

# Ortsbestimmung der Gegenwart: Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Historische Erfahrungen und Pfadabhängigkeiten prägen die Politik sowie die politische Kultur eines Landes, daher bleibt die Analyse gegenwärtiger Herausforderungen unverzichtbar auf die Kenntnis zeithistorischer Entwicklungsstränge angewiesen. Aus diesem Grund soll in gebotener Kürze ein Blick auf die Geschichte der deutschen Integrationspolitik geworfen werden. Zunächst wird die Integrationspolitik von der Integration der Vertriebenen in der jungen Nachkriegsgesellschaft über den Umgang mit den Gastarbeitern in den 1960er und 1970er Jahren bis hin zur Asylbewerberproblematik der 1980er und 1990er Jahre skizziert (2.1). Anschließend wird der Richtungswechsel zum Ende des 20. Jahrhunderts unter der Federführung der rot-grünen Bundesregierung sowie dessen integrationspolitische Fortführung und Intensivierung unter Angela Merkel in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt (2.2), um schließlich den Fokus auf die Gegenwart (2.3) zu richten.

## **VERTRIEBENE, GASTARBEITER, ASYLKOMPROMISS**

### **Integration der von Flucht und Vertreibung betroffenen Deutschen**

Zwischen Sommer 1944 bis Winter 1949 hatten auf dem Gebiet der 1949 gegründeten Bundesrepublik Deutschland etwa 7,7 Millionen deutsche Vertriebene Aufnahme gefunden. Ein zentraler Baustein für die Integration der von Flucht und Vertreibung betroffenen Deutschen als Folge des Zweiten Weltkriegs war das „Lastenausgleichsgesetz“ aus dem Jahr 1952, dessen Ziel es war, Deutschen, die infolge des Zweiten Weltkriegs und seiner Nachwirkungen Vermögensschäden oder besondere andere Nachteile erlitten hatten, eine finanzielle Rekompensation zu gewähren.<sup>45</sup> Rückblickend kann festgestellt werden, dass die Lastenausgleichsgesetzgebung politisch außerordentlich wichtig war: Sie hat v. a. die Organisationen und Interessenvertreter der Vertriebenen in der kritischen Anfangsphase der Bundesrepublik Deutschland veranlasst, an systemkonformen Lösungen mitzuarbeiten und sich auf die parlamentarische Interessendurchsetzung zu konzentrieren. Erfolgreich waren auch die großen Umsiedlungsprogramme, die für eine spürbare Entlastung der Ballungszentren, beispielsweise in Schleswig-Holstein, in Niedersachsen und in Bayern sorgten.

Hielten sich 1946 noch 66 Prozent der Vertriebenen in diesen Ländern auf, waren es 1959 lediglich noch 40 Prozent. Über Jahre hinweg wurden nach komplizierten Schlüssel täglich zwischen 1.000 und 2.000 Flüchtlinge auf Gebiete verteilt, in denen Arbeitsplätze zur Verfügung standen oder neu geschaffen wurden. Bis Ende 1953 erfolgten auf diese Weise ca. 600.000 offizielle, zum Teil von den Betroffenen als leidvoll erfahrene Umsiedlungen.

In den 1950er Jahren entstand ein ganzes System von gesetzlichen, administrativen und auch karitativen Maßnahmen – Soforthilfe, öffentliche Wohnungsbauprogramme, Unterbringung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes nach dem so genannten „131er-Gesetz“ –, mit denen innerhalb eines Jahrzehnts die Herausforderung der Integration von Vertriebenen gemeistert wurde. Entscheidend war die Gesamtanlage der Politik gegenüber den von Flucht und Vertreibung Betroffenen: Sie zielte konsequent auf deren Eingliederung und auf den Abbau des sozialen Spannungspotenzials ab.

