

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Schammann | Gluns

Migrationspolitik



Nomos

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

**Lehrbuchreihe für Studierende der Politikwissenschaft
an Universitäten und Hochschulen**

Wissenschaftlich fundiert und in verständlicher Sprache führen die Bände der Reihe in die zentralen Forschungsgebiete, Theorien und Methoden der Politikwissenschaft ein und vermitteln die für angehende WissenschaftlerInnen grundlegenden Studieninhalte. Die konsequente Problemorientierung und die didaktische Aufbereitung der einzelnen Kapitel erleichtern den Zugriff auf die fachlichen Inhalte. Bestens geeignet zur Prüfungsvorbereitung u.a. durch Zusammenfassungen, Wissens- und Verständnisfragen sowie Schaubilder und thematische Querverweise.

Hannes Schammann | Danielle Gluns

Migrationspolitik



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-4054-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-8353-1 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Über dieses Buch

Migrationspolitik gehört zu den komplexeren Politikfeldern. Als *Newcomer* kann man leicht den Überblick im Gewirr der beteiligten Akteur:innen und wissenschaftlichen Perspektiven verlieren. Mit diesem Lehrbuch möchten wir daher Orientierungswissen in einem ebenso spannenden wie spannungsgeladenen Themengebiet vermitteln. Studierende, Forschende und Praktiker:innen sollen sich nicht nur einlesen, sondern auch eigenständig weiterdenken können.

Die Perspektive, zu deren Weiterentwicklung wir mit diesem Lehrbuch beitragen möchten, ist die einer politikwissenschaftlichen Migrations(politik)forschung. Das ist gar nicht so selbstverständlich, denn Migrationspolitikforschung wird keineswegs nur von Politikwissenschaftler:innen betrieben. Der Politikwissenschaftler und Migrationsforscher Gary Freeman stellte dazu einst einigermaßen erüchtelt fest: „[S]ome of the most influential or innovative writing on the politics of immigration and citizenship has been produced by scholars who are not political scientists” (Freeman 2002). Tatsächlich galt Migration der Politikwissenschaft wie auch der politischen Praxis lange als *low politics* – auch wenn ein unerschrockener Arbeitskreis innerhalb der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) seit Langem dicke Bretter bohrt. Seit 2015 hat das Interesse an Migrationspolitik jedoch auch in der deutschsprachigen Praxis und Forschung deutlich zugenommen. Die Disziplin beginnt, Fragestellungen zur Migrationspolitik in ihren jeweiligen Teilgebieten zu bearbeiten, also beispielsweise: Politische Theorie, Politische Systeme und ihr Vergleich, Internationale Beziehungen, Policy Analyse und Politische Soziologie. Fast alle werden eine Rolle in diesem Buch spielen.

Allerdings genügt es für die seriöse Beschäftigung mit Migrationspolitik nicht, politikwissenschaftliche Theorien und Konzepte in einem neuen Anwendungsfall zu reproduzieren. Es gilt, die interdisziplinäre Natur von Migrationsforschung anzuerkennen und soziologische, historische, ökonomische, rechtswissenschaftliche und geografische Beiträge zur Kenntnis zu nehmen. Nur so kann politikwissenschaftliche Forschung eine ernst zu nehmende Stimme im Chor der multiperspektivischen Migrationsforschung darstellen (Schammann 2021).

Wir werden daher in diesem Buch Anleihen bei verschiedenen „Migrationswissenschaften“ nehmen. Dies gilt unter anderem für Kapitel 1, wo wir uns auf Klassifikationsversuche von Migrationsphänomenen und Migrant:innen konzentrieren, auf denen zahlreiche migrationspolitische Regelungen aufbauen. Zudem werden wir den ebenfalls politisch und wissenschaftlich intensiv debattierten Integrationsbegriff unter die Lupe nehmen.

Was politikwissenschaftliche Migrationsforschung zweitens leisten muss – und was sie bislang häufig vermeidet – ist, eine genauere Vorstellung des eigenen Gegenstands zu entwickeln. Wo beginnt und wo endet Migrationspolitik? Ist sie Querschnittspolitik oder ein eigenes Politikfeld? Oder ist sie aufgeteilt in mehrere Politikfelder, also z. B. in Integrations-, Asyl- und Fachkräftepolitik? Wir werden in Kapitel 2 versuchen, Antworten auf diese Fragen zu geben und auf Basis existierender Definitionen ein weites Verständnis von Migrationspolitik skizzieren,

Über dieses Buch

das *Regelungen, Steuerungsmechanismen und normative Setzungen im Umgang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt* in den Mittelpunkt rückt.

Während Teil I also die terminologischen Grundlagen legt und erste Perspektiven skizziert, vermittelt Teil II einen Überblick zu zentralen Entwicklungslinien, Institutionen und Akteur:innen der globalen (Kap. 3), europäischen (Kap. 4) und deutschen (Kap. 5) Migrationspolitik. Damit reproduzieren wir einerseits eine eurozentrische Perspektive, andererseits scheint es uns sinnvoll, zunächst die Migrationspolitik im unmittelbaren Erfahrungskontext kennenzulernen, bevor sich der Blick weiten kann – und muss.

Infobox

Hinweise zum Gebrauch des Buchs

Der Textfluss in den Kapiteln ist immer wieder durch Kästen unterbrochen. Diese gliedern sich in drei Rubriken: Eine *Infobox* enthält zentrales Wissen zum Thema. Ein *Beispiel* illustriert oder vertieft Aspekte aus dem Text. Die Rubrik *Zur Diskussion* bietet einen Impuls zum Austausch – im Hörsaal, in der Mensa oder am Küchentisch.

Ein *Sachregister* am Ende des Buchs ermöglicht die gezielte Suche nach Begriffen oder Institutionen.

Am Ende jedes Kapitels laden *Übungs- und Reflexionsaufgaben* dazu ein, wichtige Aspekte zu rekapitulieren oder weiterzudenken. Außerdem werden Bücher und Aufsätze *Zur Vertiefung* empfohlen. Dabei handelt es sich einerseits um gut lesbare Einführungsliteratur (teils auch „graue“ Literatur), aber auch um anspruchsvolle Texte in deutscher und englischer Sprache. Zur besseren Orientierung nutzen wir bei den Literaturangaben drei Symbole:

i = Überblick

* = Klassiker

= aktuelle/wiederkehrende Debatten

Teil III stellt eine Auswahl an grundlegenden Fragestellungen politikwissenschaftlicher Migrationsforschung vor. Wir beginnen mit der Diskussion darüber, ob Migrationspolitik grundsätzlich zum Scheitern verurteilt ist (Kap. 6). Ein Kapitel zur vergleichenden Migrationspolitikforschung geht der Frage nach, ob Migrationspolitik sich immer ähnlicher und dabei immer liberaler wird (Kap. 7). Dem gegenüber steht das Verhältnis von Migrationspolitik und Sicherheit (Kap. 8). Mit der Frage nach den Wohlfahrtsbilanzen von Migration und (globaler) sozialer Ungleichheit beschäftigen sich dann die Kapitel zu Wirtschaft und Wohlfahrt (Kap. 9) sowie Migration und Entwicklung (Kap. 10). Die abschließenden Kapitel widmen sich zwei Themen, die etwas weniger konkret sind, aber – um die Migrationsforscher Marc Rosenblum und Wayne Cornelius (2012) zu paraphrasieren – umso intensiver gefühlt werden: Migration und öffentliche Meinung (Kap. 11) sowie Zugehörigkeit und politische Partizipation (Kap. 12).

Mit der Auswahl der Fragestellungen in diesem Buch erheben wir keineswegs den Anspruch, alle Themen und Perspektiven einer politikwissenschaftlichen Migrationsforschung restlos abzudecken. Fünf Unterlassungen nehmen wir bewusst in

Kauf. *Erstens* können wir Diskussionen der normativen Politischen Theorie nur eingeschränkt berücksichtigen (für einen Einstieg u. a. Gibney 2014; Song 2018). Wir beziehen uns eher auf Theorien mittlerer Reichweite, die an empirischen Phänomenen ansetzen und diese zu verstehen oder zu erklären suchen. *Zweitens* konzentriert sich dieses Buch auf politikwissenschaftliche Migrationspolitikforschung. Politische Gründe, weshalb Menschen migrieren, können durchaus Gegenstand der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung sein, sie entsprechen jedoch in den seltensten Fällen einer der hier verwendeten Definitionen von Migrationspolitik und werden daher überwiegend ausgeklammert. *Drittens* betrachten wir vor allem Staatstätigkeit – auch wenn wir auf die Bedeutung anderer Akteur:innen immer wieder hinweisen. Doch staatliches Handeln bleibt aus unserer Sicht weiterhin der Nukleus politikwissenschaftlicher Analyse – ganz im Sinne der Migrationsforscher:innen Caroline Brettell und James Hollifield (2014), die fordern: „bring the state back in“. *Viertens* greifen wir den durchaus relevanten Nexus von Gender und Migrationspolitik zwar an mehreren Stellen auf, widmen ihm jedoch kein gesondertes Kapitel. Dies folgt der Entscheidung, das Buch nicht nach den gesellschaftlich konstruierten Zielgruppen politischen Handelns (z. B. Fachkräfte, Frauen, Asylsuchende), sondern nach übergreifenden Fragestellungen zu strukturieren. *Fünftens* verzichten wir aus Platzgründen auf eine ausführliche Diskussion von empirischen Methoden. Durch die spezifischen Bedingungen von Migrationspolitik – u. a. die Verbundenheit mit anderen Disziplinen und Politikfeldern sowie nicht zuletzt die Vulnerabilität mancher Migrant:innen – existieren durchaus besondere methodologische und ethische Herausforderungen, die ausführlich zu reflektieren wären, jedoch über eine erste Orientierung deutlich hinausgehen. Für den Einstieg sind wir zuversichtlich, dass Studierende und Forschende mit allgemeinen sozialwissenschaftlichen Methodenkenntnissen und einer grundlegenden Sensibilität für Forschungsethik auf Basis dieses Buchs tragfähige Forschungsfragen und -arbeiten entwickeln können.

Infobox

Praktische Hinweise für Studium und Lehre

Das Buch kann zum Selbststudium, aber auch als Grundlage für eine Lehrveranstaltung genutzt werden. Es ist so aufgebaut, dass die zwölf Kapitel nacheinander in einzelnen Sitzungen eines Semesters behandelt werden können. Alternativ dazu können sie in unterschiedlicher Reihung oder als einzelne Texte gelesen werden. Sie bieten eine Einführung in die jeweilige Thematik und könnten daher auch in weniger spezialisierten Seminaren als Anwendungsfall dienen – also z. B. Kapitel 4 zur Migrationspolitik der Europäischen Union in einem Seminar zum politischen System der EU.

Drei Kapitel (4, 5, 12) sind deutlich länger als der Durchschnitt. Unserer Erfahrung nach laden die dort behandelten Themen besonders zur Diskussion ein oder brauchen wegen des Umfangs der jeweils vermittelten Materie einfach mehr Zeit. Es empfiehlt sich daher, das eine oder andere dieser Kapitel über mehr als eine Sitzung zu strecken – je nach Anzahl der verfügbaren Semesterwochen.

Über dieses Buch

Für diejenigen, die auf den Geschmack gekommen sind, bieten wir im Anhang eine Übersicht wichtiger Zeitschriften der Migrationsforschung sowie einige Websites und Newsletter zu aktuellen Entwicklungen im Themenfeld. Es empfiehlt sich, dass Studierende und Dozierende vereinbaren, mindestens einen dieser Newsletter für die Dauer des Seminars/der Vorlesung zu abonnieren oder eine Website zu verfolgen. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass dies den Austausch belebt und die Lust auf theoretisch fundierte Auseinandersetzung mit der Praxis fördert.

Das Buch ist geprägt durch unsere jahrelangen Erfahrungen in Lehre, Forschung und Praxis zur Migrationspolitik. Vom Austausch mit Vertreter:innen staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen haben wir enorm profitiert, ebenso wie von den Diskussionen mit Kolleg:innen und Studierenden verschiedener Hochschulen. Ihnen allen sind wir zu großem Dank verpflichtet. Darüber hinaus bedanken wir uns bei den Mitgliedern der Forschungsgruppe Migrationspolitik an der Universität Hildesheim – für Feedback zu einzelnen Textteilen, aber insbesondere für das ertragreiche und erfüllende gemeinsame Arbeiten an zahlreichen Projekten. Ganz besonders danken möchten wir auch unseren externen Reviewer:innen für einzelne Kapitel, Petra Bendel, Marcus Engler, Holger Kolb und Janna Teltemann, die sich trotz voller Terminkalender die Zeit genommen und uns wichtige Impulse gegeben haben. Weiterhin verbliebene oder im Nachgang produzierte Unzulänglichkeiten sind selbstverständlich nur uns allein anzulasten.

Die Qualität eines Lehrbuchs lebt vom Feedback der Lesenden. Wir möchten Sie daher dazu ermutigen, mit uns in Dialog zu treten. Natürlich freuen wir uns über Hinweise, an welcher Stelle Sie etwas Neues gelernt haben. Aber wir sind auch dankbar, wenn Sie entdecken, dass das Buch jenseits der bewussten Unterlassungen gravierende Fehler, Versäumnisse oder einseitige Darstellungen aufweist. In jedem Fall freuen wir uns über eine Kontaktaufnahme.

