

Kommunale Integration von Menschen mit Migrations- hintergrund – ein Handbuch

Herausgegeben von Petra Mund
und Bernhard Theobald

Herausgegeben von Petra Mund und Bernhard Theobald

Kommunale Integration von Menschen mit Migrations- hintergrund – ein Handbuch



Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Berlin

Hand- und Arbeitsbücher (H 18)

Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Michaelkirchstraße 17/18, 10179 Berlin
www.deutscher-verein.de

Druck:
Altmann Druck
Mahlsdorfer Straße 13/14, 12555 Berlin

Printed in Germany 2009
ISBN 978-3-7841-1904-5
eISBN 978-3-7841-2249-6

Veröffentlicht mit Förderung durch das Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Vorwort

„Integration wird vor Ort gelebt“ – dieses Schlagwort kennzeichnet die zentrale Bedeutung, die das unmittelbare Wohn- und Lebensumfeld für Verlauf, Erfolg und für das (Er-)Leben von Integration hat.

Die Notwendigkeit, die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern, wird in den Kommunen schon lange gesehen, denn hier sind die Auswirkungen der Zuwanderung am deutlichsten spürbar. Aus den Kommunen kamen schon früh Impulse, Deutschland als Einwanderungsland zu begreifen – ein Denken, das inzwischen die Bundespolitik erreicht hat und sich u.a. im Nationalen Integrationsplan von 2007 ausdrückt. Darin hat sich auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Stärkung kommunaler Integrationsprozesse verpflichtet.

Mit diesem Band möchte der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. die Handlungsfelder, Spielräume und Gestaltungspotenziale kommunaler Integrationspolitik vorstellen, aber auch die Hindernisse und Restriktionen zeigen, mit denen sie konfrontiert ist. Best-practice-Beispiele vermitteln eine Vielfalt von an die jeweiligen kommunalen Bedürfnisse angepassten Strategien. Sie bieten keine allgemein gültigen Erfolgsrezepte, wohl aber Anregungen und Ideen für die Umsetzung von Integrationspolitik vor Ort – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der überall knappen Ressourcen.

Integration ist eine Querschnittsaufgabe; deshalb richtet sich dieser Band an alle, die dabei gefordert sind: kommunale Entscheidungsträger, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen, Verbände, Vereine, Initiativen und insbesondere auch die Migrantenselbstorganisationen. Ziel ist es, eine breite Zusammenarbeit aller Akteure vor Ort und eine bessere Vernetzung der verschiedenen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen zu fördern. Dies ist die Voraussetzung für eine gelingende und nachhaltige Integration, d.h. für eine gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in allen gesellschaftlichen Bereichen.

Berlin, im März 2009

Michael Löher
Vorstand des Deutschen Vereins

Inhaltsverzeichnis

<i>Petra Mund/Bernhard Theobald</i> Einführung	7
A. Grundlagen	
<i>Jochen Oltmer</i> Zuwanderung und Integration in Deutschland seit den 1950er Jahren	12
<i>Jürgen Blechinger</i> Rechtliche Vorgaben und Rahmenbedingungen für die Integration	29
<i>Philip Anderson</i> Wer sind Migrantinnen und Migranten?	42
<i>Haci-Halil Uslucan</i> Was ist Integration?	57
B. Bestandsaufnahme	
<i>Dieter Filsinger</i> Die Entwicklung kommunaler Integrationspolitiken	74
<i>Bernhard Theobald</i> Zuwanderungssteuerung und Zuwanderungsbegrenzung	93
<i>Claudia Walther</i> Kann man Integrationserfolge messen? Integrationsmonitoring in Kommunen	107
<i>Harald Löhlein</i> Die Rolle der Wohlfahrtsverbände bei der Integration vor Ort	130
<i>Helmuth Schweitzer</i> Integration in lernbehinderten Systemen – Grundlagen kommunaler Bildungspolitik mit Zuwandererfamilien	150
<i>Hartmut Häußermann/Andreas Kapphan</i> Migration und räumliche Segregation	173
C. Probleme und Lösungen in der Praxis	
<i>Petra Mund/Bernhard Theobald</i> Handlungsfelder kommunaler Integrationspolitik	190

<i>Klaus Pester</i>	
Handlungsfeld Arbeitsmarkt	191
<i>Praxisbeispiel 1</i>	
Job-Kontakt. Die Messe für Vielfalt auf dem Arbeitsmarkt (Hamburg)	199
<i>Praxisbeispiel 2</i>	
Lokales Kompetenznetzwerk „SIMA – Saarbrücker Initiative Migration und Arbeitswelt“ (Saarbrücken)	203
<i>Ingrid Gogolin</i>	
Handlungsfeld Sprache	206
<i>Praxisbeispiel 1</i>	
Sprach und Orientierungskurse für Flüchtlinge (Münster)	213
<i>Praxisbeispiel 2</i>	
„Interkulturelles Gesamtkonzept“ (Bottrop)	216
<i>Helmuth Schweitzer</i>	
Handlungsfeld Bildung	220
<i>Praxisbeispiel 1</i>	
LISA (Lokale Initiativen zur Integration junger Spätaussiedler in Ausbildung und Beruf; Kreis Nordfriesland)	238
<i>Praxisbeispiel 2</i>	
Ein Quadratkilometer Bildung (Berlin)	246
<i>Bettina Reimann</i>	
Handlungsfeld Wohnen	260
<i>Praxisbeispiel 1</i>	
Ältere MigrantInnen im Stadtteil-Leben (Rüsselsheim)	267
<i>Praxisbeispiel 2</i>	
Café Croque o’deal – das Öffentliche Wohnzimmer für Jung und Alt (Worms)	279
<i>Susanne Huth</i>	
Handlungsfeld Beteiligung	283
<i>Praxisbeispiel 1</i>	
Netzwerk für die Integration von Migranten (Hansestadt Stendal)	289
<i>Praxisbeispiel 2</i>	
Qualifizierungsseminare für Migrantenorganisationen (Nürnberg)	294
 D. Was ist gelungene kommunale Integrationspolitik?	
<i>Petra Mund/Bernhard Theobald</i>	
Erfolgreiche kommunale Integrationspolitik	300
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	305

Einführung

Der politische und gesellschaftliche Diskurs um die Zukunftsfähigkeit Deutschlands wurde in den letzten Jahren erheblich durch die Tatsache mitgeprägt, dass die Integration der dauerhaft in der Bundesrepublik lebenden Menschen mit Migrationshintergrund eine wesentliche Aufgabe in einer sich globalisierenden Welt ist und dies auch in Zukunft bleiben wird. Dass es integrationspolitischen Gestaltungsbedarf gibt, wurde auch von staatlicher Seite zunehmend anerkannt – von den Debatten über ein Zuwanderungsgesetz bis hin zum Nationalen Integrationsplan der Bundesregierung und seiner Umsetzung. Dieses Bewusstsein kommt auch in den vielfältigen Aktivitäten öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure zum Ausdruck, die darauf abzielen, die Lebensverhältnisse und Teilhabechancen der Menschen mit Migrationshintergrund nachhaltig zu verbessern. Integrationspolitik als Gestaltungsaufgabe betrifft alle politischen Ebenen von der Europa- bis zur Lokalpolitik in den Städten, Landkreisen und Gemeinden – und sie ist gleichzeitig eine Querschnittsaufgabe, die unterschiedlichste Politikfelder und gesellschaftliche Akteure betrifft. Da Integration sich immer vor Ort vollzieht, kommt den Kommunen und den lokal tätigen zivilgesellschaftlichen Akteuren besondere Bedeutung zu – auch weil gelingende Integrationspolitik die Kenntnis der konkreten Verhältnisse im lokalen Raum erfordert.