Und doch wäre die Eingliederung durch bloße politische und administrative Maßnahmen nicht geglückt. Es war in erster Linie der wirtschaftliche Boom, der die zu Beginn der Bundesrepublik unlösbar erscheinende Aufgabe bewältigen half. Ebenso entscheidend war die Grundeinstellung der Vertriebenen: In den meisten Fällen hatten sie sich selbst geholfen, sowohl individuell wie kollektiv. Die Zahl derer, die ihren Wohnsitz aus eigener Initiative wechselten, um Arbeit zu finden, entsprach jener der amtlich umgesiedelten. Die meisten entfalteten eine bemerkenswerte wirtschaftliche Eigeninitiative. Bereits 1950 gab es 5.000 industrielle Betriebe von Vertriebenen und Zugewanderten mit insgesamt 200.000 Beschäftigten. Einen großen Beitrag zur Eingliederung, kulturellen Stabilisierung und zur Verhinderung von Radikalität leisteten im Übrigen die Landsmannschaften und die Kirchen.

Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland lag 1950 mit etwa 500.000 Personen bei lediglich einem Prozent.<sup>46</sup> Der folgende Zuwachs der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ergab sich im Wesentlichen aus dem Arbeitskräftezufluss durch sogenannte Gastarbeiter zwischen 1955 und 1973 und dem Zuzug von Asylsuchenden ab Ende der 1980er Jahre.

## Die Integration der Gastarbeitergeneration

Mit dem sogenannten „Wirtschaftswunder“ in den 1950er Jahren wuchs der Bedarf an zumeist un- oder angelernten Arbeitskräften, der mit dem inländischen Arbeitskräfteangebot nicht ausreichend bedient werden konnte. In Folge dessen wurden in den 1950er und 1960er Jahren Anwerbevereinbarungen mit Italien, Spanien, Griechenland, der Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien und Jugoslawien geschlossen. Von 1955 bis 1961 nahm die ausländische Bevölkerung dadurch jedoch zunächst nur um etwa 200.000 zu. Waren 1960 noch 1,3 Prozent aller Erwerbstätigen Ausländer, so stieg diese Quote bis 1973 auf 11,9 Prozent. Die erste Generation der angeworbenen Arbeitskräfte bestand zunächst vor allem aus allein-stehenden Männern zwischen 20 und 40 Jahren. Während zunächst Italiener, Spanier und Griechen dominierten, wurde später die Gruppe der Türken immer bedeutender.

Eine mit den Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbare Eingliederung wurde bei der sogenannten Gastarbeiter-Migration politisch lange Zeit nicht angegangen. Schließlich war ein von Anfang an temporärer, nicht dauerhafter Aufenthalt der Arbeitskräfte intendiert. Die jeweils amtierenden Bundesregierungen sahen somit keine Notwendigkeit, über die Anwerbeabkommen hinaus Maßnahmen für eine weitergehende Integration zu ergreifen. Im Übrigen gingen auch die italienischen, spanischen oder später türkischen Arbeiter davon aus, in Bälde wieder in ihr Heimatland zurückzukehren, um sich mit dem in Deutschland verdienten Geld dort eine Existenz aufzubauen. Zunächst bestand also im beidseitigen Sinne kein näheres Interesse an einer vertieften kulturell-identifikatorischen oder sozialen Integration.<sup>47</sup>

Das angewandte „Rotationsprinzip“ nach Schweizer Modell, mit dem die Engpässe in der sommerlichen Gastronomie- und Touristikbranche ausgeglichen wurden, stand genau im Geiste dieser Logik. Der Aufenthalt der „Gastarbeiter“ war lediglich auf ein Jahr befristet. Doch schon früh erkannte der Schweizer Schriftsteller Max Frisch jene zukünftige gesellschafts-politische Schiefelage, die sich aus dem Versuch einer rigiden Trennung von System- und Sozialintegration ergeben sollte. In einem Vorwort zu einem 1965

**Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach ausgewählten Herkunftsländern 1954-1962**  
(Hunderterstellen gerundet)