Hildesheim, im Mai 2021

Hannes Schammann und Danielle Gluns

Inhalt

Über dieses Buch	5
Abbildungsverzeichnis	13
Tabellenverzeichnis	14

I. MIGRATION UND MIGRATIONSPOLITIK

1 Nicht zu fassen? Sozialwissenschaftliches Basiswissen zu Migration und Integration	15
1.1 Migration als mehrdimensionales Phänomen	15
1.1.1 Zeitliche Dimension	16
1.1.2 Räumliche Dimension	17
1.1.3 Kausale Dimension	18
1.1.4 Kategorisierungen in der Kritik	22
1.2 Annäherungen an den Integrationsbegriff	24
1.2.1 Integrationsverständnis in der Tradition von David Lockwood	25
1.2.2 Politische Ziele in Integrationsprozessen: Assimilation, Multikulturalismus und postmigrantisches Gesellschaft	28
2 Was ist Migrationspolitik? Definitionsversuche und Forschungsperspektiven	33
2.1 Auf dem Weg zu einer Definition von Migrationspolitik	33
2.1.1 Partielle Definitionen von Migrations- und Integrationspolitik	33
2.1.2 Annäherung an eine weite Definition von Migrationspolitik	36
2.1.3 Migrationspolitik – ein Politikfeld mit vielen Bezügen	38
2.2 Beispiele zur Systematisierung von Migrationspolitik(en)	40
2.2.1 Systematisierung nach den Modi der Steuerung	40
2.2.2 Systematisierung entlang des Gegensatzpaares „restriktiv vs. liberal“	41
2.3 Erklärungsansätze für die Entstehung von Migrationspolitiken	42
2.4 Migrations(politik)forschung und Politikberatung	44

II. ORIENTIERUNG IM MEHREBENENSYSTEM DER MIGRATIONSPOLITIK

3 Globale Zusammenarbeit? Internationale Migrationsregime	47
3.1 Allgemeine Regelwerke und ihre Bedeutung für Migrationspolitik	50
3.2 Das „Migrationsregime“	51
3.2.1 Austausch und Kooperation zu Migration allgemein	51
3.2.2 Spezialisierte Institutionen zu verschiedenen Migrationsformen	53
3.3 Das „Flüchtlingsregime“	55
3.4 Multilateralismus mit angezogener Handbremse	60
4 Jenseits des Nationalstaats? Migrationspolitik der Europäischen Union	63
4.1 Überblick über die Europäisierung der Migrationspolitik	63

Inhalt

4.2	Der institutionelle Rahmen der europäischen Migrationspolitik	68
4.2.1	Freizügigkeit innerhalb der EU – Binnenmigration	69
4.2.2	Freiwillige Migration aus Drittstaaten	70
4.2.3	Langfristiger Aufenthalt	72
4.2.4	Zwangsmigration (forced migration) – Das Gemeinsame Europäische Asylsystem	72
4.2.5	Irreguläre Migration, Grenzsicherung und die „externe Dimension“	76
4.3	Die zentralen migrationspolitischen Akteur:innen der EU	79
4.3.1	Das Europäische Parlament	79
4.3.2	Der Rat der Europäischen Union (Ministerrat)	80
4.3.3	Der Europäische Rat	81
4.3.4	Die Europäische Kommission	82
4.3.5	Der Europäische Gerichtshof (EuGH)	83
4.3.6	Das Europäische Unterstützungsbüro in Asylfragen (EASO)	83
4.3.7	Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)	84
4.4	Perspektiven für die zukünftige Entwicklung	85
5	Spannung ohne Ende? Migrationspolitik in Deutschland	89
5.1	Überblick zur deutschen Migrationspolitik seit 1945	89
5.1.1	Ein Land in Bewegung: 1945–1949	89
5.1.2	Migrationspolitik der Deutschen Demokratischen Republik (1949–1990)	90
5.1.3	Migrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland (1949–1990)	92
5.1.4	Migrationspolitik im wiedervereinten Deutschland (seit 1990)	94
5.2	Rechtliche Grundlagen	99
5.2.1	Migrationspolitik im Grundgesetz	100
5.2.2	Bundesgesetze	101
5.2.3	Weitere Rechtsquellen: Landesgesetze, Verordnungen und Erlasse	104
5.3	Föderale Organisation, Spannungsfelder und Akteur:innen	104
5.3.1	Bundesebene	104
5.3.2	Bundesländer	107
5.3.3	Kommunen	110
5.3.4	Intermediäre Akteur:innen in der Migrationspolitik	114
III.	AUSGEWÄHLTE THEMEN POLITIKWISSENSCHAFTLICHER MIGRATIONSFORSCHUNG	
6	Eine Politik des Scheiterns? Control gaps in der Migrationspolitik	117
6.1	Ursachen für control gaps	117
6.1.1	Soziale Dynamiken in Migrationsprozessen	118
6.1.2	Makrostrukturelle Faktoren	119
6.1.3	Konflikte innerhalb politischer Systeme	120
6.2	Systematisierung von control gaps	124
6.2.1	Widersprüche bei der Politikformulierung: opinion-policy gap und discursive gap	124

6.2.2	Abweichungen im Umsetzungsprozess: implementation gap	125
6.2.3	Verfehlte Wirkung: outcome gap	127
6.3	Steuern, was zu steuern ist? Der Ansatz des Migrationsmanagements	127
7	Immer ähnlicher und liberaler? Migrationspolitiken im Vergleich	131
7.1	Migrationspolitik im internationalen Vergleich	131
7.1.1	Entwicklung der Migrationspolitik „klassischer“ Einwanderungsländer	135
7.1.2	Die Entwicklung der Migrationspolitik „neuer“ Einwanderungsländer	139
7.1.3	Resümee: international vergleichende Migrationspolitik	143
7.2	Liberalisierung und Konvergenz: Migrationspolitik im Zeitverlauf	145
7.2.1	Konvergenzhypothese: Werden sich Politiken immer ähnlicher?	145
7.2.2	Liberalisierungshypothese: Wird Migrationspolitik immer liberaler?	147
7.2.3	Aktuelle Trends und Debatten	150
8	Wessen Sicherheit? Migrationspolitik zwischen human security und securitization	153
8.1	Sicherheitsbegriffe	153
8.2	Unsicherheit als Ursache und Begleiterscheinung von Migration	156
8.3	Migration als Bedrohung? Das Konzept der Versicherheitlichung	158
8.4	Versicherheitlichung der Migrationspolitik in der Europäischen Union	163
8.4.1	Offenheit nach innen, Abgrenzung nach außen	163
8.4.2	Die Externalisierung des Grenzschutzes	165
8.4.3	Die Grenzen der Versicherheitlichung	167
9	Gewinner und Verlierer? Migrationspolitik zwischen Wirtschaft und Wohlfahrt	171
9.1	Ökonomische Aspekte der Migration	171
9.2	Migration und Wohlfahrtsstaaten	174
9.2.1	Wohlfahrtsstaatliche Systeme	175
9.2.2	Wohlfahrtsstaaten und Migration	177
9.3	Migration und soziale Ungleichheit	183
10	Migration für eine bessere Welt? Politik im migration-development nexus	189
10.1	Migrationspolitik als Entwicklungspolitik?	191
10.1.1	Die Optimisten: Rücküberweisungen, brain gain und triple win	191
10.1.2	Die Pessimisten: brain drain, brawn drain und Abhängigkeit	194
10.1.3	Aktuelle politische Ansätze	195
10.2	Entwicklungspolitik als Migrationspolitik?	197
10.3	Politisches Handeln im migration-development nexus	200
11	Auf der Flucht vor der Mehrheit? Migrationspolitik und öffentliche Meinung	203
11.1	Öffentliche Meinung und Migrationspolitik	204
11.1.1	Opinion-policy gap – eine Hypothese mit Sprengkraft für das politische System	204
11.1.2	Differenzierung der Kluft	205
11.1.3	Bridging the gap? Wechselwirkungen und Symbolpolitik	208

Inhalt

11.2	Erklärungsfaktoren für Einstellungen zu Migration	209
11.2.1	Individuelle Charakteristika	209
11.2.2	Kontextfaktoren	211
11.3	Rechtspopulismus – auf der Suche nach dem Volk	213
12	Wer spricht? Zugehörigkeit und politische Partizipation	217
12.1	Debatten um Zugehörigkeit	217
12.1.1	Objektivistische versus sozialkonstruktivistische Perspektiven	217
12.1.2	Pluralisierung und Hybridisierung von Zugehörigkeit	219
12.1.3	Die Grenzen des Bastelns	220
12.2	Ethnisierungsprozesse zur Reduktion der Komplexität	221
12.2.1	Komplexität als Privileg der Mehrheit	221
12.2.2	Ethnisierung als Strategie der Minderheit	223
12.3	Zugehörigkeit und Statistik	224
12.3.1	Deutschland: Objektivistische Definition mit Assimilationsanspruch	225
12.3.2	USA: Selbstidentifikation und Festschreibung der Ethnisierung	227
12.4	Staatsangehörigkeit und citizenship	229
12.4.1	Staatsangehörigkeit und denizenship	229
12.4.2	Urban citizenship	232
12.5	Politische Partizipation	234
12.5.1	Political efficacy	234
12.5.2	Wahlrecht und Wahlbeteiligung	235
12.5.3	Mandatsträger:innen mit Migrationshintergrund	237
12.5.4	Verwaltung	239
12.5.5	Beratungsgremien	240
12.5.6	Migrant:innenorganisationen und Interessengruppen	240
12.5.7	Initiativen und Proteste	241
12.6	Ausblick	242
	Anhang	245
	Literatur	247
	Stichwortverzeichnis	271
	Bereits erschienen in der Reihe STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT (ab 2017)	273

2 Was ist Migrationspolitik? Definitionsversuche und Forschungsperspektiven

Das Kapitel bespricht existierende Definitionen von Migrationspolitik, die meist auf Teilbereiche des Gegenstandes fokussieren. Vor diesem Hintergrund wird eine breitere Definition vorgeschlagen, die alle in diesem Buch behandelten Themengebiete erfassen kann. Anschließend wird diskutiert, inwiefern Migrationspolitik überhaupt als Politikfeld beschrieben und strukturiert werden kann. Es folgen erste Erklärungsansätze zur Entstehung von Migrationspolitiken sowie ein kurzer Blick auf die Rolle von Migrationsforschung in der Politikberatung.

2.1 Auf dem Weg zu einer Definition von Migrationspolitik

Neben dem Migrations- und Integrationsbegriff ist auch der Politikbegriff keineswegs eindeutig. Jede Definition drückt ein jeweils spezifisches Interesse an bestimmten Aspekten des Gegenstands aus. Daher schließen sich die meisten Begriffe keineswegs aus, sondern stehen für verschiedene Herangehens- und Betrachtungsweisen (u. a. Bernauer et al. 2018). Gerade in der englischsprachigen Literatur ist die Fragmentierung des Politikbegriffs bereits sprachlich angelegt. Schließlich meinen *politics*, *policies* und *polity* voneinander abzugrenzende Dimensionen des Politischen: Eine Definition von Migrationspolitik im Sinne von *politics* fokussiert politische Prozesse, deren Ergebnis *policies* sein können, also Gesetze, Richtlinien, normative Setzungen oder symbolische Gesten. Mit *polity* wird der erhärtete institutionelle Rahmen bezeichnet, in dem sich politische Prozesse abspielen, also beispielsweise völker- oder verfassungsrechtlich verankerte Rahmenbedingungen, die den migrationspolitischen Prozess und seine Ergebnisse innerhalb gesellschaftlich konsentierter Grenzen halten.⁵ Auch die grundlegende Frage nach der Normativität der Politikwissenschaft – und damit der Frage, in welchem Maße sie letztlich „Politische Wissenschaft“ sei – wird unterschiedlich beantwortet. Es kann vor diesem Hintergrund nicht verwundern, dass in Aufsätzen und Lehrbüchern recht unterschiedliche Definitionen von Migrationspolitik erfolgen.

2.1.1 Partielle Definitionen von Migrations- und Integrationspolitik

Die meisten der hier besprochenen Definitionen von Migrationspolitik schließen im Sinne der Berücksichtigung von *mixed migration* (→ Kap. 1) explizit oder implizit alle Formen internationaler Migration ein, lenken das politikwissenschaftliche Erkenntnisinteresse jedoch auf jeweils unterschiedliche Teilaspekte. Dies betrifft beispielsweise eine Konzentration auf eine bestimmte Phase des Migrationsprozesses, auf bestimmte Akteur:innen oder auf eine Facette des Politikbegriffs. Eine weit verbreitete Fokussierung ist die Orientierung an staatlichem Handeln – hier in einer Definition von Andreas Blätte:

⁵ Anstelle von *migration polity* wird in der internationalen Literatur eher von *Migrationsregimen* gesprochen, die über den eigentlichen polity-Begriff hinausgehen und aus einem engen Geflecht von Akteur:innen, Regelungen und – je nach theoretischer Ausrichtung – Diskursen und Pfadabhängigkeiten bestehen (→ Kap. 3).

I. Migration und Migrationspolitik

„Migrationspolitik ist das Feld staatlichen Handelns, in dem eine politische Gestaltung von grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen angestrebt wird“ (Blätte 2016 a).

Blätte nimmt hier die Perspektive einer (vergleichenden) Staatstätigkeitsforschung ein. Nichtregierungsorganisationen, wie Flüchtlingsräte, Wohlfahrtsverbände und lokale Initiativen, aber auch internationale und supranationale Akteur:innen, wie der UNHCR oder die EU-Kommission, werden nicht völlig ausgeschlossen, aber nachrangig berücksichtigt. Diese Engführung produziert zwar blinde Flecken, lässt sich aber rechtfertigen, da es im Konzert der multiperspektivischen Migrationsforschung durchaus Aufgabe der Politikwissenschaft sein kann, staatliches Handeln zu betonen (Hollifield 2004).

Infobox

Der Nationalstaat als Bezugspunkt?

Definiert man den Staat mit der über 100 Jahre alten Minimaldefinition nach Georg Jelinek als soziales Gebilde, das sich durch die drei Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt auszeichnet, so wird schnell deutlich, weshalb internationale Migration eine unmittelbare Herausforderung für moderne Nationalstaaten darstellt: Migration berührt sowohl territoriale Grenzen als auch Grenzen der Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft. Die Fähigkeit zur Steuerung von Migrationsprozessen und ihren Folgen wird zudem zur Frage nach der Souveränität von Nationalstaaten und der Durchsetzbarkeit von Staatsgewalt. Die aufgeregten Debatten und auch die Häufigkeit nationalstaatlicher Alleingänge in der Migrationspolitik können daher kaum verwundern.

Gleichzeitig ist Migrationspolitik aber auch nicht ohne internationale Beziehungen zwischen Nationalstaaten denkbar, schließlich betrifft internationale Migration *per definitionem* mehr als ein nationalstaatliches Territorium. Migrationspolitik ist aber auch mehr als Politik zwischen Nationalstaaten. Hinzu kommen internationale oder (im Falle der Europäischen Union) gar supranationale migrationsrechtliche Vereinbarungen, die den Handlungsspielraum von Nationalstaaten deutlich einschränken (→ Kap. 3+4). Auch transnationale Verflechtungen von Migrant:innen und migrantischen Organisationen lassen eine einseitige Fokussierung auf nationalstaatliche Migrationspolitik kaum zu. In der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit Migrationspolitik ist es daher notwendig, beständig zwischen einer nationalstaatlichen und einer inter-, supra- und nicht zuletzt subnationalen Perspektive changieren zu können.