Vor dem Hintergrund dieses Stellenwerts der lokalen Ebene ist es Ziel des vorliegenden Handbuches, einen Überblick über die kommunale Integrationspolitik im Sinne einer exemplarischen Bestandsaufnahme zu bieten und ihre Einbettung in die historischen, politischen und rechtlichen Entwicklungen und Rahmenbedingungen in Deutschland aufzuzeigen. Die ausgewählten Handlungsfelder beschreiben die Anforderungen und Bestrebungen zur Stärkung des gesellschaftlichen Integrationspotenzials vor Ort in ihrem sozialen und politischen Kontext. Die vorgestellten Projekte können keinesfalls die gesamte Bandbreite gelungener Integrationspolitik dokumentieren; vielmehr sollen exemplarisch die konkreten Umsetzungsprozesse in der Praxis nachvollziehbar dargelegt werden.

Im ersten Abschnitt (A) wird kommunale Integrationspolitik zunächst im Spannungsfeld politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund der bundesrepublikanischen Nachkriegsgeschichte verortet (*Oltmer; Blechinger*). Die Heterogenität der Gruppe der Migrantinnen und Migranten spielt für die Anforderungen an eine gelingende Integrationspolitik in der Praxis eine große Rolle und ist gleichermaßen Ausdruck vergangener und Ziel zukünftiger Zuwan-

derungssteuerung (*Anderson; Theobald*). Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept „Integration“ aus psychologischer Perspektive schließt diesen Teil ab (*Uslucan*).

Der zweite Abschnitt (B) behandelt die Entwicklung kommunaler Integrationspolitiken (*Filsinger*) und die Probleme bei der Messung ihrer Wirkungen (*Walther*). Der Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege als zivilgesellschaftlichem Akteur im Prozess der Integration vor Ort ist ein gesonderter Beitrag gewidmet (*Löhlein*). Insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung kommt der Bildungspolitik auf kommunaler Ebene ein entscheidendes Gewicht – und ein eigener Beitrag in diesem Abschnitt – zu (*Schweitzer*). In dem Maße, in dem die Erwerbsarbeit ihren zentralen Stellenwert auch für die Integration verliert, treten die Verhältnisse im Wohnumfeld, die maßgeblich von Prozessen räumlicher Segregation und Durchmischung beeinflusst werden, stärker in den Blick (*Häußermann/Kapphan*).

Im dritten Abschnitt (C) werden einzelne Handlungsfelder – Arbeitsmarkt, Sprache, Bildung, Wohnen und Beteiligung – kommunaler Integrationspolitik vorgestellt und Mindeststandards sowie Anforderungen thematisiert. Jedes Handlungsfeld wird zunächst übergreifend präsentiert (*Pester; Gogolin; Schweitzer; Reimann; Huth*) und dann anhand von zwei Praxisbeispielen veranschaulicht, um die Implementationsprozesse auf kommunaler Ebene zu verdeutlichen. Den Informationen zu den Praxisbeispielen lassen sich auch die Kontaktdaten der Akteure und der Träger entnehmen, um die Recherche weitergehender Informationen zu erleichtern und zu Nachahmung oder Adaption anzuregen.

Den Abschluss des Handbuches bildet der Versuch, in allgemeiner Form vor dem Hintergrund der theoretischen Ansätze und praktischen Erfahrungen Kriterien für das Gelingen kommunaler Integrationspolitik zu benennen (*Mund/Theobald*).

Angesichts der Fülle und Vielgestaltigkeit von integrationspolitischen Maßnahmen, Projekten und Anstrengungen auf kommunaler Ebene sowie der reichen wissenschaftlichen Literatur zum Thema muss ein Handbuch zur kommunalen Integrationspolitik notwendig lückenhaft bleiben insofern, als eine vollständige oder auch nur repräsentative Darstellung der Materie jeden Rahmen sprengen würde. Die hier getroffene Themenauswahl ist geleitet von dem Bemühen, die für die Praxis vor Ort grundlegenden und besonders relevanten Felder zu beleuchten. Darüber hinaus war die Auswahlentscheidung geprägt von der spezifischen Perspektive des Deutschen Vereins, die gekennzeichnet ist durch dessen enge Bindungen an die kommunale Familie und die Verbände der Freien Wohlfahrts-

pflege sowie letztlich auch durch die subjektive Sicht der Herausgeberin und des Herausgebers auf die integrationspolitische Landschaft in der Bundesrepublik.

Zum Schluss möchten wir uns bedanken bei den Autorinnen und Autoren der Beiträge, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Projekte vor Ort und allen Kolleginnen und Kollegen, die uns mit Rat und Tat zur Seite standen. Besonderer Dank gilt Frau Schäfer vom Eigenverlag des Deutschen Vereins für die organisatorische Unterstützung und die redaktionelle Bearbeitung der Texte.

Teil A

Grundlagen

Jochen Oltmer

Zuwanderung und Integration in Deutschland seit den 1950er Jahren

Die Geschichte Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg ist auch eine Geschichte umfangreicher Zuwanderungs- und Eingliederungsprozesse. Der Krieg hatte zu einer enormen Zunahme der Zwangswanderungen geführt, unter anderem als Folge von Deportation und Zwangsarbeit in der Kriegswirtschaft, Evakuierung und Flucht aus den Kampfzonen sowie Massenausweisung, Flucht und Vertreibung nach Kriegsende.

Nach der Überwindung unmittelbarer Kriegsfolgen im Migrationsgeschehen etablierte sich in der Bundesrepublik Deutschland ein neues Migrationsregime: Eine weitreichende Zulassung von ausländischen Arbeitskräften mit Hilfe zwischenstaatlicher Anwerbeabkommen in einer Situation ausgesprochen hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten korrespondierte bei zunehmender Aufenthaltsdauer mit einer sukzessiven Verfestigung des Aufenthaltsstatus der Zuwandernden. Damit sanken zugleich die staatlichen Handlungsspielräume für eine Verhinderung von Prozessen dauerhafter Niederlassung und Nachwanderung, selbst nach dem Ende der Anwerbung von Arbeitskräften durch den Anwerbestopp von 1973 (Überblick zur deutschen Migrationsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts: Oltmer 2009). In der DDR, wo Ausländerbeschäftigung sich auf einem wesentlich niedrigeren Niveau als in der Bundesrepublik Deutschland bewegte, wurde demgegenüber dauerhafte Zuwanderung und Integration in der Regel verhindert.

Deswegen brachten die Deutschen im Osten und im Westen in den Vereinigungsprozess 1989/90 ganz unterschiedliche Erfahrungen im Umgang mit Fremden ein. Nach den Grenzöffnungen in Europa mit dem Ende des Ost-West-Konflikts 1989/90 gewann die im „Kalten Krieg“ auf ein Minimum beschränkte Ost-West-Wanderung erneut erheblich an Bedeutung. Die folgenden Bemerkungen bieten einen Überblick über wesentliche Entwicklungen im Zuwanderungs- und Integrationsgeschehen in Deutschland seit den 1950er Jahren (zu den kommunalen Integrationspolitiken s. Filsinger in diesem Band).

Anwerbung von „Gastarbeitern“ und ihre Integration seit den 1950er Jahren

Die enorme Expansion des bundesdeutschen Arbeitsmarkts im Zeichen einer massiven Ausweitung des Außenhandels, die zugleich Ursache und Folge des Booms („Wirtschaftswunder“) nach dem Ende der unmittelbaren Nachkriegszeit

war, bildete den Hintergrund für die Anwerbung von Millionen Arbeitsmigranten („Gastarbeiter“) beiderlei Geschlechts aus dem Süden Europas, an der auch die „Entsendeländer“ interessiert waren, die auf den Export von Erwerbslosigkeit und den Transfer von Lohngeldern setzten. Zunächst hatte noch die starke Zuwanderung aus der DDR den über das eigene Arbeitskräftepotenzial hinauswachsenden Bedarf des westdeutschen Arbeitsmarkts gedeckt. Nach der Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 waren ca. 3,1 Millionen Deutsche von Ost nach Westdeutschland (aber auch mehr als 500.000 in umgekehrte Richtung) gezogen. Mit dem Mauerbau 1961 endete diese Massenzuwanderung abrupt (Heidemeyer 1994; Ackermann 1995). Von 1961 bis zum „Ölpreisschock“ 1973, der den Anwerbestopp veranlasste und die Ausländerbeschäftigung ihren Gipfel punkt überschreiten ließ, wuchs die ausländische Erwerbsbevölkerung von rund 550.000 auf ca. 2,6 Millionen an (Bethlehem 1982: 125). Vom Ende der 1950er Jahre bis zum Anwerbestopp 1973 kamen ca. 14 Millionen ausländische Arbeitskräfte nach Deutschland, rund 11 Millionen kehrten wieder zurück, die anderen blieben und ihre Familien zogen nach (Santel 1995: 56; Münz u.a. 1997: 38).