	Ins- gesamt	Italien	Spanien	Grie- chenland	Türkei
1954	72.900	6.500	400	500	
1955	79.600	7.500	500	600	
1956	98.800	18.600	700	1.000	
1957	108.200	19.100	1.000	1.800	
1958	136.300	31.500	1.500	2.900	
1959	166.800	48.800	2.200	4.100	
1960	279.400	121.700	9.500	13.000	2.500
1961	507.400	218.000	51.000	43.900	5.200
1962	655.500	266.000	87.300	69.100	15.300

Quelle: Johannes-Dieter Steinert, *Migration und Politik. Westdeutschland-Europa-Übersee 1945-1961*, Osnabrück 1995, S. 281.

erschienenen Sammelband über die italienische Migration in die Schweiz brachte er die integrationspolitische Aporie auf den Punkt: „Wir haben Arbeitskräfte gerufen – und es kamen Menschen.“<sup>48</sup> Der Ausspruch ist mittlerweile ein „geflügeltes Wort“ im Repertoire integrationspolitischer Diskurse, hat aber an Substanz und Aktualität nichts verloren.

Allein der Terminus des „Gastarbeiters“ implizierte die politische Ausrichtung auf eine kurzfristige Arbeitsmigration, die lediglich zum Ziel hatte, die Beschäftigungslücken der prosperierenden deutschen Wirtschaft zu schließen. Die Rotation sollte dabei mehrere Zwecke erfüllen: Als Hauptargument wurde die Möglichkeit genannt, bei eintretender Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation flexibel reagieren zu können. Zum anderen führten die Befürworter dieses Prinzips an, dass auch die Herkunftsländer auf diese Weise bei der Rückkehr der Arbeitskräfte von den in Deutschland erlernten Fertigkeiten und Kenntnissen profitieren würden. Schließlich trug der Gesetzgeber auch der ausländerскеptischen Stimmung in der Bevölkerung Rechnung.<sup>49</sup>

Schnell wurde deutlich, dass das Rotationsverfahren wirtschaftlich kaum effizient war: Die Industrie hatte

kein Interesse daran, die angelernten Arbeitskräfte nach einem Jahr wieder zu verlieren. Die Politik gab dem Druck der Wirtschaft nach, so dass sich die Aufenthaltszeiten der angeworbenen Arbeitskräfte zusehends verlängerten und damit in der Folge der Familiennachzug einsetzte – ohne dass die sozialen Konsequenzen dieser Entwicklung politisch thematisiert wurden.<sup>50</sup> Mit der Etablierung von ausländischen „Dauerarbeitskräften“ in Zeiten der Vollbeschäftigung zeigte das Rotationsprinzip dann deutliche Risse.<sup>51</sup>

Folglich regelte das 1965 verabschiedete „Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet“ erstmalig den begrenzten Aufenthalt der Arbeitsmigranten und ihrer Familien. Von politisch geförderter Integration war hier jedoch noch nicht die Rede. Es waren damals vor allem die Sozialverbände, die Kirchen und Gewerkschaften, die sich im Alltag der sozialen Frage nach Integration und Teilhabe stellten. Gerade bei den Gewerkschaften wich die anfängliche Skepsis gegenüber einem Import der „Billig-Lohn-Konkurrenz“ der Einsicht, die „neuen“ Kollegen gleichberechtigt mitbestimmen und partizipieren zu lassen. Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes auf Druck der Gewerkschaften von 1972 sprach allen „Gastarbeitern“ das passive und aktive Wahlrecht zum Betriebsrat zu – somit waren sie im Betrieb, wenn man so will, partizipativ und politisch besser gestellt als gesamtgesellschaftlich.<sup>52</sup>