Den Fokus auf den Vergleich von Staatstätigkeit legt auch eine Definition einer größeren Forscher:innengruppe um Hein de Haas und Mathias Czaika. Sie betonen allerdings im Gegensatz zu Blätte stärker die inhaltliche Dimension (*policies*) und definieren Migrationspolitik als

„rules (i.e., laws, regulations, and measures) that national states enact and implement with the explicit objective of affecting the volume, origin, direction, and internal composition of migration“ (Haas et al. 2018 a: 24 f.).

In eine ähnliche Richtung argumentieren auch Liv Bjerre, Marc Helbling, Friederike Römer und Malisa Zobel (→ Kap. 7). Sie verstehen

„immigration policy as government’s statements of what it intends to do or not do (incl. laws, regulations, decisions or orders) in regards to the selection, admission, settlement and deportation of foreign citizens residing in the country“ (Bjerre et al. 2015).

Beide konzentrieren sich auf *policies* als *output* und verzichten bewusst auf die Analyse von Implementation und Wirkung. In eine ähnliche Kerbe schlägt Holger Kolb. In seiner Definition unterscheidet er zudem dezidiert zwischen Migrations- und Integrationspolitik:

„Während als Migrationspolitik staatlicherseits definierte Zuzugs-, Niederlassungs- und Abweisungsregelungen für Personen ohne die Staatsangehörigkeit des entsprechenden Landes subsumiert werden, beschreibt Integrationspolitik das Bündel staatlicher Maßnahmen, das Personen, denen im Rahmen einer migrationspolitischen Entscheidung Zutritt bzw. das Recht, im Land zu bleiben, gewährt wurde, zur Verbesserung ihrer Eingliederung in wichtige Teilbereiche des gesellschaftlichen Lebens angeboten wird.“ (Kolb 2019)

Eine „heuristische Unterscheidung“ (ebd.) zwischen Migrations- und Integrationspolitik wird von Kolb als hilfreich angesehen. Allerdings weist er darauf hin, es gebe „empirisch immer wieder Verschränkungen und wechselseitige Bezugnahmen dieser beiden Politikbereiche etwa in Form einer über die Nachweispflicht von Integrationsleistungen und i. d. R. Sprachkenntnissen umgesetzten Konditionalisierung von Zuzugsrechten für Familienangehörige“ (Kolb 2019). Andreas Blätte (2016 b) sieht gar ein „Migrations-Integrations-Dilemma“:

„Die inklusiven Verhältnisse, die Integrationsprozesse begünstigen, fördern weitere Migration, doch allzu weitreichende Zuwanderung überfordert zugleich administrative Kapazitäten und die gesellschaftliche Akzeptanz des Wandels. Dies verringert die Aussichten für gelingende Integration.“ (Blätte 2016 b: 79)

Eine allzu starke analytische Trennung von Migrations- und Integrationspolitik kann somit dazu verleiten, sich auf einen der beiden Aspekte zu konzentrieren und Interdependenzen oder ein Sowohl-als auch von migrations- und integrationspolitischen Maßnahmen zu übersehen. Die Gefahr einer allzu schnellen Komplexitätsreduktion könnte daher schwerer wiegen als der meist nicht näher begründete Gewinn der analytischen Trennung. Dies gilt auch für die praktische Politik (zu Konsequenzen der Komplexitätsreduktion s. auch Scholten 2020).

Die Unterscheidung in Migrations- und Integrationspolitik entspricht allerdings weiterhin dem Mainstream der deutschen und internationalen Forschung – (stellvertretend für weitere u. a. Baringhorst et al. 2006; Thränhardt/Hunger 2003; Zapata-Barrero et al. 2017). Bezugspunkt ist meist der Politikwissenschaftler Tomas Hammar, der im Jahr 1985 mit dem Begriffspaar „immigration policy“ und „im-

I. Migration und Migrationspolitik

migrant policy“ die wohl beständigste Kategorisierung der Migrationspolitikforschung prägte (Hammar 1990, 1985). Auch die Migrationsforscher Andrew Geddes und Peter Scholten beziehen sich in der Darlegung ihrer Forschungsperspektive auf Migrationspolitik in Europa explizit auf seine Unterscheidung:

„We assess why, how and with what effects European countries have developed policies that seek to regulate entry to their territory (immigration policies); what it means when they then seek to ‘integrate’ these migrant newcomers (immigrant policies); and the causes and effects of common EU migration and asylum policies.“ (Geddes/Scholten 2016: 1)

Drei Erweiterungen zu den vorgenannten Definitionen sind bei Geddes und Scholten jedoch festzuhalten: Erstens erfasst die Perspektive sowohl *policies* als auch *politics*. Zweitens ist der Nationalstaat durch den Einbezug der Europäischen Union nicht mehr der einzige Produzent von staatlicher Migrationspolitik – auch wenn zivilgesellschaftliche oder wirtschaftliche Akteur:innen weiter fehlen. Drittens bleibt die Definition nicht notwendigerweise beim unmittelbaren *output* des politischen Prozesses (z. B. Gesetze) stehen, sondern weitet den Blick für die Umsetzungspraxis und die *outcomes*, d. h. die Wirkungen von politischen Maßnahmen.

Einige Zeit später beschreibt Peter Scholten den Gegenstand politikwissenschaftlicher Migrationsforschung als „policy processes in the area of migration and (migration-related) diversity“ (Scholten 2020). Damit öffnet er den Blick für eine weite Definition zur ganzheitlichen Beschreibung des Politikfeldes.

Infobox

Governance

Nichtregierungsorganisationen aller Art, aber auch wirtschaftlich agierende Akteur:innen werden häufig außen vor gelassen, obwohl sie faktisch großen Einfluss auf politische Entscheidungen innerhalb eines politischen Systems haben. In Abgrenzung zu der Fokussierung auf Regierungen, also *Governments*, wird daher häufig der Begriff der *Governance* genutzt. Die Literatur zu Governance ist längst ausufernd (Grande 2012), doch zusammengefasst lassen sich unter dem Begriff mehr oder weniger institutionalisierte Modi des Regierens unter Einbezug nicht-staatlicher Akteur:innen verstehen. Auch in der Migrationspolitikforschung wird häufig mit Governance-Ansätzen (bzw. mit Kritik an diesen) gearbeitet, auch wenn die meisten Definitionen von Migrationspolitik den Schwerpunkt auf staatliches Handeln oder zumindest staatliche *outputs* des politischen Prozesses legen.

2.1.2 Annäherung an eine weite Definition von Migrationspolitik

Die genannten Definitionen können eine ausgezeichnete Grundlage für ein Forschungsdesign zu den jeweils angesprochenen Aspekten bilden, weisen jedoch unterschiedliche blinde Flecken auf. Erstens blenden die meisten Definitionen nicht-staatliche Akteur:innen und/oder untergesetzliche Maßnahmen sowie Implementationsfragen aus. Zweitens ist hinsichtlich der häufigen Unterscheidung in „immi-

gration policy“ und „immigrant policy“ zu beachten, dass sich der Begriff der „immigrant policy“ üblicherweise nur auf Maßnahmen zur Verbesserung der individuellen Teilhabe bezieht (*social inclusion*). Maßnahmen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt (*social cohesion*) sind nicht explizit enthalten. Drittens schließlich fehlen partiellen Definitionen meist der Bezug auf ein explizit gemachtes Politikverständnis und die Anknüpfungstellen für verschiedene theoretische Zugänge.

Insgesamt scheinen die genannten Definitionen zwar durchaus geeignet, Teilbereiche des Feldes auszuleuchten, erfassen jedoch längst nicht alle politikwissenschaftlich beforschten und beforschbaren Facetten von Migration und migrationsbedingter Vielfalt. Die im Folgenden vorgeschlagene weite Arbeitsdefinition von Migrationspolitik versucht sich in einer solch ganzheitlicheren Begrenzung des sich herausbildenden Politikfeldes (→ Infobox).

Infobox

Vorschlag für eine weite Definition von Migrationspolitik

Migrationspolitik beschreibt (1) menschliches Handeln und übergreifende Prozesse zur Etablierung und Umsetzung allgemeinverbindlicher Regelungen, Steuerungsmechanismen und normativer Setzungen im Umgang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt sowie (2) die Ergebnisse dieser Prozesse, d. h. die Regelungen, Steuerungsmechanismen und Setzungen, selbst.

Zwei Bezugspunkte sind für das Verständnis dieser Definition näher zu erläutern:

Erstens übernimmt die Definition Elemente aus eingeführten Politikbegriffen in der Tradition von beispielsweise Werner Patzelt oder Thomas Meyer. Dies sind insbesondere der Fokus auf allgemeinverbindliche Regelungen, die Berücksichtigung von staatlichem und nicht-staatlichem Handeln sowie der Einbezug grundsätzlich aller Phasen des Politikprozesses – von der Politikformulierung über den *output* bis hin zur Implementierung politischer Maßnahmen. Bewusst nicht erfasst werden die Wirkungen (*outcomes*), da diese als Effekte von Migrationspolitik nicht Teil einer Definition derselben sein können. Im Gegensatz zu üblichen Definitionen fokussiert die Definition neben „handfesten“ *outputs*, wie Gesetzen oder Fördermaßnahmen, auch „normative Setzungen“. Diese sind zunächst nicht als Regelung oder Steuerungsmechanismus zu begreifen, jedoch mit Blick auf den „Möglichkeitsraum“ (Münch 2016: 63) politischen Handelns zentral.⁶ Zudem werden durch die Definition nicht nur individuelle und kollektive Akteur:innen als gestaltende Kräfte angenommen, sondern auch rechtliche und organisatorische Strukturen sowie kollektive Wissensbestände. Damit können auch informelle Praxen erfasst werden, d. h. beispielsweise die (lokale) selten schriftlich fixierte Auslegungspraxis des Migrationsrechts (Dahlvik 2017; Eule 2014). Durch diese Erweiterungen wird der Politikbegriff anschlussfähig für stärker interpretative Ansätze, d. h. beispielsweise ethnographische oder diskursanalytische Analysen.

6 Ein Beispiel für das Streben nach einer normativen Setzung wäre die Aussage des ehemaligen Bundespräsidenten Christian Wulff: „[Der] Islam gehört inzwischen auch zu Deutschland.“ (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-10/wulff-rede-dokumentation/komplettansicht>, 5.2.2021).

I. Migration und Migrationspolitik

Den zweiten Bezugspunkt bilden zwei Annahmen aus der Migrationsforschung: Erstens unterscheidet die Definition nicht zwischen Migrationsformen. Dies trägt dem Befund von *mixed migration* Rechnung und bedeutet, dass sowohl erzwungene als auch freiwillige Migration (und prinzipiell auch Binnenmigration) durch die Definition erfasst werden. Zweitens wird im Sinne obiger Ausführungen davon ausgegangen, dass Migrations- und Integrationspolitik zusammengedacht werden können und sollten, um blinde Flecken zu vermeiden. Gegenstand von Migrationspolitik sind also „Migration und migrationsbedingte Vielfalt“ (Schammann 2018 a: 68) – oder wie bei Scholten: „migration and (migration-related) diversity“ (Scholten 2020: 1).

Die vorgeschlagene Definition kann den Ausgangspunkt für sehr unterschiedliche Forschungsfragen sowie theoretisch-konzeptionelle Ausrichtungen darstellen. Sie hat keineswegs das Ziel, die oben genannten partiellen Definitionen zu ersetzen, sondern erkennt die dortigen Schwerpunktsetzungen als solche an. Dies zeigt sich auch in diesem Buch: Wenn allgemein die Rede von Migrationspolitik ist, wird unabhängig von Thema und theoretischem Ansatz stets der hier beschriebene weite Begriff der Migrationspolitik verwendet. Für Teilbereiche – also sogenannte *sub-policies* – werden spezifische Begriffe durchaus genutzt. Beispielsweise gruppiert sich der Teilbereich der Flüchtlingspolitik rund um die rechtlich konstruierte Kategorie des Flüchtlings und umfasst dabei sowohl Einreise und Aufenthalt als auch Teilhabeaspekte.

2.1.3 Migrationspolitik – ein Politikfeld mit vielen Bezügen

Eine geradezu reflexartige Frage der Politikwissenschaft an einen komplexeren, thematisch umrissenen Untersuchungsgegenstand ist die, ob es sich dabei wirklich um ein Politikfeld handle. Zwar sind der Politikfeldbegriff und seine Grenzen bzw. typischen Erscheinungsformen selbst Gegenstand wissenschaftlicher Beschäftigung und keineswegs unumstritten. Doch die Ausdifferenzierung in Politikfelder bleibt wesentliches Charakteristikum der Policy-Forschung und beeinflusst auch den Grad der akademischen Aufmerksamkeit, den man einem politischen Handlungsfeld zugesteht. Ein ausdifferenziertes Politikfeld ist üblicherweise dadurch charakterisiert, dass es spezialisierte staatliche und nicht-staatliche Akteur:innen sowie Institutionen gibt, die sich dezidiert mit einem Bestand an spezifischen Herausforderungen (*issues*) beschäftigen und dazu auf ein weitgehend konsentiertes Begriffsinstrumentarium (Definitionen/Deutungen) zurückgreifen. Spezielle Gesetztexte, die Existenz eines entsprechenden Ministeriums, spezialisierter Lobbygruppen oder eine eindeutig definierte Zielgruppe, an die sich politische Maßnahmen richten, sind einige solcher Charakteristika. Ein Beispiel, auf das die meisten dieser Merkmale in Deutschland seit langem zutreffen, ist die Gesundheitspolitik. Dort gibt es mit Krankenkassen, medizinischen Berufsverbänden, Pharmaunternehmen etc. nicht nur zahlreiche spezialisierte Akteur:innen, sondern auch eine Vielzahl gesetzlicher Regelungen sowie typischerweise auch ein eigenes Ressort auf allen politischen Ebenen.

