräfte, die in großer Zahl in den fünf anderen Staaten lebten, die sich entschlossen hatten, die europäische Integration voranzutreiben, erwiesen sich diese Regelungen zunächst als bedeutsam.

1974, zu dem Zeitpunkt, als alle europäischen Staaten, die über Anwerbeverträge Arbeitskräfte aus den Mittelmeeranrainerstaaten rekrutiert hatten, mit Hilfe von Anwerbepflichtmaßnahmen ihre Migrationspolitik grundlegend umorientierten, beschloss der Europäische Rat auf dem Pariser Gipfel die Gründung einer Passunion mit dem Ziel, die nationalen Grenzen weiter zu öffnen und einen Beitrag für die Förderung einer europäischen Identität zu leisten. Eine Verminderung oder gar ein Ende der Grenzkontrollen ergab sich damit allerdings noch nicht: Sorge um die nationale Sicherheit und Angst vor einem Verlust migrationspolitischer Kontrolle verhinderten eine Umsetzung. Erst der zwischen Bundeskanzler Helmut Kohl und dem französischen Staatspräsidenten François Mitterrand 1984 im Rahmen des ,Saarbrücker Abkommens' vereinbarte sukzessive Abbau der Kontrollen an der beiderseitigen Grenze brachte eine Wende: Die Bundesrepublik, Frankreich und die Benelux-Staaten vereinbarten im Sommer 1985 im luxemburgischen Grenzort Schengen die schrittweise Reduzierung der Grenzkontrollen. In den 1990er Jahren wurde das Abkommen umgesetzt, in das EU-Recht überführt und um weitere EU-Mitgliedstaaten ergänzt. Es bildete den Grundstein für die Freizügigkeit der Unionsbürger und führte zugleich zur Entwicklung von Regeln für die Kontrollen an den Außengrenzen der EU, einschließlich einer gemeinsamen Visa-Politik, ei-

ner intensivierten Zusammenarbeit von Polizei und Justiz. ‚Schengen‘ erwies sich insgesamt als zentraler Ausgangspunkt für eine europäisierte Migrationspolitik nach dem Ende des ‚Kalten Krieges‘ (Pudlat 2013; Siebold 2013).

Bis in die Gegenwart stammen Zuwanderungen in Bundesrepublik weitaus überwiegend aus Europa sowie von den 1960er bis zu den 1990er Jahren auch aus der Türkei. Während westeuropäische Staaten wie Großbritannien, Frankreich, die Niederlande oder Belgien bereits seit den späten 1940er Jahren im Kontext kolonialer und postkolonialer Zuwanderung Ziel von Migrantinnen und Migranten aus aller Welt in größerer Zahl wurden, erlebte die Bundesrepublik eine Globalisierung der Migrationsverhältnisse erst seit den 1970er und 1980er Jahren. Diese neuen Bewegungen aus Afrika, Asien und den Amerikas insbesondere im Kontext von Bildungsmigrationen und der Schutzsuche von Menschen, die vor Krieg, Bürgerkrieg und Maßnahmen autoritärer Systeme ausgewichen waren, führten zwar in der Regel nicht zu hohen Einwandererzahlen aus einzelnen nicht-europäischen Ländern in die Bundesrepublik, aber zu einer zunehmenden Diversifizierung der Herkünfte der Migrantinnen und Migranten.