### **„Anwerbestopp“ und Konsolidierung der Zuwanderung**

In Folge der wirtschaftlichen Rezession ging im Zeitraum zwischen 1966 und 1969 die „Ausländerbeschäftigung“ um rund ein Drittel auf 0,9 Millionen Beschäftigte zurück. Nach einem zwischenzeitlichen Anstieg sank die Zahl im Zuge des Ölpreisschocks von 1973 und der darauffolgenden Weltwirtschaftskrise erneut. 1973 wurde von der sozial-liberalen Bundesregierung der sogenannte „Anwerbestopp“ erlassen, um die staatlich organisierte Arbeitsmigration zu beenden. Der Anwerbestopp gab für viele ausländische Arbeitskräfte den Anstoß für die Entscheidung, längerfristig in Deutschland zu bleiben. Denn nun war es nicht mehr möglich, lediglich für einen begrenzten Zeitraum in die Heimat zurückzukehren, um nach einer gewissen Zeit wieder in Deutschland arbeiten zu können. Infolgedessen setzte nun ein verstärkter Familiennachzug ein.

Im Zuge dessen rückte vor allem die Bildungsproblematik der Migrantenkinder in den Vordergrund.<sup>53</sup> Trotz der weiterhin restriktiven Ausländerpolitik wurde

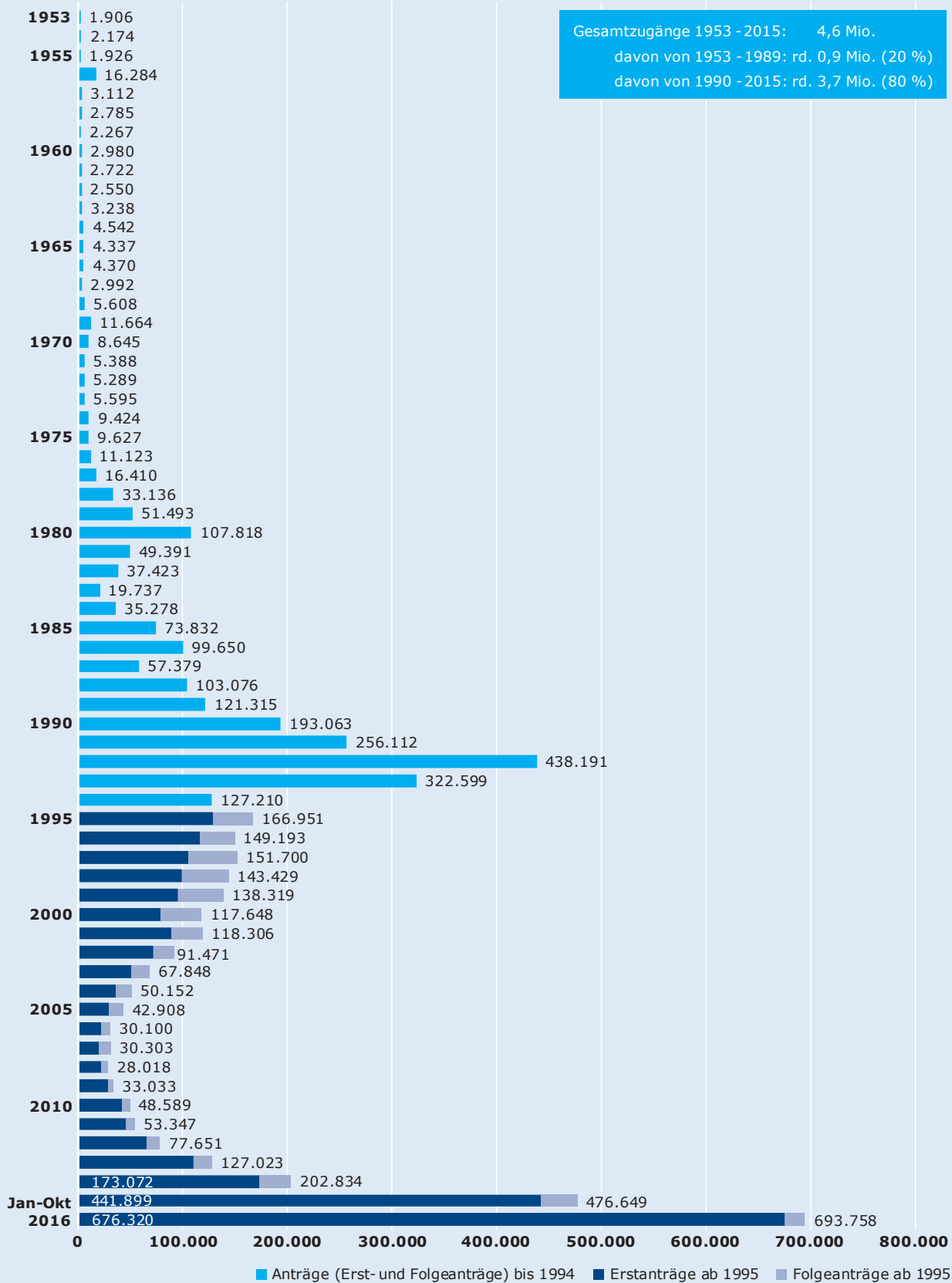
die schulische Integration durch Förder- und Ausländerklassen unterstützt, doch auch hier war der segregierende Charakter der ethnisch aufgeteilten Klassen eher auf eine mögliche Rückkehr als auf langfristige Integration ausgelegt. 1978 wurde der ehemalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Heinz Kühn (SPD), der erste Ausländerbeauftragte einer Bundesregierung. Das Thema der Zuwanderung und Integration kam somit auf die bundespolitische Agenda. In seinem progressiven Memorandum von 1979 forderte Kühn eine Kehrtwende in der „Ausländerpolitik“. Die faktische Anerkennung der Einwanderungssituation, eine