Doch wie steht es um Migrationspolitik? Einerseits existieren sowohl auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene zahlreiche spezialisierte Akteur:innen sowie

Regelungswerke (→ Kap. 3+5). Klassische Merkmale eines Politikfeldes liegen also durchaus vor. Andererseits ist Migrationspolitik kein im Detail ausdifferenziertes Politikfeld, in dem ein Ausschnitt menschlichen Lebens geregelt wird. Sie zielt vielmehr darauf ab, Lösungen für Individuen und Gesellschaften bereitzustellen, deren Lebensrealität durch Migration verändert wurde oder verändert werden soll. Erfolge bei Integrationsprozessen, aber auch bei der Steuerung von Migration selbst hängen wesentlich von *policies* in anderen Politikfeldern ab – wie beispielsweise von der Handelspolitik oder auch von einer militärischen Einmischung in bewaffnete Konflikte. Dies hat zur Folge, dass Migrationspolitik häufig als Querschnittspolitik gedacht und gemacht werden muss (Blätte 2015). Will man Migrationspolitik daher als ein Politikfeld verstehen, so kann man es nie ohne seine Bezüge zu anderen Feldern betrachten (Scholten 2020).

Ähnliches gilt für das Verhältnis von Migrationspolitikforschung zu klassischen, politikwissenschaftlichen Teildisziplinen. Sie kann als Policy-Forschung durchgeführt werden, aber auch Fragen der Politischen Theorie adressieren oder die Analyse und den Vergleich politischer Systeme, Internationale Beziehungen, Verwaltungswissenschaften oder Politische Soziologie. Diese Multidisziplinarität im Kleinen kann dazu beitragen, angemessene theoretische und methodische Konzepte für das jeweilige migrationspolitische Problem zu finden. Beispielsweise lässt sich die Entstehung des internationalen Flüchtlingsschutzes wesentlich besser mit Konzepten aus den internationalen Beziehungen verstehen. Demgegenüber ist die Implementation dieses Schutzes durch die Brille der Verwaltungswissenschaften oder auch der Politischen Soziologie besser begreifbar. Im Laufe dieses Buchs werden die meisten Teildisziplinen der Politikwissenschaft zu Wort kommen.

Infobox

Politische Theorie und Migration

In diesem Buch wird überwiegend auf politikwissenschaftliche Theorien zurückgegriffen, die nach Gesetzmäßigkeiten in politischen Prozessen fragen. Im Gegensatz dazu beschäftigt sich die Politische Theorie als Teilgebiet der Politikwissenschaft mit den Ausgangsannahmen politischen Handelns. Mit Blick auf Migration gehen die meisten Autor:innen beispielsweise von der Annahme aus, dass Staaten grundsätzlich das Recht haben (müssen), Migration zu kontrollieren und zu reglementieren. Dazu gehört auch und besonders der Zugang zur Staatsangehörigkeit. Debattiert wird dann unter anderem, ob dieses Recht nur aus der Souveränität von Staaten oder auch aus ihrer demokratischen Verfasstheit abgeleitet werden kann (z. B. Angeli 2018; Bauböck 2020).

I. Migration und Migrationspolitik

Es geht also nicht um die Erklärung von Migrationspolitik aus unmittelbaren empirischen Zusammenhängen, sondern um ein Verstehen von Prämissen und Traditionen politischen Denkens, die hinter empirisch feststellbaren Ausprägungen von Migrationspolitik stehen können. Fragen wie „Gibt es ein Menschenrecht auf Einwanderung?“ werden von der Politischen Theorie nicht nur mit Blick auf Gesetzestexte beantwortet. Stattdessen wird eine Argumentation entfaltet, die sich mit der Begründung eines solchen Rechts auseinandersetzt und auf überwiegend philosophische Literatur Bezug nimmt. Häufig wird daher auch von der Ethik von Migration und Zugehörigkeit gesprochen, die nicht nur enge Bezüge zur Philosophie, sondern auch zur Theologie und den Rechtswissenschaften aufweist (für einen Überblick: Fine/Ypi 2016).

2.2 Beispiele zur Systematisierung von Migrationspolitik(en)

Eine systematische Analyse migrationspolitischer *policies* kann sich entweder nach rechtlichen Kategorisierungen von Migrationsformen (z. B. freiwillige vs. unfreiwillige Migration) oder nach Phasen im Migrationsprozess (z. B. Migration vs. Integration) orientieren. Im Folgenden werden allerdings zwei Perspektiven betrachtet, die sich stärker an der Ausrichtung der jeweiligen *policies* orientieren und einer politikwissenschaftlichen Systematisierung näher kommen. Sie können u.a. genutzt werden, um verschiedene Migrationspolitiken innerhalb eines Landes, Migrationspolitik zu verschiedenen Zeitpunkten oder in verschiedenen Staaten zu konkretisieren oder zu vergleichen (→ Kap. 7).

2.2.1 Systematisierung nach den Modi der Steuerung

Gary Freeman (2002) und Andreas Blätte (2016 b) unterscheiden in Anlehnung an die Policy-Theorie von Theodore Lowi zwischen distributiver/redistributiver und regulativer Politik. Blätte ergänzt kooperative und persuasive Politik.

Distributiv sind migrationspolitische Maßnahmen, wenn sie spezielle Leistungen für bestimmte Personengruppen (Asylbewerber:innen, Migrant:innen) bereitstellen. Dies betrifft beispielsweise Migrationsberatung oder Sprachkurse. Meistens basieren solche Leistungen auf einer Umverteilung von Mitteln (*redistributive Politik*), weshalb distributive und redistributive Migrationspolitik zwar analytisch (Verteilung vs. Umverteilung), kaum aber faktisch voneinander getrennt werden kann.

Regulativ ist staatliche Migrationspolitik, wenn sie das Verhalten von individuellen und korporativen Akteur:innen zu normieren sucht und das Abweichen von diesen Normen sanktioniert. Eine Wohnsitzauflage für Flüchtlinge, aber auch eine gesetzlich verankerte Antidiskriminierungspolitik, sind Beispiele für diesen Steuerungsmodus.

Kooperative Migrationspolitik fokussiert auf die Zusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher Akteur:innen. Beispiele hierfür sind Härtefallkommissionen der Bundesländer für asylrechtliche Fragen, in denen Nichtregierungsorganisationen und Ministerien zusammenkommen. Aber auch die durch Staat und islamische Religionsgemeinschaften vorangetriebene Einführung von islamischer Theologie

4 Jenseits des Nationalstaats? Migrationspolitik der Europäischen Union

Wer heute in Europa über Migrationspolitik spricht, kommt um die Rolle der Europäischen Union (EU) nicht herum. Dieses Kapitel geht zunächst der Frage nach, wie es zu einer „europäischen“ Migrationspolitik gekommen ist. Zweitens beschäftigt es sich mit zentralen Regelwerken der europäischen Migrationspolitik. Zentral ist dabei die Trennung in die Migration von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten (EU-Binnenmigration) und die Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten (Migration aus Drittstaaten). Das dritte Teilkapitel befasst sich mit den zentralen Akteur:innen der europäischen Migrationspolitik. Hierzu gehören zum einen die allgemeinen Organe der EU. Zum anderen gibt es Agenturen und Einrichtungen, die sich speziell mit migrationspolitischen Fragestellungen und verwandten Themenbereichen wie der Grenzsicherung befassen (z. B. EASO, das Europäische Unterstützungsbüro in Asylfragen). Abschließend wird ein Ausblick auf die Entwicklung der europäischen Migrationspolitik unternommen.

4.1 Überblick über die Europäisierung der Migrationspolitik

Migration, die in den meisten Staaten als Teil der Innenpolitik begriffen wird, gehört zu den als sensibel wahrgenommenen Politikfeldern. Demzufolge war der Prozess der Europäisierung immer wieder von Widerständen einzelner Staaten geprägt, die eine Übertragung von Zuständigkeiten auf eine den Nationalstaaten übergeordnete („supranationale“) Ebene ablehnten. Gleichzeitig hofften andere Staaten, dass der Zusammenschluss ihnen die Möglichkeit bieten würde, Migration besser zu steuern (Hess et al. 2015). Daher wurde wiederholt auf Instrumente der „flexiblen Integration“ zurückgegriffen, in denen (zunächst) nur ein Teil der Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der EU zusammenarbeitete (Bache et al. 2011: 466–488; Birsl 2005: 106–122). Dieses Wechselspiel von zwischenstaatlichen und supranationalen Lösungen begleitet die Geschichte der Migrationspolitik der EU bis heute.

Die ersten praktischen Schritte auf dem Weg zur heutigen Europäischen Union liegen in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, auch wenn die Idee einer Vereinigung der Staaten in Europa schon älter ist (Loth 1996: 9–27). Im Jahr 1952 wurde die *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS oder „Montanunion“) gegründet, mit der der gemeinsame Markt für Kohle und Stahl formell einer unabhängigen, supranationalen Verwaltung unterstellt wurde (Bache et al. 2011: 117–123). Damit wurden vor allem die Ziele verfolgt, in Zukunft kriegerische Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Staaten zu verhindern und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu steigern (Streinz 2008: 7–9).

Nachdem das Vorhaben einer stärkeren politischen Vergemeinschaftung gescheitert war (Bache et al. 2011: 106–108), konzentrierten sich die damals sechs Mitgliedstaaten auf den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und gründeten 1957 mit den sog. „Römischen Verträgen“ (in Kraft 1958) die *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) und die *Europäische Atomgemeinschaft* (Euratom). Das Thema Migration war damals bereits auf der Tagesordnung, indem Art. 3 des

II. Orientierung im Mehrebenensystem der Migrationspolitik

EWG-Vertrags „die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten“ vorsah. Die Umsetzung des gemeinsamen Marktes erfolgte jedoch nur schrittweise, sodass bis 1985 die Mitgliedstaaten zuständig für die Regelung grenzüberschreitender Wanderungsbewegungen blieben (Bache et al. 2011: 467 f.; Müller 2010: 84).

Das vorrangige Ziel der wirtschaftlichen Zusammenarbeit war es zunächst, durch den Abbau von Handelshemmnissen (sog. *negative Integration*) den Wettbewerb und insgesamt die europäische Wirtschaft zu stärken. Die ursprünglich begrenzte Zuständigkeit der europäischen Institutionen wurde jedoch schrittweise ausgeweitet und umfasste zunehmend auch die Schaffung neuer Regelungen auf der supranationalen Ebene (*positive Integration*; Tinbergen 1965; Scharpf 1999: 49 f.). Dies gilt auch für die Migrationspolitik: anfänglich stand die Abschaffung von Barrieren für die Wanderung von Arbeitnehmer:innen innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Fokus. Dieses Ziel wurde später stückweise um den Aufbau gemeinsamer Politiken ergänzt, die beispielsweise die Unterstützung bei der Arbeitsvermittlung oder der Übertragung von Sozialversicherungsansprüchen umfassen. Dieser Prozess entfaltete seit Ende der 1980er Jahre mit der schrittweisen Vervollendung des Binnenmarktes und der Gründung der Europäischen Union eine besondere Dynamik, da die Zunahme grenzüberschreitender Verflechtungen auch die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit mit sich brachte (Dinan 2010: 530–535).

Die Ausweitung der europäischen Kompetenzen lässt sich einerseits mit der Theorie des *Neofunktionalismus* erklären: die hohe Interdependenz der staatlichen Ökonomien sowie gesellschaftlicher Teilbereiche bedingt, dass eine Vergemeinschaftung zunächst technischer Bereiche eine Zusammenarbeit in weiteren Bereichen erfordert (*spill-over*). Die Zusammenarbeit wird dann entweder freiwillig oder erzwungenermaßen auf andere Politikbereiche ausgedehnt, weil sonst die ursprünglich verfolgten Zielsetzungen kaum zu erreichen sind (Wolf 2013: 60–62). Der neofunktionalistische Ansatz scheint zunächst durch die Entwicklung der europäischen Migrationspolitik bestätigt: um die angestrebten wirtschaftlichen Vorteile eines Binnenmarktes zu erzielen, müssen Arbeitnehmer:innen dorthin ziehen können, wo Arbeitsplätze entsprechend ihrer Qualifikation verfügbar sind. Wenn aber erst einmal die Grenzen im Inneren der Gemeinschaft geöffnet sind, stellt sich die Frage, wie mit Migration von außen umgegangen wird, da die Wanderung von Drittstaatsangehörigen zwischen Mitgliedstaaten ohne Grenzkontrollen kaum noch gesteuert werden kann. Somit wird erklärbar, warum der Binnenmarkt weitere gemeinsame Regelungen für die Zuwanderung aus Drittstaaten erforderlich machte.

Allerdings gibt es durchaus Entwicklungen im europäischen Integrationsprozess sowie der Vergemeinschaftung der Migrationspolitik, die zentrale Annahmen des Neofunktionalismus in Frage stellen, widerlegen oder zumindest ergänzen (Wolf 2013: 65). Beispielsweise wurde der Abbau der Grenzkontrollen zunächst nur von einigen Staaten auf völkerrechtlicher Basis außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Gemeinschaft beschlossen. Sie entschieden sich mit dem Übereinkommen von Schengen 1985 und dem dazugehörigen Schengener Durchfüh-

rungsübereinkommen von 1990 dazu, Grenzkontrollen schrittweise abzuschaffen sowie ihre Visapolitik zu harmonisieren. Der Widerstand mancher Staaten gegen eine Zuständigkeit der supranationalen Organe für die Migrationspolitik liegt u. a. darin begründet, dass die Kontrolle der Zuwanderung einen Kernbereich nationaler Souveränität – die Frage nach dem Zugang zum Territorium – sowie die Außenpolitik als ebenfalls sehr sensibles Politikfeld berührt (Tomei 2001: 37–44). Daher waren die Aushandlungsprozesse im Bereich der Migrationspolitik auch durch „political horse-trading and compromises“ (Buonanno/Nugent 2013: 228) gekennzeichnet. Dementsprechend sehen manche Wissenschaftler:innen weiterhin die Mitgliedstaaten als die zentralen Akteur:innen in der EU an und erklären die Entwicklung der gemeinsamen europäischen Politik mit Hilfe der „realistisch inspirierte(n) Theorie“ (Bieling 2013: 77) des *Intergouvernementalismus*. Sie geht davon aus, dass Staaten ihre eigenen Interessen verfolgen und dass Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten ein zentraler Faktor in der europäischen Integration sind. Einen Automatismus der fortschreitenden Integration wie im Neofunktionalismus gebe es somit nicht. Der „Streit“ zwischen diesen beiden Ansätzen ist ein zentrales Element der Forschung zum europäischen Integrationsprozess. Allerdings kann keine Theorie alle Aspekte dieses Prozesses erklären, sodass es letztlich eher um die Frage geht, unter welchen Bedingungen *spill-over*-Effekte eintreten und wann Staaten stärker auf intergouvernementale Kooperation rekurren.