Auf die 1955 mit Italien und 1960 mit Spanien sowie Griechenland abgeschlossenen ersten Anwerbevereinbarungen folgten entsprechende Abkommen mit der Türkei (1961) und Marokko (1963), Portugal (1964) und Tunesien (1965) sowie 1968 mit Jugoslawien (zu den Hintergründen s. insgesamt Steinert 1995: 239–310). Während sich der Anwerbevertrag mit Italien noch vorrangig an Interessen der bundesdeutschen Außenpolitik orientierte, hatten arbeitsmarktpolitische Überlegungen der Bundesrepublik bei den zu Beginn der 1960er Jahre mit Spanien und Griechenland sowie der Türkei abgeschlossenen Vereinbarungen bereits ein höheres Gewicht. Die meisten „Gastarbeiter“ stammten zunächst aus Italien, Spanien und Griechenland. Ihr Anteil sank in den 1970er Jahren, während seit Ende der 1960er Jahre die Anteile der Migrant/innen aus Jugoslawien und vor allem aus der Türkei anstiegen. Der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik wuchs von 1,2 Prozent im Jahr 1960 über 4,9 Prozent im Jahr 1970 auf 7,2 Prozent im Jahr 1980 und blieb in den 1980er Jahren annähernd auf dieser Höhe (s. Tabelle 1). 1980 waren rund 33 Prozent der Ausländer türkische Staatsangehörige, gefolgt von 14 Prozent jugoslawischen und 13,9 Prozent italienischen Staatsangehörigen. Der Ausländeranteil an der Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten lag 1980 bei fast zehn Prozent, ging dann leicht zurück und stabilisierte sich bei knapp acht Prozent (allgemeiner Datenüberblick: Münz u.a. 1997; Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1999).

Tabelle 1: Zahl der Ausländer/innen in der Bundesrepublik Deutschland 1961–2007 (Hunderterstellen gerundet, ausgewählte Jahre)

Jahr	Zahl	In Prozent der Gesamtbevölkerung
1961	686.200	1,2
1967	1.806.700	3,1
1970	2.976.500	4,9
1974	4.127.400	6,7
1976	3.948.300	6,4
1979	4.143.800	6,7
1980	4.453.300	7,2
1982	4.666.900	7,6
1984	4.363.600	7,1
1988	4.489.100	7,3
1989	4.840.900	7,7
1990	5.342.500	8,4
1992	6.495.800	8,0
1995	7.173.900	8,8
1997	7.365.800	9,0
2001	7.318.700	8,9
2007	6.744.900	8,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister. Ab 1992: vereinigt Deutschland. Wegen einer Bereinigung der Daten des Ausländerzentralregisters im Jahr 2004 sind die Daten für 2007 nur bedingt mit den Angaben für die vorangegangenen Jahre vergleichbar.

Die Politik der Bundesregierung gegenüber der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte war in den 1960er und frühen 1970er Jahren keineswegs einheitlich. Vielmehr gab es innerhalb der Bundesregierung und zum Teil zwischen Bund und Ländern im Verlauf der 1960er Jahre anhaltende Auseinandersetzungen über Umfang und Formen der Kontrolle und Regulierung von Wanderungsprozessen, über den Umgang mit Familiennachzug und Ansiedlungstendenzen sowie den Primat von wirtschaftlichen, außenpolitischen oder sicherheits- und

bevölkerungspolitischen Interessen (Schönwälder 2001; Sonnenberger 2003). Dabei wurde über gesellschaftliche Auswirkungen von Ausländerbeschäftigung als Dauererscheinung in der Bundesrepublik bereits relativ früh diskutiert. Den beteiligten Ressorts war sehr wohl bewusst, dass sich mit der Zuwanderung von Arbeitskräften Daueraufenthalt und Familiennachzug verbanden. Der Primat des ökonomischen Interesses an einem dynamischen Wirtschaftsaufschwung aber verhinderte in den 1960er Jahren immer wieder, dass sich die vor allem in den Innenministerien von Bund und Ländern entwickelten Pläne zur Verhinderung von dauerhafter Einwanderung durch Rückkehrzwang und Blockade des Familiennachzugs durchsetzen konnten.

Ausländische Arbeitsmigrant/innen waren in der Regel als un- und angelernte Beschäftigte in der industriellen Produktion tätig, zumeist auf Arbeitsplätzen mit hoher körperlicher Beanspruchung und gesundheitlicher Belastung. Als Arbeitskräftepotenzial mit hohen Fluktuationsraten übernahmen sie eine konjunkturelle Pufferfunktion. Das zeigte sich bei der ersten Rezession 1966/67 ebenso wie beim „Ölpreisschock“ von 1973: Infolge der Krise von 1966/67 ging die Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik um ca. 30 Prozent von 1,3 Millionen auf 0,9 Millionen (Januar 1968) zurück. Sie stieg dann wieder an, um 1973 bis 1977 abermals um ca. 29 Prozent zu schrumpfen – besonders augenfällig in stark konjunkturabhängigen Erwerbsbereichen wie zum Beispiel im Baugewerbe: Die Zahl einheimischer Bauarbeiter nahm von 1973 bis 1976 um 15 Prozent, die der ausländischen hingegen um 41 Prozent ab (Bade 1983: 59–95).

Schon vor 1973 war die Tendenz zur Verfestigung des Aufenthalts von Ausländer/innen immer deutlicher zutage getreten. Neben den 2,6 Millionen ausländischen Beschäftigten lebten bereits fast 1,4 Millionen nichterwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik. Im Schuljahr 1965/66 hatte es in der Bundesrepublik nur 35.135 ausländische Schüler gegeben; 1970/71 lag ihre Zahl bereits bei 159.007, 1975/76 dann schon bei 385.275. Der Anstieg der Erwerbslosenzahlen in der Bundesrepublik nach 1973 schien zwar die Ausländerbeschäftigung überflüssig werden zu lassen. Mit „Ölpreisschock“ und Rezession verlor das wirtschaftliche Interesse an der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte gegenüber den restriktiven Linien der Innenministerien an Bedeutung. Trotz des 1973 in Kraft gesetzten Anwerbestopps verhinderten aber Normen des sozialen Rechtsstaats und außenpolitische Überlegungen die Durchsetzung der in den 1960er Jahren noch diskutierten Blockade des Familiennachzugs. Diese als „Steuerungsverlust“ des bundesdeutschen Staates beschreibbare Entwicklung resultierte in erster Linie aus der Herausbildung starker aufenthalts- und sozialrechtlicher Bindungen der ausländischen Zuwanderer in der Bundesrepublik; sie waren

dafür verantwortlich, dass die Dispositionsmacht einer auf „Rückkehrförderung“ ausgerichteten Migrationspolitik relativ gering blieb (Bade/Bommes 2000).

Der Anwerbestopp verfestigte die Bleibeabsichten, denn ausländische Arbeitskräfte, die ihre Arbeitsverhältnisse beendeten, um für einige Zeit in ihre Heimat zurückzukehren, hatten in der Regel keine Chance mehr, erneut als Arbeitsmigrant/innen zugelassen zu werden. Wollten sie nicht auf Dauer von ihren Angehörigen getrennt leben, standen sie vor der Alternative, endgültig in ihr Herkunftsland zurückzukehren oder ihre Familien in die Bundesrepublik zu holen (Heckmann 1981: 183–222). In der Folge stieg die Zahl derer, die sich für einen Familiennachzug entschieden. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer verfestigte sich ihr Aufenthaltsstatus, Integrationsprozesse wurden immer offensichtlicher. Obgleich die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen in der Bundesrepublik von 2,6 Millionen im Jahr 1973 auf ca. 1,8 Millionen im Jahr 1977 und bis 1989 auf ca. 1,6 Millionen sank, lag die ausländische Wohnbevölkerung von 1973 bis 1979 etwa konstant bei rund 4 Millionen und stieg bis 1989 auf knapp 4,9 Millionen (7,3 Prozent) an. 1980 hielt sich ein Drittel der Ausländer bereits zehn oder mehr Jahre in Deutschland auf, 1985 lag dieser Anteil schon bei 55 Prozent (detaillierte Hinweise auf Integrationsverläufe bei einzelnen Gruppen bieten: Herbert 2001; Motte u.a. 1999; Herbert/Hunn 2000; Morandi 2004; Rieker 2003; Mattes 2005; Hunn 2005).