3 Ende des ‚Kalten Krieges‘, europäische Integration und Osterweiterung der EU

Das Ende des ‚Kalten Krieges‘ 1989/90 bildete zweifelsohne einen weiteren Einschnitt für die bundesdeutschen Migrationsverhältnisse: Der Niedergang und schließlich die Auflösung der Sowjetunion als Führungsmacht des ‚Ostblocks‘, die daraus resultierenden weitreichenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche in Ostmittel-, Südost- und Osteuropa, die 1990 auch die deutsche Vereinigung ermöglichten, bahnten Migrationen von Ost nach West an. Wirtschaft und Gesellschaft veränderten sich im Osten Europas seit Anfang der 1990er Jahre in einem langen, durchaus konfliktreichen Prozess grundlegend: Die Zentralverwaltungsökonomien wandelten sich zu Marktwirtschaften, staatliche Unternehmen wurden privatisiert, Preise für Grundnahrungsmittel und Mieten nicht weiter subventioniert, Beschäftigungsgarantien endeten. Vor allem durch den beschleunigten Umbau in den 1990er Jahren wuchsen Erwerbslosigkeit, Inflationsraten und Preise, während Ersparnisse entwertet wurden, viele Qualifikationen nicht mehr den Anforderungen zu genügen schienen und Realeinkommen sanken. Noch im Jahre 2000 – also zehn Jahre nach der weltpolitischen Wende 1989/90 – erreichte beispielsweise das Bruttosozialprodukt pro Kopf in Ostmitteleuropa lediglich 36 Prozent des für West- und Mitteleuropa ermittelten Wertes (Morawska 1999).

Die über Jahrzehnte durch den ‚Eisernen Vorhang‘ blockierte Ost-West-Migration, die vor dem Zweiten Weltkrieg die europäische Migrationstopographie gekennzeichnet hatte, gewann erneut erheblich an Bedeutung. Ein Großteil der Ost-West-Arbeitsmigration nach 1989 richtete sich zunächst auf die westlichen Nachbarstaaten jenseits des ehemaligen ‚Eisernen Vorhangs‘: Menschen aus Südosteuropa, darunter vornehmlich Albaner, wanderten bevorzugt nach Italien oder Griechenland aus. Nach Österreich kamen vor allem Menschen aus Jugoslawien bzw. dessen Nachfolgestaaten, während in der Bundesrepublik Deutschland vornehmlich polnische Arbeitsmigranten beschäftigt wurden. Ein guter Teil der grenzüberschreitenden Beschäftigung vollzog sich in Pendelbewegungen oder saisonalen Wanderungen: Viele der Migranten arbeiteten im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, in Hotels oder Haushalten als Pflegekräfte. Die Neuzuwanderer gingen oft dorthin, wo sie auf Verwandte oder Bekannte trafen: 56 Prozent der Zuwanderer etwa, die zwischen 1989 und 1991 vorwiegend aus Südosteuropa nach Wien kamen, verfügten über verwandtschaftliche oder andere private Beziehungen am Zielort und konnten auf Hilfe bei den ersten Schritten nach der Ankunft zählen (Dietz 2005).

Unter den Ost-West-Migrationen dominierten zahlenmäßig zunächst die Bewegungen von Polen. Die in der EG/EU registrierten polnischen Arbeitswanderer arbeiteten in den 1990er Jahren zu drei Vierteln in Deutschland. Um dauerhafte Einwanderung zu verhindern und die Zuwanderung in jene Arbeitsmarktbereiche zu lenken, in denen der Bedarf besonders hoch zu sein schien, vereinbarte die Bundesrepublik Deutschland Anfang der 1990er Jahre mit einem Großteil der Staaten im Osten Europas Abkommen zur Regelung der Arbeitsmigration. Die Bundesrepublik griff mithin, wie bereits von den späten 1950er bis zu den frühen 1970er Jahren auf bilaterale Verträge mit Herkunftsstaaten zurück. Zentral waren dabei einerseits die Beschränkung des Umfangs der Zuwanderung auf der Basis des Bedarfs des Arbeitsmarkts sowie andererseits eine Einschränkung auf saisonale bzw. kurzfristige Tätigkeiten (meist ein bis drei Monate). Auch andere west- und mitteleuropäische Staaten schlossen in den 1990er Jahren und zu Beginn des 21. Jahrhunderts bilaterale Verträge. In deren Rahmen wurden beispielsweise im Jahr 2003 insgesamt 320.000 polnische Arbeitsmigrantinnen und -migranten beschäftigt, 95 Prozent davon in Deutschland (Dietz 2015).