So führte die Vollendung des Binnenmarktes – die ein wichtiges Ziel der Mitgliedstaaten war – dazu, dass sogenannte Sekundärmigration, also die Weiterwanderung von Migrant:innen innerhalb der Union, schwerer kontrolliert werden konnte. Hierbei wurde ein Anreiz zu „unsolidarische[m] Verhalten“ (Tomei 2001: 44) geschaffen: der Versuch, durch möglichst unattraktive Aufnahmebedingungen Asylsuchende von einer Ansiedlung im eigenen Staat abzuhalten, kann zu einer Weiterwanderung in angrenzende Staaten führen. Dies belastet einerseits die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und kann andererseits zu einem *race to the bottom*, also einer Abwärtsspirale, der Aufnahmebedingungen führen. Daher zielten die Mitgliedstaaten darauf ab, durch eine Koordination ihrer Migrationspolitiken Sekundärmigration zu verringern. Hierfür schlossen sie – zunächst ebenfalls außerhalb des Rahmens der Europäischen Gemeinschaft – das *Dubliner Übereinkommen* (unterzeichnet 1990, in Kraft getreten 1997), in dem Regeln zur Feststellung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates festgelegt werden.

Parallel dazu wurde mit dem *Vertrag von Maastricht* 1992 die erste große vertragliche Reform der Europäischen Gemeinschaften beschlossen. Mit diesem Vertrag wurde die Europäische Union gegründet. Sie umfasste die drei „Säulen“ der Europäischen Gemeinschaften⁹, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP). Die Visapolitik wurde mit Maastricht bereits in Teilen vergemeinschaftet, d. h. im Rahmen der ersten supranationalen Säule durch die Organe der EG (s. u.) reguliert.

9 Die Europäischen Gemeinschaften umfassten zum damaligen Zeitpunkt die EWG, die mit dem Vertrag von Maastricht in Europäische Gemeinschaft umbenannt wurde, die EGKS, deren Vertrag 2002 auslief, sowie Euratom.

II. Orientierung im Mehrebenensystem der Migrationspolitik

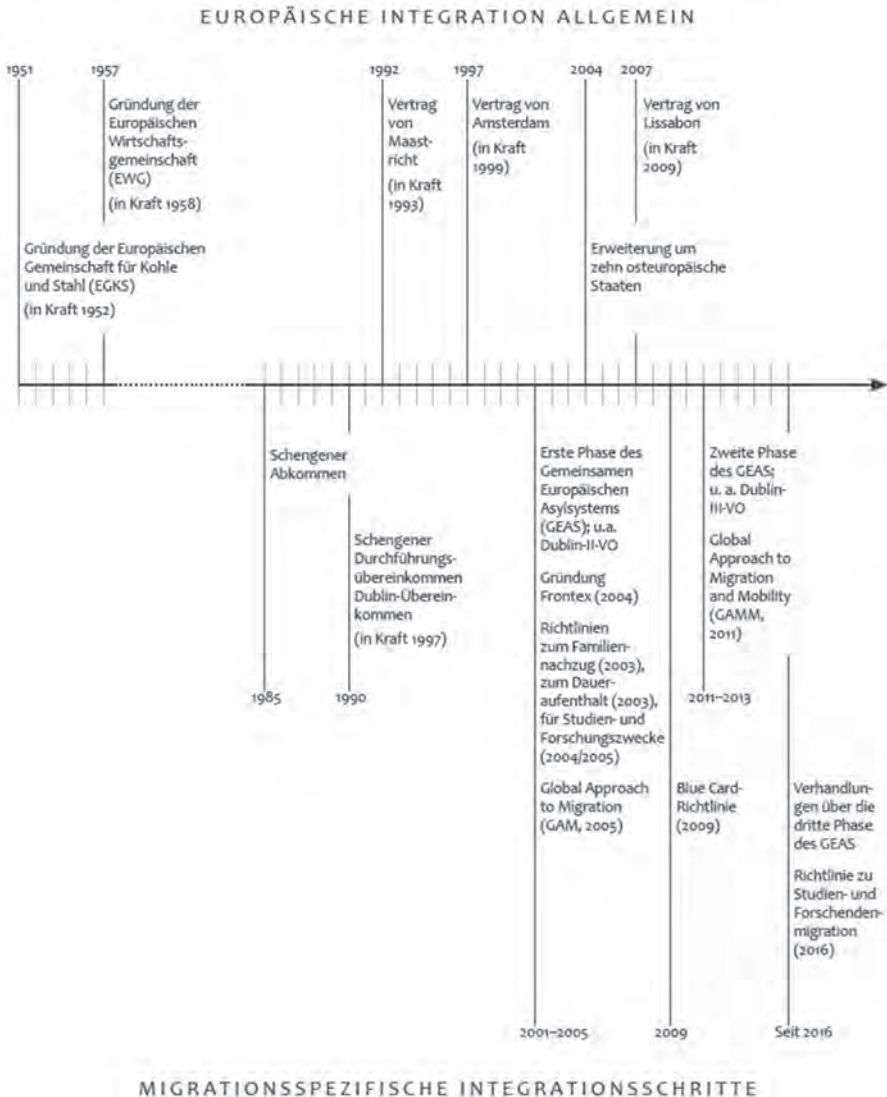


Abb. 1: Ausgewählte Aspekte der europäischen Integration (Gluns/Schammann 2020: 252).

Demgegenüber wurden die Asyl- und Einwanderungspolitik zwar als „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ (Art. K.1) zur Verwirklichung der Ziele der EU betrachtet, jedoch im Rahmen der dritten, intergouvernementalen Säule behandelt. Das bedeutet, dass sich die Mitgliedstaaten zunächst nur „koordinierten“ (Art. K.3) sowie die Möglichkeit erhielten, gemeinsame Standpunkte, Empfehlungen und Entschlüsse zu erarbeiten, während die Europäische Kommission

II. Orientierung im Mehrebenensystem der Migrationspolitik

ger als sechs Monate in der DDR lebten. Die Migrationshistoriker Klaus Bade und Jochen Oltmer (2004: 96) weisen allerdings darauf hin, dass diese Entscheidung im Kontext einer weiterhin bestehenden Systemkonkurrenz zu verstehen ist. Die BRD tat und tut sich mit dem Thema schwer, da konnte die DDR relativ leicht Progressivität für sich in Anspruch nehmen.

Insgesamt müssen migrationspolitische Entscheidungen beider deutscher Staaten zwischen 1949 und 1990 immer auch als symbolische Maßnahmen im Kalten Krieg gelesen werden (dazu allgemeiner auch Castles 2003). Dies betrifft insbesondere die Frage, wer wem Schutz gewährt – und damit die Verfolgung durch welchen Staat verurteilt.

5.1.3 Migrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland (1949–1990)

Als erste und weitreichende migrationspolitische Entscheidungen der jungen Bundesrepublik können sicherlich die Verabschiedung des Asylgrundrechts (Art. 16 GG, s. u.) im Jahr 1949 und unwesentlich später die Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention am 19. November 1951 (→ Kap. 3) gelten. Vor dem Hintergrund der Verfolgung und Vertreibung durch das NS-Regime war das „weltweit offenste Asylrecht“ (Bade/Oltmer 2004: 86) vor allem ein politisches Symbol des Neuanfangs. Wohl kaum jemand konnte sich ernsthaft vorstellen, dass Menschen ausgerechnet in Deutschland Zuflucht vor politischer Verfolgung suchen würden. Entsprechend niedrig blieben die Asylantragszahlen auch in den 1950er und 1960er Jahren. Hier standen vor allem Asylgesuche von politisch Verfolgten aus sozialistischen Staaten im Fokus. Trotz des offenen Charakters des Art. 16 GG markierte die Gründung der Bundesrepublik keinen grundsätzlichen migrationspolitischen Neuanfang. Beispielsweise galt bis 1965 die *Ausländerpolizeiverordnung*, die 1938 während des Dritten Reichs eingeführt worden war und aufenthaltsrechtliche Aufgaben bei der Polizei verortete.

Erst ab Mitte der 1970er Jahre stiegen die Asylantragszahlen deutlich an; im Jahr 1980 suchten erstmals über 100.000 Menschen Zuflucht in Deutschland. Da der „Eiserne Vorhang“ weiterhin recht undurchdringlich war, ließ sich der Anstieg der Zahlen v. a. auf Menschen aus wirtschaftlich schwächeren Teilen der Welt zurückführen. Dies führte dazu, dass die vermeintliche Großzügigkeit des bundesdeutschen Asylrechts spätestens ab den 1980er Jahren intensiv debattiert wurde. Begriffe wie „Scheinasylanten“ und „Wirtschaftsflüchtlinge“ begleiteten die politischen Debatten; die rechtliche Definition politischer Verfolgung wurde in der Auslegungspraxis zusehends enger geführt. Daneben sollte rigorose Bevorzugung von Inländer:innen auf dem Arbeitsmarkt Neiddebatten vorbeugen (Bade/Oltmer 2004: 87). Gleichzeitig gab es seit Mitte der 1980er Jahre eine zunehmende Organisation von lokalen „Freundeskreisen“ und Flüchtlingsräten; die Organisation Pro Asyl wurde beispielsweise 1986 gegründet. Im Jahr 1987 wurde das Asylrecht in verschiedener Hinsicht verschärft. Unter anderem erhielten Menschen aus einigen asiatischen und afrikanischen Staaten weniger leicht Visa zur Einreise in die BRD (ebd.). Um einen Asylantrag zu stellen, blieb daher für immer mehr Schutzsuchende nur die irreguläre Einreise. Doch Ende der 1980er Jahre wurde deutlich, dass auch diese Maßnahmen nicht verhindern konnten, dass die Antragszahlen

weiter stiegen. Dies lag insbesondere an einer wachsenden Zahl von Krisenherden weltweit im Zuge der Destabilisierung des sowjetischen Einflussbereichs.

Der zweite Pfeiler der BRD-Migrationspolitik bestand in der Aufnahme von sogenannten *Aussiedler:innen* (ab 1993 *Spätaussiedler:innen* genannt) aus dem Einflussbereich der Sowjetunion. Diese wurden aus einem primordialen Zugehörigkeitsverständnis (→ Kap. 12) heraus als Menschen begriffen, die deutscher Abstammung seien und daher am besten unter Deutschen lebten. Die Migrant:innen, die auf diesem Weg nach Deutschland kamen, wurden den Kriegsflüchtlingen und Vertriebenen gleichgestellt, darüber hinaus aber direkt als deutsche Staatsbürger:innen anerkannt und bei ihrer Eingliederung unterstützt (Bade/Oltmer 2004: 88).

Ein dritter wesentlicher Strang der bundesrepublikanischen Migrationspolitik ab Mitte der 1950er Jahre war die Anwerbung sogenannter Gastarbeiter:innen und die daraus resultierenden Folgen. Als in den 1950er Jahren klar wurde, dass sich die westdeutsche Wirtschaft deutlich schneller und besser entwickelte als gedacht, führte dieses „Wirtschaftswunder“ dazu, dass auch die Nachfrage nach Arbeitskräften erheblich stieg. Selbst wenn das inländische Erwerbspersonenpotenzial mit rund einer Million Erwerbslosen im Jahr 1955 möglicherweise noch nicht ausgeschöpft war, schloss die Bundesregierung auf Druck der Arbeitgebenden den ersten Vertrag mit Italien. 1960 folgten Spanien und Griechenland, 1961 dann die Türkei und wenig später Portugal (1964) und das damalige Jugoslawien (1968). Im Gegensatz zu diesen bekannten Beispielen werden die Verträge mit Tunesien (1965) und Marokko (1963) selten erwähnt. Sie blieben aber auch ohne wesentlichen Effekt (Bade/Oltmer 2004: 72). Die Anwerbestrategie fand einen breiten Rückhalt in nahezu allen politischen Lagern, auch die Gewerkschaften stimmten dem Kurs grundsätzlich zu (zur generellen Rolle von Gewerkschaften → Kap. 9). Die „Gastarbeiter:innen“ fungierten in der Zeit des starken Wirtschaftswachstums als „Flexibilitätsreserve“ (Herbert 2001: 206) oder – in einer neo-marxistischen Diktion – als industrielle Reservearmee des Kapitalismus (Castles/Kosack 1972; → Kap. 9). Es entsprach auch durchaus den Vorstellungen vieler Migrant:innen, dass keine besonderen Integrationsanstrengungen verlangt oder staatlicherseits unternommen wurden. Allerdings gab es durchaus bereits seit den 1960er Jahren eine sogenannte Ausländersozialberatung, die von den Wohlfahrtsverbänden übernommen wurde. Als zunächst die Rezession von 1966/67 und dann der „Ölpreisschock“ von 1973 die Wirtschaft etwas ins Stottern brachte, wurde im Jahr 1973 der *Anwerbestopp* beschlossen. Der Wanderungssaldo, also die Differenz zwischen Zu- und Abwanderungen, blieb in der Folge jedoch positiv und stieg sogar leicht an. Grund dafür war, dass viele Gastarbeiter:innen nicht in die Heimat zurückkehrten, da sie befürchteten, künftig nicht mehr einreisen zu dürfen. Stattdessen holten sie ihre Familien nach. Kurz gesagt: Der Versuch, die nicht länger gebrauchten „Gäste“ loszuwerden, führte dazu, dass sie dauerhaft blieben (Hollifield 1992 a).