Auch in der DDR gab es, in geringem Umfang, seit den späten 1970er Jahren Ausländerbeschäftigung auf der Grundlage von Regierungsabkommen mit verschiedenen sozialistischen Staaten, unter anderem mit Kuba (1978), Mosambik (1979) und Vietnam (1980). In den 1980er Jahren stieg die Zahl der überwiegend jungen „ausländischen Werkstätigen“ deutlich an, die zumeist für vier oder fünf Jahre in die DDR kamen. Anfang der 1980er Jahre lebten in der DDR durchschnittlich 6.000 Menschen aus Kuba und 5.000 aus Mosambik, in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre dann 11.000 aus Kuba, 12.000 aus Mosambik und 34.000 aus Vietnam. Vor allem die Zahl der vietnamesischen Arbeitskräfte wuchs rasch. Von den 1989 ca. 190.000 Ausländer/innen in der DDR stellten die in DDR-Betrieben Beschäftigten mit 93.600 die bei weitem stärkste Gruppe, von ihnen kamen ca. 59.000 aus Vietnam und ca. 15.000 aus Mosambik. Der Anteil der Männer dominierte durchgängig, nur durchschnittlich 15 Prozent der „ausländischen Werkstätigen“ waren Frauen (Überblick bei: Jasper 1991; Gruner-Domić 1999; Kuck 2003).

Wie die „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik arbeiteten die ausländischen Arbeitskräfte auch in der DDR zumeist in den von einheimischen Arbeitskräften am wenigsten geschätzten Beschäftigungsfeldern im unmittelbaren Produktionsbe-

reich und mit hoher gesundheitlicher Belastung, zum Beispiel zu drei Vierteln im Schichtdienst. Wegen eines strikten Rotationssystems mit strenger Befristung der Arbeitsverträge und in der Regel ausgeprägter Segregation durch Unterbringung in speziellen Wohnheimen gab es kaum Tendenzen der Integration der zumeist ledigen ausländischen Arbeitskräfte in die Gesellschaft der DDR. Öffentliche Diskussionen über ihre Arbeits- und Lebensbedingungen wurden ebenso wenig zugelassen wie Interessenvertretungen oder politische Partizipation. Das letzte DDR-Kabinett unter Ministerpräsident Lothar de Maizière einigte sich 1990 mit den Vertragsstaaten auf einen sofortigen Stopp der Anwerbung.

Zuwanderung und Integration im vereinigten Deutschland

Mit der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“, dem Wandel der politischen Systeme in den ehemaligen Staaten des „Ostblocks“ und dem Ende der DDR 1989/90 wandelten sich die europäischen und deutschen Migrationsverhältnisse grundlegend. Dass Deutschland wieder, wie schon vor dem Zweiten Weltkrieg (siehe dazu insgesamt Oltmer 2005), zum wesentlichen Ziel und zur zentralen Durchgangsstation für die Ost-West-Migration wurde, zeigte sich nicht nur bei den Arbeitsmigrant/innen, sondern auch im Hinblick auf die Zuwanderung von Asylsuchenden, Aussiedler/innen sowie Jüdinnen und Juden (Überblicke bei Bade 1994; Bade/Oltmer 2004).

Asylsuchende

Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik bot in seiner vom Parlamentarischen Rat 1948/49 geschaffenen Formulierung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ ein im internationalen Vergleich weitreichendes Grundrecht auf dauerhaften Schutz in Form eines verfassungsrechtlich einklagbaren Anspruchs auf Asyl. In Deutschland hatte es vor 1933 kein derartiges Recht auf Asyl gegeben: In der Weimarer Republik blieb, wie in den anderen west- und mitteleuropäischen Staaten auch, die Gewährung von Asyl für politische Flüchtlinge ein politisch motivierter Akt der Duldung. Sie war rechtlich ausschließlich möglich als eine Ausnahme innerhalb der Regelungen zur Abschiebung ausländischer Staatsangehöriger und bot Schutz vor Auslieferung (hierzu und zum Folgenden Oltmer 2002).

Das Asylgrundrecht der Bundesrepublik entstand in Reaktion auf die hunderttausendfachen Vertreibungen aus dem nationalsozialistischen Deutschland und bildete damit eine wichtige symbolische Distanzierung von dieser Unrechtsvergangenheit. Darüber hinaus demonstrierte das Asylgrundrecht gegenüber den Westmächten die Anerkennung der nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem bei

der Gründung der Vereinten Nationen festgeschriebenen menschenrechtlichen Regelungen. Noch stärker bestimmend aber war ein weiterer Aspekt: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates gingen davon aus, dass der größte Teil derjenigen, die das Asylrecht im Westen in Anspruch nehmen könnten, aus der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) kommen würde. Somit hätte jede Präzisierung des Asylartikels zu unerwünschten Beschränkungen der Möglichkeiten der Aufnahme von politisch Verfolgten aus der SBZ geführt. Die Konkurrenz der politischen Systeme in Ost und West und die sich abzeichnende Teilung Deutschlands bildeten eine wesentliche Perspektive auch für die Formulierung eines uneingeschränkten individuellen Grundrechts auf Asyl.

Je häufiger das Asylrecht seit den späten 1970er Jahren in Anspruch genommen wurde, desto stärker wurde es mit Hilfe gesetzlicher Maßnahmen und Verordnungen eingeschränkt. Zu diesem Zeitpunkt war die Bundesrepublik längst ein allseitig anerkanntes Mitglied der westlichen Staatenwelt geworden. Als solches musste sie nicht mehr demonstrieren, menschenrechtliche Standards einhalten zu wollen. Die nationalsozialistische Vergangenheit galt als so weit „bewältigt“, dass kaum mehr Veranlassung bestand, sich mit einem großzügigen Asylrecht symbolisch davon zu distanzieren. Und die grundlegende innerdeutsche Zielrichtung mit dem Blick auf die Aufnahme von Flüchtlingen aus der SBZ bzw. DDR spielte schon lange keine Rolle mehr: Bereits 1951 waren die deutlich ansteigenden Zuwanderungen aus der DDR durch die Einführung des sogenannten „Notaufnahmeverfahrens“ aus dem Asylrecht herausgenommen worden. Schließlich setzte der Mauerbau 1961 dem Zustrom ohnehin ein Ende. Mit der deutschen Vereinigung verloren die genannten Hintergründe für die Schaffung eines weitreichenden Asylrechts endgültig ihre Bedeutung; der Weg zu der lange umstrittenen Grundgesetzänderung, die 1993 schließlich umgesetzt wurde, stand damit offen.

Die Zahl der Asylgesuche hatte 1980 erstmals die Marke von 100.000 überschritten, war jedoch bereits im Folgejahr wieder deutlich abgesunken. Seit Mitte der 1980er Jahre aber stieg, vor allem vor dem Hintergrund der politischen und wirtschaftlichen Krise in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa, die Kurve der Asylgesuche wieder stark an. Sie wuchs 1988 erneut auf einen Wert von über 100.000, erreichte 1989 ca. 120.000 und im Folgejahr rund 190.000. 1991 kletterte sie weiter auf ca. 260.000 und erreichte 1992 schließlich den Höchststand von fast 440.000. Zugleich änderte sich die Zusammensetzung der Gruppe der Asylbewerber/innen grundlegend: 1986 waren noch rund 75 Prozent der Asylsuchenden aus der „Dritten Welt“ (vor allem aus Sri Lanka, Algerien, Ghana, Afghanistan und dem Iran) ge-

kommen. 1993 stammten 72 Prozent aus Europa (vor allem aus dem ehemaligen Jugoslawien, Rumänien, Bulgarien und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion).