Die deutsche Beschränkung der Arbeitsmigration durch Saisonalisierung trug dazu bei, dass mit der Zeit andere Länder Westeuropas attraktiver für polnische Zuwanderer wurden. Seit Mitte der 1990er Jahre zogen viele Polen verstärkt nach Spanien, Großbritannien, Belgien, Frankreich, Italien und nach Irland. Dass die Erwerbsbereiche in Deutschland, die besonders häufig polnische Arbeitskräfte nachfragten, seit Ende der 1990er Jahre auch zunehmend in weiter entfernt liegenden Gebieten Osteuropas Arbeitskräfte suchten, lag aber auch an der wirtschaftlichen

Entwicklung in Polen selbst: Polen entwickelte sich zum Zuwanderungsland; polnische Arbeitswanderer, darunter viele hochqualifizierte Kräfte, kehrten wegen der verbesserten Erwerbsmöglichkeiten in ihr Herkunftsland zurück. Zwischen 2000 und 2010 war nach Angaben der Vereinten Nationen die Zuwanderung nach Polen jährlich um durchschnittlich 4.000 Personen höher als die Abwanderung. Das war ein Grund, weshalb der erwartete Anstieg der Abwanderung aus Polen nach Mittel- und Westeuropa nach dem EU-Beitritt des Landes 2004 ausblieb. In den Jahren bis 2015 überstieg dann zwar die Abwanderung aus Polen wieder die Zuwanderung, blieb allerdings auf relativ niedrigem Niveau (15.000 Personen wanderten jährlich mehr aus als zu).

Schließlich führte die Osterweiterung der Europäischen Union 2004 und 2007 zu einer erneuten Veränderung der Migrationsverhältnisse: Aufgrund der Freizügigkeit, die allen Unionsbürgern gewährt wird, verloren viele der Barrieren, die eine Ost-West-Bewegung zunächst beschränkt hatten, an Bedeutung. In Deutschland lebten Ende 2015 vier Millionen Angehörige anderer EU-Mitgliedstaaten, das entspricht 4,8 % der gesamten Bevölkerung. Mit 741.000 Personen stellten Polen darunter die größte Herkunftsgruppe. Auch die Zuwanderung aus den 2007 in die EU aufgenommenen Staaten Rumänien und Bulgarien hinterlässt deutliche Spuren in der Statistik: Rumänen machten 2015 453.000 Migranten in der Bundesrepublik aus, Bulgaren 227.000. Der überwiegende Teil der Rumänen und Bulgaren war erst nach dem EU-Beitritt in die Bundesrepublik gezogen: Während die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Unionsbürgern in Deutschland 2015 bei über 16 Jahren lag, erreichten bulgarische Staatsangehörige einen Wert von nur 4,8 und rumänische von 4,4 Jahren. Die Zuwanderung aus Kroatien, dem jüngsten EU-Land, ist demgegenüber anders geartet: Der Zuzug aus Kroatien hat sich von 2013 (25.200 Personen) auf 2015 (57.412) zwar mehr als verdoppelt (bei allerdings zeitgleich starken Fortzügen). Der größte Teil der Menschen mit kroatischer Staatsangehörigkeit lebt allerdings schon seit langem in der Bundesrepublik: Sie halten sich hier durchschnittlich seit 24,4 Jahren auf – ein Wert der darauf verweist, dass Kroatien als Teil Jugoslawiens zu den Anwerbeländern im Kontext der ‚Gastarbeiter‘-Zuwanderung in den 1960er Jahren gehörte. Die kroatische Zuwanderung ist mithin neu und alt zugleich (Statistisches Bundesamt 2015).

Zu beachten bleibt die hohe Fluktuation: Wie schon im Kontext der Arbeitsmigration der 1960er und frühen 1970er Jahre ist die Zuwanderung aus den osteuropäischen EU-Beitrittsländern in der Regel auf temporäre Aufenthalte in Deutschland ausgerichtet, weshalb hohe Zuwanderung mit hoher Abwanderung korrespondiert: So stand der Zuwanderung von 213.000 Rumänen 2015 die Abwanderung von 127.000 gegenüber, 84.000 Bulgaren wanderten zu, 46.000 wieder ab.