Die allgemeine Lesart ist, dass die Bundesregierung – im Gegensatz zu den Kommunen (s. u.) – weitgehend passiv gegenüber den dadurch auftauchenden Herausforderungen in Fragen sozialer Teilhabe blieb. Nicht vergessen werden sollte dabei

II. Orientierung im Mehrebenensystem der Migrationspolitik

jedoch auch, dass die Bundesregierung bereits ab 1978 das Amt des Ausländerbeauftragten einrichtete. Der erste Beauftragte, der frühere NRW-Ministerpräsident Heinz Kühn, legte im Jahr 1979 das sogenannte *Kühn-Memorandum* vor, in dem er zentrale Herausforderungen skizzierte und ein düsteres Bild malte, sollte ihnen nicht begegnet werden. Es gehört zu den häufig beklagten Aspekten der deutschen Migrationspolitikgeschichte, dass dieses Memorandum zwar durchaus registriert wurde, aber mit Blick auf konkrete *policies* kaum eine Rolle spielte.

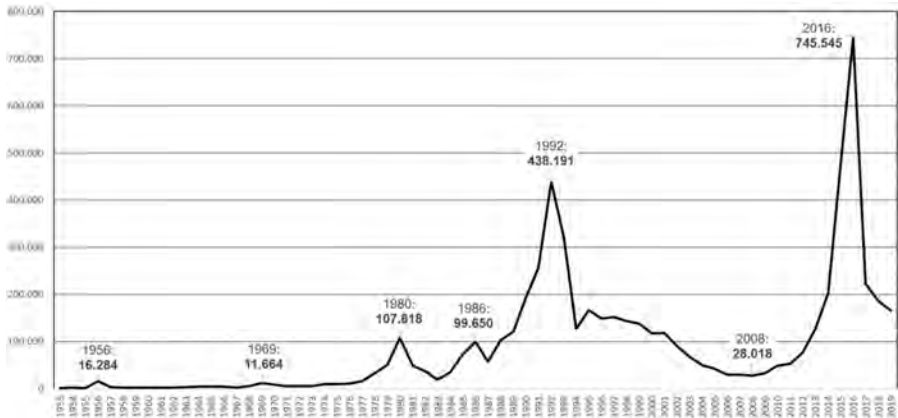


Abb. 2: Entwicklung der Asylantragszahlen (Erst- und Folgeanträge, ohne DDR) 1953–2020; eigene Darstellung; Datenquelle: <https://www.bamf.de>.

5.1.4 Migrationspolitik im wiedervereinten Deutschland (seit 1990)

Das Jahr 1990 markierte in der innerdeutschen Geschichte einmal mehr einen Moment, in dem nicht Menschen über Grenzen, sondern Grenzen über Menschen wanderten. Die Wiedervereinigung wurde und wird üblicherweise nicht als Migrationsereignis begriffen. Gleichwohl gibt es in der jüngeren Auseinandersetzung mit dem Thema auch erste mehr oder weniger vorsichtige Vergleiche der Migrations- und Diskriminierungserfahrung Ostdeutscher mit der von Migrant:innen (Foroutan/Hensel 2020). Abgesehen von den Herausforderungen der Wiedervereinigung sorgten die Destabilisierung der Sowjetunion und in der Folge u. a. der „Jugoslawien-Krieg“ ab 1991 für einen erheblichen Anstieg der Asylantragszahlen. Im Zuge dessen wandelte sich auch die Stimmung in der Bundespolitik: „Flüchtlinge – zumal in Massen – waren nicht mehr Erfolgsmachwerkzeuge in der globalen Systemkonkurrenz, sondern Zusatzbelastung in der Krise des nationalen Sozialstaats“ (Bade/Oltmer 2004: 106).

Der Anstieg der Asylantragszahlen auf über 400.000 im Jahr 1992 wurde von einer nationalistisch geführten Diskussion begleitet, in der die Metapher vom „vollen Boot“ selbst in führenden Medien aufgegriffen wurde. Gewalttaten gegenüber Geflüchteten nahmen deutlich zu. Dies bildete die Kulisse für einige zentrale politische Wegmarken in der deutschen Migrationspolitikgeschichte. Insbesondere wurde das Grundrecht auf Asyl ganz wesentlich ausgehöhlt. Anstelle des Artikels

16 GG wurde ein neuer Artikel 16 a eingeführt. Dem ebenso knappen wie klaren Satz „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ wurden mehrere Absätze hinzugefügt, die das Asylgrundrecht stark einschränkten. Verwiesen wird dabei auch auf Staaten der Europäischen Union und Drittstaaten, welche die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet haben. Wer aus „sicheren Herkunftsstaaten“ und „sicheren Drittstaaten“ einreist, hat kein Anrecht auf ein Verfahren in Deutschland. In seiner heutigen Form als Artikel 16 a GG kommt das grundgesetzliche Asylrecht in der Praxis nur selten zum Tragen. Zwischen 2010 und 2020 wurden nur rund ein Prozent der Asylanträge im Sinne des Art 16 a positiv entschieden, während im selben Zeitraum durchschnittlich rund 35% entweder die Eigenschaft als Flüchtling nach Genfer Flüchtlingskonvention oder einen subsidiären Schutz (→ Kap. 4) zugesprochen bekamen.

Zur Diskussion

Niedrige Sozialleistungen als Instrument der Migrationssteuerung?

Im Zuge des Asylkompromisses wurde auch das *Asylbewerberleistungsgesetz* (AsylbLG) ausgehandelt (Schammann 2015 b). Es definiert Standards für die Gewährung von Sozialleistungen für Asylsuchende unterhalb der Leistungen für deutsche Staatsbürger:innen und gleichgestellte Personen. Eine derartige Schlechterstellung gab es zwar bereits seit 1982 innerhalb des Bundessozialhilfegesetzes. Mit dem neuen Gesetz schaffte man jedoch eine sichtbare Sonderregelung für Asylsuchende. Damit war die Hoffnung verbunden, die Attraktivität Deutschlands für politisch nicht verfolgte Zuwandernde zu verringern. Das AsylbLG wurde ganz explizit als Instrument zur Steuerung von Migration begriffen. Ob es in dieser Funktion effektiv ist, darüber gab es von Beginn an intensive Diskussionen: Einerseits führten Medien, Politik und später auch Historiker:innen den Rückgang der Asylbewerberzahlen nach 1993 auf den Asylkompromiss und die damit verbundenen Regelungen des AsylbLG zurück (u. a. Herbert 2001: 320). Demgegenüber vermutete Röseler (1994: 291), dass der Rückgang der Zahlen andere Ursachen habe – insbesondere den Rückgang der Flüchtlingszahlen weltweit. Unabhängig von den Zweifeln an der Effektivität des Gesetzes betonten zivilgesellschaftliche Organisationen und der UNHCR, dass Leistungen unterhalb des Existenzminimums verfassungsrechtlich bedenklich seien. Doch erst im Jahr 2012 urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass die gesonderte Behandlung nur zu rechtfertigen sei, wenn die Bedarfe der Betroffenen signifikant und nachweisbar von denjenigen sonstiger Leistungsbezieher abwichen. Zum Ziel der Steuerung machte das Gericht ebenfalls eine klare Aussage: „Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“ (Zur lokal unterschiedlichen Implementation des AsylbLG entlang der Konfliktlinie „Migrationssteuerung vs. Existenzsicherung“ → Beispiel in Kap. 6.2.2)

Die Asylrechtsverschärfung ging einher mit einer stärkeren Europäisierung der Asylpolitik, wobei insbesondere die Dublin-Verordnung dazu beitrug, dass sich Deutschland mehr und mehr in einen flüchtlingspolitischen Kokon zurückziehen konnte (→ Kap. 3 und 4).

7 Immer ähnlicher und liberaler? Migrationspolitiken im Vergleich

Das Kapitel befasst sich mit Forschung zum Vergleich von staatlichen Migrationspolitiken. Im ersten Teilkapitel steht der Vergleich verschiedener Nationalstaaten im Vordergrund, im zweiten Teilkapitel die Entwicklung von Migrationspolitiken verschiedener Staaten im Zeitverlauf. Manche Wissenschaftler:innen gehen davon aus, dass sich die Migrationspolitik über die Zeit angleicht, beispielsweise aufgrund ähnlicher Herausforderungen in den Staaten oder weil die Staaten sich aneinander anpassen (Konvergenzhypothese). Einige postulieren auch eine Tendenz zu einer immer liberaler werdenden Migrationspolitik, beispielsweise aufgrund der Mobilitätsanforderungen der globalen Wirtschaft (Liberalisierungsthese). Das Kapitel beleuchtet diese beiden Annahmen kritisch und ordnet aktuelle politische Trends in diese wissenschaftlichen Debatten ein.

Das Beispiel Deutschland (→ Kap. 5) hat gezeigt: Es gibt nicht *die* Migrationspolitik eines Staates. Dafür ist Migrationspolitik zu vielschichtig und zu dynamisch im Zeitverlauf. Eine Systematisierung verschiedener staatlicher Migrationspolitiken und ihr Vergleich helfen jedoch, übergreifende Trends zu identifizieren, Besonderheiten zu erkennen und zu hinterfragen. Wie alle *policies*, so lassen sich auch Migrationspolitiken einerseits *synchron* vergleichen, d. h. durch die Betrachtung verschiedener Staaten bzw. *policies* zu einem vordefinierten Zeitpunkt. Um Entwicklungen abzubilden bietet sich zudem der *diachrone* Vergleich an, bei dem mehrere Zeitpunkte in der Historie eines Staates oder eines migrationspolitischen Teilgebietes betrachtet werden. Beide Ansätze können selbstverständlich auch miteinander kombiniert werden (ausführlich z. B. Jahn 2013; Lauth et al. 2016). Das erste Teilkapitel widmet sich dem internationalen Vergleich von Migrationspolitiken und setzt sich dazu mit der gerne gewählten Unterscheidung „klassischer“ gegenüber „neuen“ Einwanderungsländern auseinander. Das zweite Teilkapitel widmet sich der Veränderung von Migrationspolitik im Zeitverlauf. Dabei wird auf zwei bekannte Hypothesen der vergleichenden Migrationspolitikforschung eingegangen: die *Konvergenzhypothese* und die *Liberalisierungsthese*.

7.1 Migrationspolitik im internationalen Vergleich

Um Migrationspolitiken international vergleichen zu können, müssen sie notwendigerweise in ihrer Komplexität reduziert und/oder in Teilbereiche aufgeteilt werden. Eine entsprechende Operationalisierung geschieht üblicherweise in vier Kernbereichen und mit Fokus auf migrationspolitische *policies*: (1) Zugangsregeln, die regulieren, wer die Erlaubnis zur Einreise ins Staatsgebiet erhält (z. B. über die Vergabe von Visa); (2) Regeln über die Bedingungen des Zugangs, d. h. über die Dauer und Voraussetzungen des Aufenthalts oder der Einbürgerung; (3) integrationspolitische Regelungen, die das integrationspolitische Leitbild sowie die Förderung der Integration durch den Staat umfassen; und (4) Regeln zur Migrationskontrolle, die die Einhaltung der oben beschriebenen Regelungen sicherstellen sollen. Dazu gehören beispielsweise Grenzkontrollen, die irreguläre Migration verhindern sollen, oder auch Ausweisungs- und Abschiebungsregeln. Quer zu diesen vier Bereichen liegen Legalisierungsregeln sowie die Zusammenarbeit mit Her-

III. Ausgewählte Themen politikwissenschaftlicher Migrationsforschung

kunfts- und Transitstaaten, beispielsweise zur Arbeitskräfteanwerbung (Rosenblum/Cornelius 2012).

Bevor ein Vergleich verschiedener Politiken, Strukturen und/oder Diskurse vorgenommen werden kann, muss eine Entscheidung über die zu vergleichenden Staaten bzw. Systeme getroffen werden. Die meisten Studien fokussieren dabei auf westliche liberale Demokratien (siehe auch Hunger/Rother 2021: Kap. 11). Dies beruht einerseits auf der Wahrnehmung, dass diese Staaten das Ziel vieler Migrant:innen sind und oft eine aktive Migrationspolitik verfolgen. Aufgrund des hohen Anteils an Süd-Süd-Migration (→ Infobox) wäre eine Berücksichtigung nicht-westlicher Staaten jedoch wünschenswert.

Infobox

Migration und Migrationspolitik im Globalen Süden

Migration ist in den Ländern des sogenannten Globalen Südens (Lateinamerika, Afrika, Asien und Ozeanien) ein weit verbreitetes und zum Teil historisch tief verankertes Phänomen. Gleichzeitig sind die Formen der Migration sowie Politiken zu ihrer Gestaltung so heterogen, dass ein vollständiger Überblick darüber den Rahmen dieses Lehrbuches sprengen würde. Daher werden hier nur einige Beispiele genannt, die einen Einblick in dieses Forschungsfeld geben und Anregungen zur weiteren Beschäftigung mit der Thematik bieten sollen (für Fallbeispiele siehe auch Bahl/Becker 2020).

Im Bereich Flucht und Vertreibung beispielsweise übersieht ein Fokus auf Süd-Nord-Migration einen Großteil des Phänomens: im Jahr 2019 wurden von den weltweit 79,5 Millionen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen (also Menschen, die innerhalb ihres eigenen Landes in andere Regionen fliehen), 85% in Ländern des Globalen Südens aufgenommen, darunter 27% in den am wenigsten entwickelten Staaten (UNHCR 2020). Viele dieser Regierungen entwickeln eigene Antworten auf Flucht und Vertreibung, die aber in der Wissenschaft nicht immer Berücksichtigung finden (Fiddian-Qasmiyeh 2018).

Zudem wird in den letzten Jahren die eurozentrische und angloamerikanisch geprägte Grundlage vieler migrationspolitischer Theorien zunehmend kritisiert. Diese Theorien lassen oft außer Acht, dass Bedingungen wie die jeweilige Staatsform oder die Kapazitäten des staatlichen Apparats für Politikformulierung und -implementation einen Einfluss auf Migrationspolitik haben (können). Daher versuchen derzeit einige Wissenschaftler:innen verstärkt, bestehende Theorien zu erweitern oder neue zu entwickeln, um den Bedingungen in Ländern des globalen Südens besser zu entsprechen (siehe z. B. Adamson/Tsourapas 2020; Natter 2018; Nawyn 2016).