Seit der Änderung des Grundrechts auf Asyl im Jahr 1993 hat in aller Regel keine Chance mehr auf Asyl, wer aus „verfolgungsfreien“ Ländern stammt oder über „sichere Drittstaaten“ einreist, mit denen Deutschland lückenlos umgeben ist. Nach dem Ende der Kriege und Bürgerkriege in Südosteuropa kam der überwiegende Teil der Asylbewerber wieder aus der „Dritten Welt“ (vor allem aus dem Irak, dem Iran und Afghanistan). 1994 schon war die Zahl der Asylbewerber/innen auf knapp 127.000 gefallen, seit dem Ende der 1990er Jahre liegen die Zahlen der jährlichen Asylanträge bei insgesamt stark sinkender Tendenz durchweg wieder unter der 1988–1997 überschrittenen Schwelle von 100.000 (s. Tabelle 2) (Bade 1994: 91–146; Münch 1993).

Tabelle 2: Asylanträge in der Bundesrepublik Deutschland 1972–2008
(ausgewählte Jahre; ab 1994 nur Erstanträge)

1972	5.289	1991	256.112
1976	11.123	1992	438.191
1978	33.136	1993	322.599
1980	107.818	1994	127.210
1982	37.423	1997	104.353
1984	35.278	1998	98.644
1986	99.650	2000	78.564
1987	57.379	2002	71.127
1988	103.076	2003	50.563
1989	121.318	2007	19.164
1990	193.063	2008	22.085

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001:113); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008: 11; 2009: 1)

Aussiedler

Neben der Zuwanderung von Asylbewerbern stieg Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre besonders die Zahl der Aussiedler in der Bundesrepublik Deutschland stark an. Die Zuwanderung der Aussiedler bildete nach den Zuwanderungen der Flüchtlinge und Vertriebenen in der Nachkriegszeit sowie der aus-

ländischen Arbeitsmigrant/innen seit der Mitte der 1950er Jahre die drittstärkste Migrationsbewegung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Überblick zur Geschichte der Aussiedlerzuwanderung bei Bade/Oltmer 2003; s. auch zu wichtigen Erscheinungsformen Dietz/Roll 1998; Silbereisen u.a. 1999).

Die Aussiedlerzuwanderung kann als eine Art „Rückwanderung über Generationen hinweg“ verstanden werden (Bade 1990), denn die Vorfahren der Aussiedler waren schon vor Jahrhunderten oder, wie im Falle der „Siebenbürger Sachsen“, sogar schon im Spätmittelalter aus dem deutschsprachigen Mitteleuropa abgewandert. Anerkannte Aussiedler haben seit dem Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz von 1953 Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit mit allen Rechten und Pflichten. Damit verband sich eine bis Ende der 1980er Jahre großzügige Aufnahmepraxis.

Die Zuwanderung von Personen deutscher Herkunft aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa in die Bundesrepublik Deutschland schloss nahtlos an die Geschichte der organisierten Vertreibungen an. Nach dem Ende von Flucht und Vertreibung lebten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa 1950 noch rund vier Millionen Deutsche und „Deutschstämmige“. 1950–1987 zogen rund 1,4 Millionen Aussiedler/innen vornehmlich aus Polen und Rumänien in die Bundesrepublik. Mit „Glasnost“ und „Perestrojka“ in der UdSSR, vor allem aber mit der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ 1989 stieg die Zahl der Aussiedler sprunghaft an: 1988–2007 erreichten weitere 3 Millionen Deutschland, mehr als zwei Drittel von ihnen kamen nun aus der Sowjetunion bzw. ihren Nachfolgestaaten. Von den insgesamt rund 4,5 Millionen Aussiedler/innen, die zwischen 1950 und 2007 in die Bundesrepublik einreisten, stammten mit 2,5 Millionen mehr als die Hälfte aus der UdSSR bzw. ihren Nachfolgestaaten. Aus Polen kamen 1,4 Millionen Aussiedler/innen, aus Rumänien 430.000, aus der Tschechoslowakei 105.000 und aus Jugoslawien 90.000.

1987 hatte die Aussiedlerzuwanderung noch bei knapp 79.000 gelegen; sie stieg mit rund 200.000 im Jahr 1988 drastisch an und erreichte bis Ende 1989 dann sogar 377.000. Im Spitzenjahr 1990 zogen rund 397.000 Aussiedler zu. 1991 bis 1995 ging die jährliche Aussiedlerzuwanderung auf 220.000 bis 230.000 zurück. Sie sank fortan weiter, erreichte 1997 ca. 134.000 und lag in den Jahren 1998–2001 bei um die 100.000. Seither ist sie kontinuierlich und deutlich zurückgegangen (s. Tabelle 3).

In der DDR blieb auch die Zuwanderung von Aussiedlern, die hier vorwiegend als Familienzusammenführung verstanden wurde, vergleichsweise niedrig (Hirschler-Horáková 2003).

Tabelle 3: Aussiedlerzuwanderung 1986–2008

1986	42.788	1996	177.751
1987	78.523	1997	134.419
1988	202.673	1998	103.080
1989	377.055	2000	95.615
1990	397.055	2003	72.885
1991	221.995	2005	35.522
1992	230.565	2007	5.792
1993	218.888	2008	4.362

Quelle: Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten (2003); Bundesverwaltungsamt (2009)

Zu dem Rückgang der Aussiedlerzuwanderung seit 1991 trugen verschiedene Maßnahmen zur Besserung der Lage in den Herkunftsländern bei. In erster Linie dafür verantwortlich waren aber die Beschränkungen der Zuwanderung nach Deutschland: Begrenzende Wirkung entfaltete insbesondere das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz vom 1. Januar 1993, das die Anerkennung als „Spätaussiedler“ auf die bis 31. Dezember 1992 Geborenen beschränkt und nur noch bei Antragstellern aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion ohne weitere Belege davon ausgeht, dass sie aufgrund ihrer deutschen Herkunft Benachteiligungen erfahren haben. Hinzu kam seit Juli 1996 die Hürde der Sprachprüfungen. Sie betraf allerdings nur die Antragsteller/innen deutscher Herkunft, nicht aber die mitreisenden Familienangehörigen nicht-deutscher Herkunft, die seit Beginn des 21. Jahrhunderts 75 bis 80 Prozent dieser Zuwanderergruppe stellten. Indirekt einschränkend wirkte zunächst vor allem die 1992/93 festgeschriebene Beschränkung der Zahl der Aufnahmebescheide auf jährlich ca. 225.000. Seit 2000 war die Aussiedlerzuwanderung auf 100.000 Personen pro Jahr kontingentiert. Einen starken Rückgang der Zuwanderung der Spätaussiedler bewirkte die Einführung von Sprachtests für mitreisende Familienangehörige nicht-deutscher Herkunft durch das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) von 2005.

Mit der fortschreitenden Reduzierung der staatlichen und kommunalen Eingliederungsleistungen seit den frühen 1990er Jahren näherte sich die Integrations-situation der Aussiedler und Spätaussiedler tendenziell derjenigen anderer Mi-

grantengruppen an. Dennoch blieben sie bis in die Gegenwart gegenüber allen anderen Zuwanderergruppen nach wie vor deutlich privilegiert.