2012–2014 wurde in der Bundesrepublik intensiv über eine ‚Armutsmigration‘ aus Rumänien und Bulgarien diskutiert, die teils als ‚Zuwanderung in die Sozialsysteme‘ tituliert worden ist. Dabei nahmen Medien und politische Akteure vor allem einzelne Kommunen in den Blick, die als besonders belastet erschienen. Tatsächlich aber ist neben der ungleichen Verteilung auf die einzelnen Bundesländer – die Neuzuwanderer wählen vor allem die wirtschaftsstarke Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg als Ziel – auch eine Konzentration auf einzelne Großstädte auszumachen: In München lebten im Jahr 2014 23.000 Staatsangehörige aus Rumänien und Bulgarien, es folgten Frankfurt a. M. mit 14.000, Berlin mit 12.000 sowie Duisburg mit 11.000. Dabei ergab sich in den verschiedenen Kommunen eine je unterschiedliche soziale Zusammensetzung der rumänischen und bulgarischen Zuwandererbevolkerung: Unter den Bulgaren und Rumänen in Duisburg waren 33 Prozent erwerbslos, in Dortmund 26 Prozent, in anderen Kommunen aber erheblich weniger (Hanganu, Humpert und Kohls 2014; IAB 2014; EU-Freizügigkeit 2014). Deshalb sind die Aufwendungen für Sozialleistungen je nach Kommune sehr unterschiedlich. Die Zuwanderung von Bulgaren und Rumänen stellt keineswegs als Ganzes eine Herausforderung für die Kommunen dar, sondern vor allem für einige wenige finanzschwache Städte.

Politisch werden seit 2014 Maßnahmen diskutiert, die die EU-Freizügigkeit bundesweit betreffen. Im Gespräch sind Wiedereinreisesperren, Strafen für unrichtige und unvollständige Angaben bei der Beantragung von Aufenthaltstiteln, eine Beschränkung und stärkere Kontrolle des Sozialhilfe- und Kindergeldbezuges sowie intensivere Prüfungen bei Gewerbeanmeldungen und eine stärkere Bekämpfung organisierter Schwarzarbeit (Staatssekretärsausschuss 2014). Der Nutzen bleibt zweifelhaft. Sie dürften die Ost-West-Migration nicht verringern, allerdings erhebliche Kosten für die Durchführung der Maßnahmen in Bund, Ländern und Kommunen mit sich bringen. Verdrängt wurde diese Debatte schließlich durch die überaus intensiven und sehr kontroversen Diskussionen um die Formen und Folgen des starken Anstiegs der Zahl der Asylsuchenden seit Ende 2014.

4 Asylzuwanderung und Aufnahme von Schutzsuchenden

1948 schrieb die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen erstmals ein individuelles Asylrecht fest. Artikel 14, Absatz 1 lautet: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.“ Nur selten allerdings wurde diese Formel in nationales Recht überführt.

Eine Ausnahme bildete die Bundesrepublik Deutschland. Der 1948/49 geschaffene Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 des Grundgesetzes bot mit der Formulierung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ ein im internationalen Vergleich weitreichendes Grundrecht auf dauerhaften Schutz: Darauf habe jeder politisch Verfolgte, der nach Westdeutschland komme, ohne Einschränkungen einen verfassungsrechtlich einklagbaren Anspruch (Überblicke: Klausmeier 1984; Wolken 1988; Münch 1998).