Dazu zählt einerseits, neben der *Immigrationspolitik* auch die *Emigrationspolitik* in den Blick zu nehmen. Während Auswanderung in den meisten liberalen, demokratischen Staaten kaum reguliert ist, wurde sie in der Geschichte unterschiedlich gehandhabt. So beschränkten sozialistische Staaten in der Zeit von 1945–1990 die Auswanderung in den Westen weitgehend, während zirkuläre Migration zwischen Staaten des „Ostblocks“ gefördert wurde. Im Gegensatz dazu fördern heutzutage einige Staaten des globalen Südens die Auswanderung ihrer Staatsbürger:innen, beispielsweise um Arbeitskräfteüberschüsse zu senken

(z. B. die Philippinen, Mexiko und Indien). Andere, wie manche Golfstaaten sowie einige Staaten in Zentralasien, fördern die Ausreise zu Zwecken des Studiums und verpflichten gleichzeitig zu einer Rückkehr nach dessen Abschluss (Adamson/Tsourapas 2020: 861). Wieder andere Staaten versuchen, die Folgen von Auswanderung für sich nutzbar zu machen, indem sie beispielsweise Politiken zur Steuerung der Aktivitäten der Diaspora einführt oder versuchen, Rücküberweisungen zu fördern und zu lenken (→ Kap. 10).

Aber auch im Bereich der Einwanderung gibt es eine große Vielfalt nationaler und regionaler Politiken jenseits Europas und Nordamerikas. Die wirtschaftliche Entwicklung macht einige Regionen zu Zielländern der Arbeitsmigration, darunter ölfreiche arabische Staaten, in denen internationale Migrant:innen inzwischen teilweise mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachen (Castles et al. 2013: 104–140; Winckler 2012). Auch in Asien gibt es seit den 1990er Jahren starke Migrationsbewegungen, sowohl innerhalb als auch zwischen Staaten. Hierbei ziehen v. a. Arbeitskräfte aus weniger entwickelten Staaten in die Schwellenländer (Castles et al. 2013: 141–161). Diese Zielländer gehen unterschiedlich mit Migration um, sowohl was die Regeln für den Zugang zum Staatsgebiet als auch den Verbleib und die Teilhabe (z. B. in Bezug auf Arbeitsaufnahme, soziale Sicherung etc.) angeht.

Andere Staaten nutzen Einwanderungspolitik explizit dazu, Einkommen zu generieren, indem sie unterschiedliche Modelle des *citizenship by investment* anbieten. Bei diesen Programmen können Ausländer:innen die Staatsangehörigkeit des Staates erhalten, indem sie beispielsweise für einen bestimmten Betrag Investitionen im Land tätigen oder Immobilien erwerben. Derartige Programme sind v. a. für Länder wie Vanuatu lukrativ, deren Staatsangehörigkeit die visafreie Einreise in die EU ermöglicht (Adamson/Tsourapas 2020: 868 f.).

Neben nationalstaatlichen Regelungen sind auch die unterschiedlichen Kooperationen auf regionaler Ebene von Interesse. Beispielsweise wurden im Rahmen von MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*, Gemeinsamer Markt Südamerikas) Regelungen zur Personenfreizügigkeit in der Region getroffen (Brumat/Acosta 2019). Auch im Rahmen des westafrikanischen ECOWAS (*Economic Community of West African States*) wurden sehr weit entwickelte Regelungen für die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten getroffen (Castillejo 2019; Dick/Schraven 2019). Im Gegensatz dazu gibt es im Rahmen des ASEAN bislang nur wenig regionale Zusammenarbeit im Bereich Migration (Rother 2019).

Andererseits ist diese Auswahl Folge der methodischen Herausforderung des Vergleichs: um zwei Dinge sinnvoll miteinander vergleichen zu können, müssen sie sich in bestimmten Merkmalen ähneln. Da politische Systeme (*polities*) Auswirkungen auf die politischen Inhalte (*policies*) haben können, ist ein Vergleich ähnlicher Systeme eine Möglichkeit, zu tatsächlich relevanten Erkenntnissen zu gelangen. Gleichzeitig resultiert diese Vorgehensweise jedoch in einem *western bias*, der viele Staaten der Erde unberücksichtigt lässt. Verschiedene weitere Ähnlichkeiten wären denkbar, auf deren Grundlage eine Auswahl der Vergleichsstaaten getroffen werden könnte: Beispielsweise könnte eine Analyse ehemaliger Kolonien die Bedeutung kolonialer Grenzziehungen für Migrationsprozesse verdeutlichen; die gezielte Anwerbung von Arbeitskräften durch unterschiedliche Staaten könnte Auf-

III. Ausgewählte Themen politikwissenschaftlicher Migrationsforschung

schluss über die Auswirkungen demographischer und ökonomischer Entwicklungen auf Migrationspolitik geben, oder ein Vergleich von Ländern mit hoher Binnen- oder Transitmigration die Bedeutung staatlicher Grenzen hinterfragen. Dies geschieht in Ansätzen bereits; in der Breite ist die (europäische und US-amerikanische) Wissenschaft – und damit auch dieses Lehrbuch – jedoch weiterhin vom *western bias* geprägt.

Ein internationaler Vergleich der Einwanderungspolitik verschiedener Staaten erfordert eine Vereinfachung und Systematisierung des vielfältigen Bildes möglicher politischer Maßnahmen. Eine weit verbreitete Unterscheidung hat Gary Freeman (1995) vorgenommen. Er differenziert zwischen „klassischen“ Einwanderungsländern wie den USA, Kanada oder Australien auf der einen und „neuen“ Einwanderungsländern wie den europäischen Staaten auf der anderen Seite. Während bei ersteren Migration Teil der Gründung und Entwicklung ihres Staates war, sind letztere erst in jüngerer Zeit mit Zuwanderung als Massenphänomen konfrontiert. Diese Tradition resultierte in den klassischen Einwanderungsländern in einer größeren Offenheit für dauerhafte Zuwanderung, da sie grundsätzlich als wohlfahrtsfördernd gesehen wird. Eine diverse bzw. multikulturelle Gesellschaft sei dementsprechend im Selbstverständnis der klassischen Einwanderungsländer verankert. Im Gegensatz dazu basiert der Gründungsmythos europäischer Staaten stärker auf dem Bild einer national homogenen Gesellschaft, die sich auch durch die Abgrenzung nach außen definiert (Bommes 2011 b).

Diese starke Vereinfachung entspricht der Realität natürlich nur in begrenztem Maße. So erkennt Freeman an, dass auch in den klassischen Einwanderungsländern temporär oder in bestimmten Regionen eine ablehnende Haltung gegenüber Migration entstehen kann. Darüber hinaus haben auch die klassischen Einwanderungsstaaten häufig eine stark rassistisch geprägte Vergangenheit, bei der sich die Offenheit vor allem auf die Zuwanderung weißer Siedler richtete, während Migrant:innen aus anderen Staaten ausgeschlossen wurden oder ihre Zuwanderung zahlenmäßig begrenzt wurde (Schmidtke 2010: 43 f.). Beispiele hierfür sind das US-amerikanische *Chinese Exclusion Law* von 1882, das die chinesische Arbeitszuwanderung für zehn Jahre aussetzte, sowie die anschließende Einführung nationaler Quoten für verschiedene asiatische Staaten (Reimers 2012: 280–283).

Auch heute sind die Migrationsregime der klassischen Einwanderungsländer nicht mit offenen Grenzen gleichzusetzen. Stattdessen bestehen auch dort Zugangsregeln, die nur bestimmten Personengruppen unter bestimmten Bedingungen die Zuwanderung erlauben. Darüber hinaus ist auch ihre heutige Integrationspolitik, die grundsätzlich (unter teils verschiedenen Begrifflichkeiten und mit unterschiedlichen Ausprägungen) Multikulturalismus und Diversität propagiert, nicht gleichzusetzen mit einer generellen Offenheit gegenüber Migrant:innen in allen gesellschaftlichen Bereichen. Stattdessen bestehen verschiedene Ausschlussmechanismen, z. B. bezogen auf die mögliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen (Bommes 2011 b).

Zudem gab es auch in nicht-klassischen Einwanderungsländern immer wieder Phasen einer großen Offenheit gegenüber Migration, beispielsweise aufgrund de-

mographischer Interessen. Ein Beispiel hierfür stellte Frankreich im 19. Jahrhundert dar, als aufgrund sinkender Geburtenraten Einwanderung befürwortet wurde. Auch ökonomische Interessen und ein hoher Arbeitskräftebedarf können zu einer Öffnung für Migration führen, wie im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg deutlich wurde (Light 2013: 350 f.).

Neben politischen Veränderungen im Zeitverlauf können die „neuen“ Einwanderungsländer unterteilt werden in diejenigen Staaten mit einer stärkeren kolonialen Geschichte, wie z. B. das Vereinigte Königreich, Frankreich oder die Niederlande, und die Staaten mit einer weniger stark ausgeprägten kolonialen Vergangenheit, wie z. B. Deutschland oder Italien. Erstere haben bereits längere Erfahrungen mit multikulturell und multiethnisch zusammengesetzten Gesellschaften und verfolgen häufig antirassistische Politiken und Maßnahmen gegen Diskriminierung, während diese in anderen Staaten weniger stark ausgeprägt sind (Hoesch 2018: 150 f.).

Darüber hinaus hat auch das politische System Einfluss auf die Migrationspolitik. So führt die republikanische Tradition in Frankreich dazu, dass Gruppenidentitäten – z. B. auf Basis der ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit – vom Staat nicht berücksichtigt werden und stattdessen die Gleichheit der Menschen in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger:innen das Verhältnis der Individuen zum Staat bedingen soll. Im Gegensatz dazu führt die Tradition der Konkordanzdemokratie (bzw. *consociational democracy*) in den Niederlanden dazu, dass sich parallele Teilsysteme für verschiedene gesellschaftliche Gruppen herausbildeten (Borkert et al. 2007: 21 f.).

Da sich auch im Zeitverlauf die Migrationspolitik von Staaten verändert, werden im Folgenden kurz die migrationspolitischen Entwicklungen einiger Staaten skizziert, die sich idealtypisch als „klassische“ und „neue“ Einwanderungsländer einordnen lassen.

7.1.1 Entwicklung der Migrationspolitik „klassischer“ Einwanderungsländer

Auch wenn die USA als Prototyp eines „klassischen“ Einwanderungslandes gelten, zeigen sich auch hier über die Zeit Brüche und Veränderungen der Migrationspolitiken sowie der gesellschaftlichen Diskurse um Migration: „At different points in history, the legislation towards immigration has been incredibly restrictive and at other times, more humane and liberal.“ (Obinna 2018: 238) Meist wurde dabei zwischen verschiedenen Gruppen auf Basis ihrer nationalen Zugehörigkeit, ihrer politischen Einstellung, ihres sozio-ökonomischen Hintergrunds oder ihrer „Rasse“/Ethnie differenziert (→ Kap. 12).

Beispielsweise ermöglichte der 1790 verabschiedete *Naturalization Act* den Erwerb der amerikanischen Staatsangehörigkeit bereits nach zwei Jahren, bezog sich dabei aber nur auf „freie weiße Personen“ und folgte somit dem damals vorherrschenden Rassismus. Dennoch waren auch diese Regelungen stark umstritten, da viele eine massenhafte Einwanderung von irischen Staatsangehörigen befürchteten und dadurch die politische Kultur des Landes bedroht sahen (Reimers 2012: 274 f.). Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts wurden zunehmend Migra-

III. Ausgewählte Themen politikwissenschaftlicher Migrationsforschung

tionspolitiken auf der nationalen Ebene beschlossen, die die Einwanderung von verschiedenen Bevölkerungsgruppen auf Basis ihrer nationalen Zugehörigkeit, Konfession oder „Rasse“ beschränkten (Reinecke 2010: 259 f.).¹ Sie wurden zwar häufig mit ökonomischen Argumenten legitimiert, vermischten sich jedoch mit bereits lange bestehenden rassistischen Vorurteilen, beispielsweise gegen Chines:innen oder Mexikaner:innen. Auch gegenüber Einwander:innen aus Südosteuropa bestanden große Vorbehalte. Sie wurden einerseits als Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt wahrgenommen und andererseits aufgrund oft fehlender Alphabetisierung als Bedrohung amerikanischer Werte gesehen. Um ein Absinken des Bildungsniveaus zu verhindern, führten die USA Anfang des 20. Jahrhunderts Lesetests ein, die Einwander:innen bestehen mussten, um Zugang zu erhalten (Obinna 2018). Diese wurden ab 1921 ergänzt durch nationale Quoten für Zuwandernde v. a. aus Asien (Reimers 2012: 281–286).

Mit dem Hart-Cellar-Act wurden 1968 dann die als „unamerikanisch“ deklarierten Quoten abgeschafft und eine Einwanderungspolitik etabliert, die sich an der Qualifikation der Migrant:innen und ihren (familiären) Beziehungen in die USA ausrichtete. Gleichzeitig wurden Geflüchtete aus Kuba und Indochina bevorzugt aufgenommen, da ihre Flucht als Überlegenheit des kapitalistischen Systems interpretiert wurde (Zolberg 1983: 242).

Diese liberalere Haltung hielt jedoch nicht lange an, da in den 1980er Jahren ein erneuter Wechsel hin zu restriktiveren Politiken vollzogen wurde. Dieser richtete sich insbesondere gegen irreguläre (Arbeits-)Migration und kriminelle Migrant:innen, deren Einwanderung auch durch eine Verschärfung der Grenzsicherung vor allem an den südlichen Land- und Seegrenzen verhindert werden sollte. Dabei wurden die Kompetenzen und Budgets der Vollzugsbehörden massiv ausgeweitet und das Militär sowie Militärtechnologie zunehmend in die Sicherung der Grenzen einbezogen. Dieser Fokus verschärfte sich durch die Anschläge vom 11. September 2001 noch (Andreas 2003). Der Vollzug des Einwanderungsrechts ähnelt nun zunehmend dem Strafvollzugssystem, bei dem Verstöße gegen Einwanderungsregeln auch nach Jahren noch mit Abschiebung und anderen Strafen geahndet werden können. Diese Angleichung von Einwanderungs- und Strafvollzugssystemen wird mit dem Begriff *crimmigration* bezeichnet (Obinna 2018).