Jüdinnen und Juden aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion

Die deutsche Migrationsgeschichte der 1990er Jahre war auch durch die Zuwanderung von Juden aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion gekennzeichnet. Ihre Vorgeschichte begann in der Schlussphase der Geschichte der DDR 1989/90. 1990 erklärte die DDR-Volkskammer ihre Bereitschaft, Juden aus der UdSSR Asyl zu gewähren. Daraufhin beantragten bis Mitte April 1991 fast 5.000 Juden aus der Sowjetunion ihre Aufnahme in das Staatsgebiet der ehemaligen DDR; seither umfasste die Zuwanderung von Juden aus den Nachfolgestaaten der UdSSR innerhalb von anderthalb Jahrzehnten mehr als 200.000 Personen. In Deutschland bildete sich damit die weltweit am schnellsten wachsende, gegenwärtig nach der französischen und britischen drittgrößte jüdische Gruppe Europas. Deutschland hat in den Jahren von 2003 bis 2005 mehr Juden aufgenommen als der Staat Israel. Russische Juden haben sich mithin in großer Zahl für die Zuwanderung in ein Land entschieden, das während des Zweiten Weltkriegs nach ihrer vollständigen Vernichtung strebte (Mertens 1993; Friedmann u.a. 1993; Tress 1995; Jasper u.a. 1996; Doomernik 1997; Harris 2003; Ben-Rafael u.a. 2006).

Die aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion in die Bundesrepublik zugewanderten Juden wurden hier rechtlich analog zu Kontingentflüchtlingen behandelt, mithin mit einem kollektiv zugebilligten Status, der annähernd demjenigen von anerkannten Asylberechtigten entsprach. Viele traten in die Ende 2003 wieder rund 100.000 Mitglieder umfassenden jüdischen Gemeinden ein und wurden von diesen unterstützt, obgleich ein großer Teil der Zuwander/innen in der Herkunftsgesellschaft keine jüdische Identität im religiös-kulturellen Sinne mehr besaß, weil jüdische Gemeinden in der UdSSR kaum noch existierten. Seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 regeln neue Bestimmungen die Aufnahme jüdischer Zuwander/innen aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten: Nachzuweisen ist nicht mehr nur die jüdische Herkunft, sondern auch die Befähigung zur eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts in der Bundesrepublik sowie Grundkenntnisse der deutschen Sprache. Jüdische Stellen in Deutschland müssen zudem bestätigen, dass die Möglichkeit besteht, den Antragsteller in eine jüdische Gemeinde aufzunehmen.

„Neue Zuwanderungen“ und aufenthaltsrechtliche Illegalität

Im Jahr 2000 hatte das Bruttosozialprodukt pro Kopf in Ostmitteleuropa lediglich 36 Prozent des für West- und Mitteleuropa ermittelten Wertes erreicht. Das war

im Vergleich zum Jahr 1910, wo der entsprechende Wert bei 28 Prozent gelegen hatte, eine nur geringfügige Steigerung. Das Verhältnis der Durchschnittslöhne hatte sich dabei sogar zu Ungunsten Ostmitteleuropas verschoben: von 1 zu 4 im Jahr 1910 auf 1 zu 6 im Jahr 2000. Das dauerhafte Ost-West-Ungleichgewicht in der Wirtschaftsleistung und das erhebliche Lohngefälle bildeten die zentralen Hintergründe für das nach der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ erneute Hervortreten der im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert verbreiteten geographischen Muster der Ost-West-Arbeitsmigration. Wieder dominierten polnische Arbeitsmigrant/innen.

Drei große grenzüberschreitende Bevölkerungsbewegungen von Polen ließen sich seit 1989/90 in Deutschland und anderen Staaten West- und Mitteleuropas beobachten:

1. Illegale Arbeitswander/innen, die mit einem Touristenvisum einreisten und ohne Aufenthaltsstatus zumeist für die Dauer von drei bis sechs Monaten eine Beschäftigung aufnahmen;
2. Arbeitsmigrant/innen, deren Aufenthalt auf eine Saisonbeschäftigung oder auf ein spezifisches Arbeitsvorhaben mit zeitlicher Befristung beschränkt war sowie
3. als mit weitem Abstand kleinste Bewegung die Arbeitswanderung Hochqualifizierter.

Nach Deutschland kam der größte Teil der polnischen Abwander/innen (rund drei Viertel). Das galt vor allem für die zweite Kategorie, die polnischen sogenannten „neuen Gastarbeiter“ oder Saison- und Vertragsarbeitnehmer, eine Gruppe, die an der Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert jährlich rund 350.000 Migrant/innen in der Europäischen Union umfasste. Seit Anfang der 1990er Jahre warb die Bundesrepublik solche „Werkvertragsarbeitnehmer“, „Gastarbeitnehmer“ und „Saisonarbeitnehmer“ aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa an. Sie erhielten befristete Arbeitsverträge, die im Rahmen von jährlich entsprechend der Arbeitsmarktentwicklung festgelegten Kontingenten abgeschlossen werden konnten. Der größte Teil war für ein bis drei Monate als landwirtschaftliche Saisonarbeitskräfte und Erntehelfer/innen beschäftigt. Andere vertragsgebundene Arbeit fanden polnische Zuwander/innen in der Gastronomie, im Hotelgewerbe und im Baugewerbe. Seit Anfang des 21. Jahrhunderts gewannen allerdings andere Zielländer als Deutschland erheblich an Bedeutung, darunter vor allem Großbritannien, Irland und Belgien (Morawska 2001, 2007; Cyrus/Vogel 2002; Miera 2006).

Migrations- und Integrationspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts stehen in der Bundesrepublik erleichterte Einbürgerung, die Entwicklung eines Zuwanderungsgesetzes und die Etablierung umfassender Integrationsprogramme verstärkt auf der Agenda. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts brachte den Abschied von der einseitigen Orientierung am Prinzip der Vererbung der Staatsangehörigkeit („ius sanguinis“) und dessen – beschränkte – Ergänzung um das Territorialprinzip, wonach die Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land erworben wird („ius soli“). Das war ein tiefgehender Bruch mit ethno-nationalen Leitvorstellungen. Zugleich bedeutete diese Reform eine Angleichung an europäische Standards. Diese Konzepte waren Ergebnis der Diskussion um als Integrationsprobleme perzipierte Entwicklungen der knapp ein Zehntel der Gesamtbevölkerung stellenden Ausländerpopulation im vereinigten Deutschland, um die Bedeutung demographischer Faktoren für die Entwicklung der Sozialsysteme und um die Perspektiven einer gesteuerten Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Sie mündeten in ein migrationspolitisches Modernisierungsprojekt, das sich dem Übergang der Bundesrepublik zu einem modernen Einwanderungsland verschrieb, bislang aber nur zum Teil umgesetzt werden konnte (Bade/Oltmer 2004: 127–132).

Im Zentrum der Diskussion um die deutsche Migrations- und Integrationspolitik stand zu Beginn des 21. Jahrhunderts die politische und publizistische Debatte über den Bericht der von Bundesinnenminister Otto Schily im Jahr 2000 eingesetzten „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ (2001) und über das im Anschluss von der Bundesregierung vorgelegte Zuwanderungsgesetz. Es sah Gestaltungsmöglichkeiten für eine begrenzte und gesteuerte Zuwanderung nach einem besonders am kanadischen Vorbild orientierten Punktesystem mit Zulassungskriterien vor. Es reduzierte die verwirrende Vielfalt der Aufenthaltstitel auf nur mehr zwei: eine Aufenthalts- und eine Niederlassungserlaubnis. Und es erhob erstmals Integration zur gesetzlichen Aufgabe, wozu auch für Zugewanderte verpflichtende Angebote zur Integrationsförderung gehörten, wie zum Beispiel Sprach- und Orientierungskurse (Angenendt/Kruse 2003, 2004).

Nach zähen Verhandlungen wurde das Zuwanderungsgesetz schließlich im Juni 2004 angenommen und trat zum 1. Januar 2005 in Kraft: Das Punktesystem entfiel, Zuwanderungserleichterungen für Hochqualifizierte und Selbstständige wurden eingeführt. Beim Asylrecht wurde die Möglichkeit eingeräumt, nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgründe anzuerkennen. Selbst wenn die spätestens seit der „Green-Card-Initiative“ aus dem Jahr 2000, die hoch qualifizierten Fachkräften aus Ländern außerhalb der EU einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland ermöglichen sollte, politisch

und publizistisch vieldiskutierte Erleichterung der Zuwanderung nach Deutschland nicht zur migrationspolitischen Öffnung führen wird, bleiben die Debatten um Chancen und Grenzen integrationspolitischer Maßnahmen und „nachholender Integrationspolitik“ (Bade 2007) auch zukünftig von hoher gesellschaftspolitischer Bedeutung.