Das in den Diskussionen des Parlamentarischen Rates 1948/49 entwickelte Asylgrundrecht bildete eine Reaktion auf die vor allem rassistisch motivierten Austreibungen aus dem Deutschland des ‚Dritten Reichs‘ und markierte damit eine symbolische Distanzierung von der nationalsozialistischen Vergangenheit. Zudem demonstrierte es gegenüber den drei westlichen Besatzungsmächten die Anerkennung der nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem bei der Gründung der Vereinten Nationen festgeschriebenen menschenrechtlichen Regelungen. Noch stärker bestimmend aber war ein weiterer Aspekt: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates gingen davon aus, dass der größte Teil derjenigen, die das Asylrecht im Westen in Anspruch nehmen könnten, aus der Sowjetischen Besatzungszone käme. Jede Präzisierung des Asylartikels aber müsse zu unerwünschten Beschränkungen der Möglichkeit ihrer Aufnahme führen. Die Konkurrenz der politischen Systeme in Ost und West im Kontext des ‚Kalten Krieges‘ und die bevorstehende Teilung Deutschlands bildeten mithin wesentliche Perspektiven für die Formulierung eines Grundrechts auf Asyl.

Weil das Grundgesetz den Tatbestand der ‚politischen Verfolgung‘ nicht näher definierte, ergab sich in den folgenden Jahrzehnten ein konfliktreicher, bis heute andauernder Prozess des ständigen Neudefinierens: Zu klären galt es, was das Politische ist und welche Form und Reichweite die Verfolgung zu gewärtigen hat. In den 1950er Jahren vertrat die Bundesregierung auch international die Auffassung, der junge westdeutsche Staat könne insbesondere angesichts der Millionen deutscher Vertriebener aus dem Osten und der Massenzuwanderung aus der DDR nicht auch noch Flüchtlinge aus dem Ausland aufnehmen.

Lange war das Gewicht der Bundesrepublik als Asylland gering. In den 20 Jahren von der Staatsgründung 1949 bis 1968 beantragten nur knapp über 70.000 Menschen Asyl. In den ersten 30 Jahren der Existenz der Bundesrepublik schwankten die Asylbewerberzahlen zwischen dem Minimum von rund 2.000 im Jahre 1953 und dem Maximum von ca. 51.000 im Jahre 1979 (s. Abbildung 2). Bis in die 1960er Jahre kamen Asylsuchende weit überwiegend von jenseits des ‚Eisernen Vorhangs‘ aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa: Die jährlichen Anteile von Asylsuchenden aus dem ‚Ostblock‘ schwankten zwischen 72 und 94 Prozent (Poutrus 2016, S. 874–879).

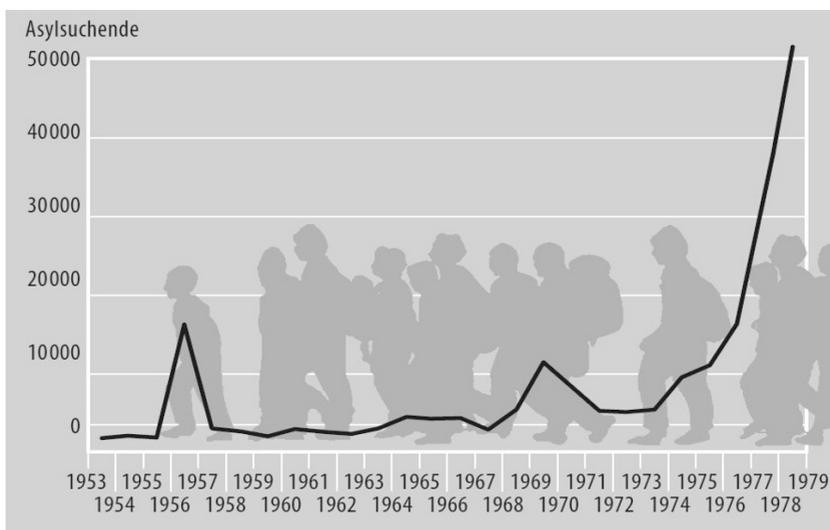


Abb. 2 Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland 1953 bis 1979
 Datenquelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Besondere politische und mediale Aufmerksamkeit erreichten in der Bundesrepublik die vietnamesischen Schutzsuchenden seit Mitte der 1970er Jahre. Die Aufnahme der ‚boat people‘ war kennzeichnend für den Bedeutungsgewinn der Flüchtlingszuwanderung von außerhalb Europas. Zu Beginn der 1980er Jahre kamen vor dem Hintergrund des Militärputsches in der Türkei, des Systemwechsels im Iran mit der Einrichtung der ‚Islamischen Republik‘ sowie der innenpolitischen Konflikte in Polen angesichts des Aufstiegs der Gewerkschaftsbewegung ‚Solidarność‘ neue umfangreiche Zuwanderungen hinzu. 1980 überschritt deshalb die Zahl der Asylsuchenden erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Marke von 100.000 (Oltmer 2016b).