In den letzten Jahren haben die politischen und gesellschaftlichen Konflikte um Migrationspolitik durch die politische Polarisierung des Kongresses und der Wahlerfolge von Kandidat:innen mit extremeren Positionen stark zugenommen (Alamillo et al. 2019). Dabei werden zunehmend auch offen rassistische Positionen eingenommen, wenn Ex-Präsident Trump beispielsweise vier amerikanischen Politikerinnen *of color* die Zugehörigkeit zum Staat abspricht, obwohl sie mehrheitlich in den USA geboren wurden:

„So interesting to see ‘Progressive’ Democrat Congresswomen, *who originally came from countries whose governments are a complete and total catastrophe*, the worst, most corrupt and inept anywhere in the world (if they

1 Darüber hinaus hatte es immer schon Regelungen gegeben, die beispielsweise kranken Menschen oder Kriminellen die Einreise verweigerten.

even have a functioning government at all), now loudly and viciously telling the people of the United States, the greatest and most powerful Nation on earth, how our government is to be run. *Why don't they go back and help fix the totally broken and crime infested places from which they came. Then come back and show us how it is done.*" (Donald Trump, Twitter, 14. Juli 2019, Hervorhebungen hinzugefügt)

Rassistische Positionen sowie die Darstellung von Migration als Bedrohung für die nationale Sicherheit oder Identität fügen sich in eine lange Tradition ein, in der Einwander:innen wiederholt als negativ und andersartig dargestellt und ausgegrenzt wurden. Dieser rassistische und diskriminierende Unterton hatte meist auch in Phasen einer größeren Offenheit gegenüber Migration Bestand (Obinna 2018: 248).

Die *kanadische* Einwanderungspolitik unterscheidet sich hiervon in einigen Punkten, obwohl auch die kanadische Staatsgründung auf der Einwanderung weißer europäischer Siedler:innen beruhte. Sie war jedoch bereits von Beginn an stärker bikulturell geprägt, da die französischen Siedlungsgebiete ihre sprachliche und kulturelle Eigenständigkeit bewahren wollten. Dementsprechend etablierte sich hier ein plurales und föderalistisches Staatsmodell, auch wenn die Beziehungen zwischen englisch- und französischsprachigen Bevölkerungsteilen keineswegs konfliktfrei waren. In den 1960er Jahren wurde dann das international viel beachtete Punktesystem für die Einwanderung eingeführt, das die Selektion der Zuwandernden auf Basis ihrer jeweiligen Qualifikationen festschrieb.

Infobox

Angebots- und nachfrageorientierte Migrationspolitik für Arbeitskräfte

In Neuseeland, Kanada und Australien werden Zuwanderungswillige traditionell nach Leistungskriterien bewertet (manchmal noch als *Punktesysteme* bezeichnet). Besonders relevant sind dabei Bildungsabschlüsse, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und ein unterschriebener Arbeitsvertrag. Aber auch das Alter sowie die Sprachkenntnisse und der Bildungsstand von Lebenspartner:innen spielen eine Rolle. Richten sich die Einwanderungssysteme dabei überwiegend an den Leistungspotenzialen der Zuwandernden aus, so werden die entsprechenden Regelungen als *angebotsorientiert* bezeichnet. Wenn die Leistungskriterien auf die nationale oder regionale Bedarfslage, etwa an Fachkräften in einer bestimmten Branche, ausgelegt sind, spricht man von *nachfrageorientierten* Regelungen.

Galten die Punktesysteme klassischer Einwanderungsländer lange als nahezu ausschließlich angebotsorientiert, während die Einwanderungspolitik Deutschlands als nahezu ausschließlich nachfrageorientiert angesehen wurde, lassen sich längst kaum mehr Extremtypen finden. Einerseits hat beispielsweise Kanada die Bevorzugung nachgefragter Branchen eingeführt (Kolb 2014). Andererseits hat Deutschland seit 2012 und besonders mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2020 (→ Kap. 5) derart stark angebotsorientierte Komponenten eingeführt, dass es mittlerweile als das Land mit der liberalsten Migrationspolitik für Fachkräfte gilt.

Stichwortverzeichnis

Die Angaben verweisen auf die Seitenzahlen des Buches.

- Anwerbestopp 93, 97
Assimilation 24, 28, 141, 227
Asylbewerberleistungsgesetz 74, 95, 103
Asylgesetz 74, 103
Aufenthaltsgesetz 101
Aufenthaltstitel 102, 108, 115
Ausländerbehörden 102, 105, 109, 112, 157, 205
Autonomie der Migration 118
Binnenmigration 17, 18, 38, 63, 69, 70, 200
Brexit 140, 141
Bund 99–101, 109, 115, 129, 222
Bundesländer 40, 100, 104, 107–110, 222, 236, 238, 240
Denizenship 229, 232
Deprivationsthese 211
Discursive gap 125
Diskriminierung 17, 18, 23, 26, 29, 51, 135, 140, 184, 210, 220, 227, 234
Distributive Politik / redistributive Politik 40
Drittstaaten 63, 64, 68, 70, 76–78, 83, 86, 95
Dublin-Verordnung 73, 74, 81, 85, 95, 97, 165
Duldung 102, 112, 157
Einbürgerung 123, 131, 138, 142, 222, 226, 227, 230–232, 235–237, 244
Einbürgerungstest
– Einbürgerungstests 222, 231
Einbürgerungstests
– Einbürgerungstests 222
Ethnisierung 221, 223, 224, 227
Externe Dimension 76, 77
Fachkräfteeinwanderung 102
Familien 61, 93, 107, 142, 177, 194, 195
Flüchtlingsregime 47, 48, 55, 58, 60, 61
Fluchtursachenbekämpfung 197, 198
Föderalismus 100
Freizügigkeit 67–69, 101, 139
Frontex 84, 85, 127, 159, 166, 167
Gastarbeiter
– innen 91, 93, 96, 172, 191, 224, 232
Gender 19, 23, 159, 209, 214, 220, 221, 235
Genfer Flüchtlingskonvention 55, 56, 58, 60, 74, 79, 90, 92, 95, 99, 128, 156, 166
Globalisierung 46, 119, 120, 130, 219
Governance 36, 47, 60, 61
Grundgesetz 100, 222, 235, 236
Human Security / Menschliche Sicherheit 154, 155
Humankapital 19, 177
Identität 23, 27, 48, 55, 137, 138, 141, 155, 158, 162, 165, 168, 207, 214, 217, 219, 221, 224, 228, 230
Implementation 35, 39, 83, 95, 103, 104, 108, 109, 125, 148, 239
Index, Indices 143, 144, 200
Institutionalismus 48
Integration 15, 24–27, 30, 31, 35, 40, 44, 57, 63–66, 82, 96, 98, 99, 106, 107, 115, 129, 131, 138, 142, 143, 146, 164, 167, 174, 175, 178, 181, 183–185, 187, 207, 225, 234, 236–239
Interessen 42, 43, 57, 60, 65, 78–80, 85, 91, 120, 121, 127, 135, 153–155, 159, 201
Internationale Organisation für Migration (IOM) 16, 21, 49, 51–53, 56, 60, 61, 106, 144
Islam 96, 105, 106, 162, 207, 224, 241
Kettenmigration 20
Kinder 23, 54, 71, 96, 142, 226, 231, 242
Kommunen 93, 97, 106–115, 125, 129, 236, 238, 240
Komplexität 22, 45, 49, 68, 99, 131, 173, 175, 200, 207, 221, 224, 242
Kontakthypothese 26, 212
Konvergenz 145–147
Kultur 30, 49, 103, 119, 135, 175, 203, 204, 213, 215, 218, 219, 222, 242

Stichwortverzeichnis

- Land-Stadt-Migration 17, 171
Leitkultur 221, 222, 244
Liberalisierung 53, 69, 70, 96, 98,
144–146, 148–151, 198
Menschenhandel 49, 52, 54, 55, 74, 77,
164
Menschenrechte 43, 50, 51, 58, 83, 85,
90, 122, 123, 150, 155, 156, 166, 167,
180, 183, 192, 199, 200, 207, 215
Menschenschmuggler / Menschenschmug-
gel 147, 153, 156, 166
Migrant
– innenorganisationen 25, 115, 121, 240,
243
Migrationshintergrund 90, 119, 129, 141,
210, 221, 225–228, 234, 235, 237–240,
243, 244
Migrationsindustrie 20, 118
Migrationsmanagement 78, 127–129,
195, 202
Migrationsregime 47, 51, 59, 61, 134
Migrationssystem 20, 118, 165
Migrationstheorien 15, 172, 200
Mixed Migration 21
Multikulturalismus 24, 28, 29, 134, 138,
141
Nationalstaat 34, 36, 46, 130, 229
Netzwerke 20, 26, 178
Non-Refoulement / Nichtzurückwei-
sung 56, 76
Opinion-policy gap 204
Parteien 25, 42, 80, 90, 114, 141, 149,
182, 213, 238, 239
Partizipation 28, 96, 100, 141, 217, 232,
234–237, 242, 244
Policy, Polity, Politics 38–40, 44, 46, 52,
87, 124, 130, 143, 144, 151, 156, 169,
187, 202, 260
Politikberatung 33, 44, 45, 240
Politikversagen 44, 117, 121, 127, 129
Postkolonial, Postkolonialismus 29, 219
Protest 241, 244
Push- und Pull-Faktoren / Push-Pull-Mo-
delle 18, 20
Querschnittpolitik 39
Quoten / Quotenregelungen 134, 136
Rassismus 26, 49, 135, 140, 142, 161
Rechtspopulismus 203, 213, 214
Religion 50, 55, 56, 100, 114, 150, 210,
221
Relocation 75
Resettlement 58–60, 75, 79, 83, 139
Rücküberweisungen / Remittances 19, 52,
119, 133, 157, 189, 191, 193–196
Selektion / Selektivität 137, 150, 151, 182
Sozialintegration 25–28
Spurwechsel 109, 185–187
Staatsangehörigkeit 35, 39, 44, 55, 56,
69, 79, 89, 100, 101, 103, 111, 123,
133, 135, 142, 147, 179, 180, 192,
214, 217, 226, 227, 229–237, 242, 243
Statistik 101, 217, 224
Symbolpolitik 104, 203, 208, 209
Systemintegration 25, 27, 28
Systemtheorie 27
Transnationalismus 193
Ungleichheit, soziale 140, 183, 220, 221
UNHCR 21, 23, 34, 49, 50, 57–60, 95,
106, 132, 156
Unterschichtung 183
Urban Citizenship 232, 233, 244
Vergleich 34, 39, 44, 97, 118, 125,
131–134, 143, 145, 147, 149, 151,
159, 164, 175, 182, 199, 212, 230, 237
Vertragsarbeiter
– innen 91
Verwaltung 63, 83, 97, 98, 104, 115, 128,
157, 205, 239, 240
Vielfalt 29, 37, 38, 41, 60, 85, 89, 96,
104, 106, 110, 113, 120, 133, 138,
140, 166, 175, 199, 200, 203, 206,
207, 209–213, 215, 225, 239, 241–243
Wahlen 230, 235–237
Wohlfahrtsstaat 175, 177–179, 182–187

Bereits erschienen in der Reihe STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT (ab 2017)

Chinese Politics

Von Prof. Dr. Dr. Nele Noesselt
2021, ca. 270 Seiten, broschiert
ISBN 978-3-8487-4673-6

Föderalismus

Von Prof. Dr. Roland Sturm
3., umfassend aktualisierte Auflage, 2020, 201 Seiten, broschiert
ISBN 978-3-8487-7786-0

Das politische System der Schweiz

Von Prof. Dr. Adrian Vatter
4., vollständig aktualisierte Auflage, 2020, 592 Seiten, broschiert
ISBN 978-3-8487-6564-5

Rechtsextremismus

Von Prof. Dr. Samuel Salzborn
4., überarbeitete und erweiterte Auflage 2020, 186 S., broschiert
ISBN 978-3-8487-6759-5

Das erste Forschungsprojekt

Von Prof. Dr. Tom Mannewitz
2020, 344 Seiten, broschiert
ISBN 978-3-8487-6760-1

Entscheidungs- und Spieltheorie

Von Prof. Dr. Joachim Behnke
2., durchgesehene und aktualisierte Auflage 2020, 230 S., broschiert
ISBN 978-3-8487-6254-5

Hispanoamerika

Von Prof. Dr. rer. pol. Hartmut Sangmeister
2019, 249 S., broschiert
ISBN 978-3-8487-5102-0

Internationale Politische Ökonomie

Von Prof. Dr. Stefan A. Schirm
4., unveränderte Auflage 2019, 290 S., broschiert
ISBN 978-3-8487-5984-2

Theoretiker der Politik

Von Prof. em. Dr. Frank R. Pfetsch
3. Auflage 2019, 614 S., broschiert, 29,90 €,
ISBN 978-3-8487-5015-3

Chinesische Politik

Von Prof. Dr. Dr. Nele Noesselt

2., aktualisierte und überarbeitete Auflage 2018, 252 S., broschiert

ISBN 978-3-8487-4238-7

Einführung in die Politikwissenschaft

Von Prof. Dr. Thomas Bernauer, Prof. Dr. Detlef Jahn, Dr. Patrick M. Kuhn und Prof. Dr. Stefanie Walter

4., durchgesehene Auflage 2018, 566 S., broschiert

ISBN 978-3-8487-4872-3

Internationale Sicherheit und Frieden

Von Prof. Dr. Heinz Gärtner

3., erweiterte und aktualisierte Auflage 2018, 338 S., broschiert

ISBN 978-3-8487-4198-4

Methoden der Politikwissenschaft

Von Prof. Dr. Bettina Westle

2. Auflage 2018, 436 S., broschiert

ISBN 978-3-8487-3946-2

Parlamentarismus

Von Prof. Dr. Stefan Marschall

3., aktualisierte Auflage 2018, 265 S., broschiert

ISBN 978-3-8487-5231-7

Weltbilder und Weltordnung

Von Prof. Dr. Gert Krell und Prof. Dr. Peter Schlotter

5., überarbeitete und aktualisierte Auflage 2018, 462 S., broschiert

ISBN 978-3-8487-4183-0

Grundbegriffe der Politik

Von Dr. Martin Schwarz, Prof. Dr. Karl-Heinz Breier und Prof. Dr. Peter Nitschke

2., aktualisierte und erweiterte Auflage 2017, 246 S., broschiert

ISBN 978-3-8487-4197-7