Literatur

- Ackermann, V. (1995): Der „echte“ Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945–1961, Osnabrück.
- Angenendt, St./Kruse, I. (2003): Der schwierige Wandel. Die Gestaltung der deutschen und europäischen Migrationspolitik an der Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert, in: Oltmer, J. (Hrsg.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen, S. 481–497.
- Angenendt, St./Kruse, I. (2004): Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland 2002/2003 – der Kampf um das Zuwanderungsgesetz, in: Bade, K. J./Bommes, M./Münz, R. (Hrsg.): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main, S. 175–202.
- Bade, K. J. (1983): Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980, Berlin.
- Bade, K. J. (1990): Aussiedler – Rückwanderer über Generationen hinweg, in: ders. (Hrsg.): Neue Heimat im Westen: Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler, Münster, S. 128–149.
- Bade, K. J. (1994): Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München.
- Bade, K. J. (2007): Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: Bade, K. J./Hiesserich, H.-G. (Hrsg.): Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis, Göttingen, S. 21–95.
- Bade, K. J./Bommes, M. (2000): Migration und politische Kultur im „Nicht-Einwanderungsland“, in: Bade, K. J./Münz, R. (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main, S. 163–204.
- Bade, K. J./Oltmer, J. (2003): Einführung: Aussiedlerzuwanderung und Aussiedlerintegration. Historische Entwicklung und aktuelle Probleme, in: Bade, K. J./Oltmer, J. (Hrsg.): Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa. 2. Aufl., Göttingen, S. 9–51.
- Bade, K. J./Oltmer, J. (2004): Normalfall Migration: Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Ben-Rafael, E./Lyubanski, M./Glöckner, O./Harris, P./Israel, Y./Jasper, W./Schoeps, J. (2006): Building a Diaspora. Russian Jews in Israel, Germany and the United States, Leiden.

- Bethlehem, S. (1982): Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008): Asyl in Zahlen 2007. Nürnberg, im Internet abrufbar: <http://www.bamf.de> > Statistik (16.02.2009).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2009): Aktuelle Zahlen zu Asyl, im Internet abrufbar: <http://www.bamf.de> > Statistik (16.02.2009).
- Bundesverwaltungsamt (2009): Registrierungen und Antragsseingänge im Vergleich zu den Vorjahren, im Internet abrufbar: <http://www.bva.bund.de> > Aufgaben > Spätaussiedler > Statistik (24.02.2009).
- Cyrus, N./Vogel, D. (2002): Managing Access to the German Labour Market – How Polish (Im)Migrants Relate to German Opportunities and Restrictions, in: Düvell, F. (Hrsg.): *Illegal Immigration in Europe. Beyond Control?* Houndmills, S. 75–105.
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten (Hrsg.) (2003): *Zahlen, Daten, Fakten. Info-Dienst Deutsche Aussiedler* Nr. 116 (September 2003).
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (1999) (Hrsg.): *Daten und Fakten zur Ausländersituation*. 18. Aufl., Bonn.
- Dietz, B./Roll, H. (1998): *Jugendliche Aussiedler – Portrait einer Zuwanderergeneration*, Frankfurt am Main/New York.
- Doomernik, J. (1997): *Going West. Soviet Jewish Immigrants in Berlin since 1990*, Aldershot.
- Friedmann, A./Hofstätter, M./Knapp, I. (1993): *Eine neue Heimat? Jüdische Emigrantinnen und Emigranten aus der Sowjetunion*, Wien.
- Gruner-Domić, S. (1999): *Beschäftigung statt Ausbildung. Ausländische Arbeiter und Arbeiterinnen in der DDR (1961 bis 1989)*, in: Motte, J./Ohliger, R./Oswald, A. von (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt am Main, S. 215–240.
- Harris, P. (2003): *Russische Juden und Aussiedler: Integrationspolitik und lokale Verantwortung*, in: Bade, K. J./Oltmer, J. (Hrsg.): *Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa*. 2. Aufl., Göttingen, S. 247–263.
- Heckmann, F. (1981): *Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminorität*, Stuttgart.
- Heidemeyer, H. (1994): *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949–1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*, Düsseldorf.
- Herbert, U. (2001): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München.

- Herbert, U./Hunn, K. (2000): Gastarbeiter und Gastarbeiterpolitik in der Bundesrepublik. Vom Beginn der offiziellen Anwerbung bis zum Anwerbestopp 1955–1973, in: Schildt, A./Siegfried, D./Lammers, K. C. (Hrsg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg, S. 273–310.
- Hirschler-Horáková, N. (2003): „Neue Arbeitskräfte aus dem Osten“. „Repatriierung“ und Familienzusammenführung von Personen deutscher Herkunft aus der UdSSR in die DDR 1957, in: Oltmer, J. (Hrsg.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen, S. 377–398.
- Hunn, K. (2005): „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“ Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik, Göttingen.
- Jasper, D. (1991): Ausländerbeschäftigung in der DDR, in: Krüger-Potratz, M. (Hrsg.): Anderssein gab es nicht: Ausländer und Minderheiten in der DDR, Münster, S. 151–189.
- Jasper, W./Schoeps, J./Vogt, B. (Hrsg.) (1996): Russische Juden in Deutschland: Integration und Selbstbehauptung in einem fremden Land, Weinheim.
- Kuck, D. (2003): „Für den sozialistischen Aufbau ihrer Heimat“? Ausländische Vertragsarbeitskräfte in der DDR, in: Behrends, J. C./Lindenberger, Th./Poutrus, P. G. (Hrsg.): Fremde und Fremd-Sein in der DDR. Zu historischen Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in Ostdeutschland, Berlin, S. 271–281.
- Mattes, M. (2005): „Gastarbeiterinnen“ in der Bundesrepublik. Anwerbepolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahren, Frankfurt am Main.
- Mertens, L. (1993): Alija. Die Emigration der Juden aus der UdSSR/GUS, Bochum.
- Miera, F. (2006): Polski Berlin. Migration aus Polen nach Berlin, Münster.
- Morandi, E. (2004): Italiener in Hamburg. Migration, Arbeit und Alltagsleben vom Kaiserreich bis zur Gegenwart, Frankfurt am Main.
- Morawska, E. (2001): Structuring Migration: the Case of Polish Income-seeking Travellers to the West, in: *Theory and Society* 31, S. 47–80.
- Morawska, E. (2007): Polnische Arbeitswanderer in Mittel- und Westeuropa seit 1989, in: Bade, K. J./Emmer, P. C./Lucassen, L./Oltmer, J. (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn, S. 860–864.
- Motte, J./Ohliger, R./Oswald, A. von (Hrsg.) (1999): 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, Frankfurt am Main.
- Münch, U. (1993): Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen. 2. Aufl., Opladen.
- Münz, R./Seifert, W./Ulrich, R. (1997): Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen – Wirkungen – Perspektiven, Frankfurt am Main.

- Oltmer, J. (2002): Flucht, Vertreibung und Asyl im 19. und 20. Jahrhundert, in: Bade, K. J. (Hrsg.): Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter, Osnabrück, S. 107–134 [IMIS-Beiträge, H. 22].
- Oltmer, J. (Hrsg.) (2003): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen.
- Oltmer, J. (2005): Migration und Politik in der Weimarer Republik, Göttingen.
- Oltmer, J. (2009): Migration im 19. und 20. Jahrhundert, München [Enzyklopädie deutscher Geschichte].
- Rieker, Y. (2003): „Ein Stück Heimat findet man ja immer“. Die italienische Einwanderung in die Bundesrepublik, Essen.
- Santel, B. (1995): Migration in und nach Europa. Erfahrungen, Strukturen, Politik, Opladen.
- Schönwälder, K. (2001): Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen.
- Silbereisen, R. K./Lantermann, E.-D./Schmitt-Rodermund, E. (Hrsg.) (1999): Aussiedler in Deutschland. Akkulturation von Persönlichkeit und Verhalten, Opladen.
- Sonnenberger, B. (2003): Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen (1955–1967), Darmstadt.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2001): Im Blickpunkt: Ausländische Bevölkerung in Deutschland. Wiesbaden.
- Steinert, J.-D. (1995): Migration und Politik: Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961, Osnabrück.
- Tress, M. (1995): Soviet Jews in the Federal Republic of Germany: the Rebuilding of a Community, in: The Jewish Journal of Sociology 37, S. 39–54.
- Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin: Bundesministerium des Innern.