Zwar ging der Umfang der Asylzuwanderung zunächst wieder zurück, stieg aber ab Mitte der 1980er Jahre wieder an. Hintergrund war nun insbesondere die politische und wirtschaftliche Krise in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa. Zunächst wuchs die Zahl jener Polen, Ungarn und Tschechoslowaken rasch, die Asyl in Mittel- und Westeuropa beantragten. Bald folgten Rumänen, Bulgaren und Albaner. Die Zahl der Asylantragssteller in der Bundesrepublik wuchs 1988 erneut auf einen Wert von über 100.000, erreichte 1990 rund 190.000 und 1992 schließlich den Höchststand von fast 440.000. Zugleich änderte sich die Zusammensetzung

der Gruppe der Asylbewerber wiederum grundlegend: 1986 waren noch rund 75 Prozent aus dem globalen Süden gekommen. 1993 hingegen stammten 72 Prozent aus Europa (hierzu und zum Folgenden: Bade und Oltmer 2004, S. 86–88, 106–117).

Millionenfache Fluchtbewegungen hatte in den 1990er Jahren vor allem das Zerschlagen Jugoslawiens zur Folge, das in die Kriege in und um Slowenien im Sommer 1991, in und um Kroatien in der zweiten Jahreshälfte 1991 beziehungsweise im Frühjahr und Sommer 1995, in und um Bosnien-Herzegowina 1992 bis 1995 sowie in und um den Kosovo 1998/99 mündete. 1995 waren nach Angaben des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen 3,7 Millionen Flüchtlinge im Kontext des Jugoslawien-Konflikts innerhalb der Region ausgewichen. Hinzu traten mehrere hunderttausend Flüchtlinge, die andere Staaten Europas für unterschiedlich lange Zeiträume aufnahmen (Selm (Hrsg.) 2000; Barutciski und Suhrke 2001; Calic 2006).

Vor allem im Krieg um Bosnien-Herzegowina stieg die Zahl der Schutzsuchenden in West- und Mitteleuropa stark an. Schätzungen gehen davon aus, dass wegen der kriegerischen Auseinandersetzung in und um Bosnien-Herzegowina rund 2,5 Millionen Menschen flohen. Etwa 600.000 von ihnen wichen innerhalb Bosnien-Herzegowinas aus, eine ähnlich hohe Zahl blieb in den Staaten der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien. Etwa 1,3 Millionen Menschen flohen in andere Staaten, von denen wahrscheinlich rund die Hälfte EU-Staaten erreichte.

1997, also bereits nach dem Ende des Krieges, hielten sich noch rund 580.000 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina in EU-Staaten auf – darunter mit 340.000 der größte Teil in der Bundesrepublik Deutschland. Die massiven Zerstörungen – insbesondere von Wohnraum und Infrastruktur – behinderten die Rückwanderungen, die in den späten 1990er Jahren allerdings rasch zunahmen. Vor allem Deutschland setzte dabei auf eine Politik des erhöhten Drucks zur Rückkehr: Ein prekärer Aufenthaltsstatus und Abschiebungen bewirkten, dass sich die Zahl der Schutzsuchenden aus Bosnien-Herzegowina in Deutschland bis 2003 auf ein Zehntel des Wertes von 1997 verringerte.