Rechtliche Vorgaben und Rahmenbedingungen für die Integration

Die Lebenswirklichkeit von Menschen mit Migrationshintergrund – sofern sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben – wird ganz wesentlich durch ihren aufenthaltsrechtlichen Status bestimmt. Durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz (BGBl. I 2004 S. 1950) haben sich die aufenthaltsrechtlichen Regelungen erheblich verändert. Auch die Europäische Union hat im Bereich des Ausländer- und Flüchtlingsrechts im Rahmen der ihr seit 1999 zustehenden Gesetzgebungskompetenz eine Reihe von EU-Verordnungen und Richtlinien verabschiedet, die der Rechtsanwender im Blick haben muss (Blechinger/Weißflog 2007: Kap. 2.4). Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz, BGBl. I S. 1970), das am 28. August 2007 in Kraft trat, wurden einige Regelungen im Aufenthaltsrecht – insbesondere die Regelungen über den Familiennachzug – erheblich verschärft.

Deutsche Staatsbürger

Nicht wenige Menschen mit Migrationshintergrund besitzen die deutsche Staatsangehörigkeit mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten wie z.B. Wahlrecht, Wehrpflicht, Aufenthaltsrecht in Deutschland und Freizügigkeit innerhalb der EU, Visafreiheit für Touristenaufenthalte in vielen Staaten der Welt oder diplomatischer Schutz im Ausland.

Die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt durch *Geburt*, wer von einem/einer Deutschen abstammt. Dies gilt grundsätzlich auch für im Ausland Geborene (§ 4 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz, StAG). Seit dem 1. Januar 2000 erwirbt mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit auch das in Deutschland geborene Kind eines Ausländers, der ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt und sich seit mindestens acht Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält (§ 4 Abs. 3 StAG). *Spätaussiedler/innen* und ihre in den Aufnahmebescheid einbezogenen Familienangehörigen reisen in der Regel im Rahmen des Aufnahmeverfahrens ein. Sie erhalten dann automatisch mit der Ausstellung der Spätaussiedlerbescheinigung die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. § 15 i.V.m. §§ 4, 6 und § 27 Bundesvertriebenengesetz).

Einen *Anspruch auf Einbürgerung* haben unter bestimmten Voraussetzungen Ausländer/innen, die sich seit acht Jahren – bzw. bei erfolgreichem Besuch des Integrationskurses seit sieben Jahren und bei besonders guten Deutschsprach-

kenntnissen seit sechs Jahren – rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten (§§ 10 ff. StAG). Sie müssen unter anderem recht gute Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen – das sogenannte B1-Niveau, das durch die Integrationskurse vermittelt werden soll (vgl. dazu unten). Um Mehrstaatigkeit zu vermeiden, müssen Nicht-EU-Bürger/innen grundsätzlich die eigene Staatsangehörigkeit aufgeben. Ehegatten Deutscher können bereits nach drei Jahren einen Einbürgerungsanspruch haben (§ 9 StAG). Durch die Adoption eines minderjährigen ausländischen Kindes durch einen Deutschen erwirbt dieses die deutsche Staatsangehörigkeit (§ 6 StAG).

Auch ein *Verlust* der deutschen Staatsangehörigkeit ist möglich. So verliert ein Deutscher bzw. eine Deutsche beispielsweise automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft, wenn er bzw. sie auf Antrag eine andere Staatsangehörigkeit erwirbt, falls nicht zuvor eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt wurde. Seit 1. Januar 2000 gilt dies nicht nur für im Ausland, sondern auch für im Inland lebende Deutsche (§ 25 StAG).

Bürger/innen der EU, sogenannte EWR-Staater/innen und Schweizer Staatsangehörige

Die Bürger/innen der Europäischen Union, die sogenannten Unionsbürger/innen, sind grundsätzlich freizügigkeitsberechtigt. Die einschlägigen Regelungen finden sich im EG-Vertrag und werden durch die Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG (ABl.EU L 229/35) konkretisiert; im nationalen Recht werden diese Bestimmungen seit 2005 durch das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU, BGBl. I 2004 S. 1986) umgesetzt. Die Regelungen gelten für die Bürger/innen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), zu dem neben den EU-Mitgliedstaaten auch Norwegen, Liechtenstein und Island gehören, sowie über das Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz auch für Schweizer Staatsangehörige.

Unionsbürger/innen, EWR-Staater/innen und Schweizer/innen sind freizügigkeitsberechtigt

- in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts;
- wenn sie Arbeitnehmer/innen, Selbstständige oder Dienstleistungserbringer sind (wofür schon ein sog. 400-Euro-Job genügt);
- wenn sie Familienangehörige einer solchen Person sind oder
- die Voraussetzungen des Daueraufenthaltsrechts für Unionsbürger/innen erfüllen (vgl. § 4a FreizügG/EU), spätestens gilt dies nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland.

Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger/innen können nur dann ausgewiesen werden, wenn ihr Verhalten eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind dabei nicht zulässig (vgl. Art. 27 Abs. 2 Freizügigkeitsrichtlinie, Fehrenbacher/Weißflog in: Blechinger/Weißflog, Kap. 3.1 ff.; BVerwG, Urteil v. 3.8.2004 – 1 C 30.02).

Für die Unionsbürger/innen der neuen osteuropäischen EU-Staaten gelten hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit Übergangsregelungen. Für eine unselbstständige Erwerbstätigkeit benötigen diese Unionsbürger/innen noch eine Arbeitserlaubnis der Agentur für Arbeit. Ist ein osteuropäischer Unionsbürger jedoch selbstständig tätig, ist er freizügigkeitsberechtigt. Bezieht er keine SGB-II- oder SGB-XII-Leistungen und geht gleichzeitig einer nicht erlaubten Beschäftigung nach, erfüllt der Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit, der Arbeitnehmer macht sich unter Umständen wegen Steuerhinterziehung strafbar und der Arbeitgeber dürfte häufig auch den Straftatbestand der Nichtabführung von Sozialversicherungsabgaben erfüllen; das bestehende Freizügigkeitsrecht bleibt dadurch jedoch unberührt (Fehrenbacher/Weißflog in: Blechinger/Weißflog 2007, Kap. 3.2.2.6 ff.).

Die sozialrechtliche Stellung von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger/innen ist maßgeblich durch den Gleichbehandlungsgrundsatz bestimmt. Die ihr Freizügigkeitsrecht ausübenden Unionsbürger/innen dürfen nicht anders behandelt werden als Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaates (vgl. Art. 24 Freizügigkeitsrichtlinie). Nur während der ersten drei Monate des Aufenthalts – in dem Unionsbürger/innen das Recht auf Arbeitssuche haben – können SGB-II-Leistungen versagt werden, wenn der Unionsbürger/die Unionsbürgerin noch nicht Arbeitnehmer/in oder Selbstständige/r ist. Die Reichweite der Ausschlussklausel in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 oder Nr. 2 SGB II ist jedoch äußerst umstritten (vgl. die Rechtsprechung hierzu bei Classen 2009). Die Koordination der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme der EU-Mitgliedstaaten wie der Schweiz ist in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 geregelt (ABl. EG L 149/2, Schmidt-Rohr in: Blechinger/Weißflog 2007, Kap. 10.2.1 ff.).

Sonderregelungen für türkische Staatsangehörige nach dem Assoziationsrecht

Türkische Staatsangehörige sind zwar auch sogenannte Drittstaatsangehörige, für die das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gilt. Aufgrund des Assoziationsrechts zwischen der EU und der Türkei können türkische Staatsangehörige jedoch gemäß Art. 6 des Assoziationsratsbeschlusses (ARB) 1/80 EWG–Türkei unter bestimmten