Im letzten Staatenbildungskonflikt in Südosteuropa – dem Krieg in und um den Kosovo – blieben die Flüchtlinge demgegenüber vornehmlich in der Region selbst: Sie überschritten die Grenzen der Nachbarstaaten, um nach dem Ende des Konflikts sogleich wieder zurückzukehren: Von den rund 900.000 Flüchtlingen, die den Kosovo im Frühling und Sommer 1999 verließen, nahm allein der Nachbarstaat Albanien 500.000 auf, Mazedonien weitere über 200.000, Montenegro wahrscheinlich 70.000. Demgegenüber nahm sich die Zahl von ca. 43.000 Asylanträgen in West- und Mitteleuropa zwischen April und Juni 1999 gering aus. Bereits einen Monat nach dem Ende der Kampfhandlungen sollen 80 Prozent aller Schutzsuchenden in den Kosovo zurückgekehrt sein.

In West- und Mitteleuropa bildeten weitreichende und scharfgeführte politische und publizistische Diskussionen um mögliche Grenzen der Aufnahmebereitschaft (,Asylantenflut', ,Das Boot ist voll') und um den vorgeblichen Missbrauch von Asylrechtsregelungen eine erste Reaktion, auf die bald Einschränkungen des Grenzübertretts und des Zugangs zu den Asylverfahren folgten. In der Bundesrepublik setzten 1986 neue Versuche ein, die Asilmigration einzudämmen: Sie reichten von der Sperre der Einreisewege über die DDR und Ost-Berlin seit Oktober 1986 bis zur Asylrechtsnovelle vom Januar 1987, die unter anderem restriktive Visavorschriften für Staatsangehörige von neun afrikanischen und asiatischen Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden umfasste. Diese Reaktionen auf den Anstieg der Asylantragszahlen entsprachen einem längerfristigen Trend; denn je häufiger seit den späten 1970er Jahren das bundesdeutsche Asylrecht in Anspruch genommen worden war, desto stärker wurde es mit Hilfe gesetzlicher Maßnahmen und Verordnungen eingeschränkt.

Zu diesem Zeitpunkt galt die Bundesrepublik längst als ein anerkanntes Mitglied der westlichen Staatenwelt. Sie glaubte nun, anders als zum Zeitpunkt der Formulierung des Asylgrundrechts 1948/49, nicht mehr belegen zu müssen, dass sie menschenrechtliche Standards einhalten wollte. Die nationalsozialistische Vergangenheit galt zudem als so weit ,bewältigt', dass kaum mehr Veranlassung bestand, mit einem offenen Asylrecht symbolische Distanzierung zu demonstrieren. Und die grundlegende innerdeutsche Zielrichtung der Aufnahme von Flüchtlingen aus der Sowjetischen Besatzungszone beziehungsweise DDR spielte ohnehin schon lange keine Rolle mehr: Bereits 1951 waren die deutlich ansteigenden Zuwanderungen aus der DDR durch die Einführung des asylähnlichen ,Notaufnahmeverfahrens' aus dem Asylrecht ausgeklammert worden (Oltmer 2002).

Mit der deutschen Vereinigung 1990 verloren die genannten Hintergründe für die Schaffung eines weitreichenden Asylrechts endgültig ihre Bedeutung; der Weg zur lange umstrittenen Grundgesetzänderung, die 1993 schließlich erfolgte, stand damit offen. Der ,Kalte Krieg' war beendet – und die Flüchtlingsaufnahme zählte nicht mehr als Erfolgsnachweis in der globalen Systemkonkurrenz. Sie erschien vielmehr als Zusatzbelastung für den Sozialstaat, zumal Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahren nicht nur die Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik wuchs (s. Abbildung 3): 1987 bereits waren, wie erwähnt, die Aussiedlerzahlen massiv angestiegen. Sie übersprangen 1988 knapp die Marke von 200.000 und erreichten 1990 schließlich fast 400.000. Hinzu kam in Westdeutschland die Zuwanderung aus der späten DDR beziehungsweise aus den neuen Bundesländern: 1989 erreichten fast 390.000 und 1990 rund 395.000 Menschen das Gebiet der alten Bundesrepublik. Außerdem wurden, wie erwähnt, zeitweilig Hunderttausende Bür-