aktive Integrationspolitik im Bereich Bildung und Ausbildung, politische Teilhabe durch ein kommunales Wahlrecht für Migranten sowie die deutsche Staatsbürgerschaft für in Deutschland geborene Kinder von Migranten waren nur einige der vorgeschlagenen Maßnahmen.<sup>54</sup> Kühns Ansatz entfernte sich von der rein wirtschaftlich geprägten, kurzfristigen Arbeitsmigration, hin zu einem der nachhaltigen sozialen Integration. Doch die Vorschläge verhallten weitestgehend ungehört. Die Beschlüsse der Regierung Schmidt blieben weit hinter den Forderungen des Memorandums zurück. Eine Wende hin zu einer (bundes-)politischen Gestaltung der Integration und der Anerkennung dessen, was längst „multikulturelle“ Realität in deutschen Städten, Schulen und Betrieben war, blieb demnach bis auf weiteres aus.

### **Der Anstieg der Asylbewerberzahlen in den 1980er Jahren**

Die 1980er Jahre standen – auch – aufgrund eines Anstiegs der Flüchtlingszahlen (z. B. verfolgte Kurden aus der Türkei) im Zeichen zugespitzter, teils ideologiegeleiteter Debatten um „Ausländerpolitik“ und „Asyl“. Die Bundesregierung unter Helmut Kohl machte die „Ausländerpolitik“ zu einem Schwerpunktthema und formulierte 1983 das „Rückkehrförderungsgesetz“ – es bot finanzielle Anreize für Migranten, in ihr Heimatland zurückzukehren –, wobei der Fokus eher auf Assimilation der hier Lebenden und auf Restriktion für Neu-Zuwanderer lag.<sup>55</sup>

War der Ausländeranteil in den Jahren 1973 bis 1979 relativ stabil geblieben, so erhöhte sich die Zahl der Ausländer von 1973 bis 1988 von 4,0 auf 4,8 Millionen. Ab 1986 stieg der Zuzug von Ausländern, vor allem aber der Saldo aus Zu- und Fortzug, wieder deutlich an. Innerhalb von nur einer Dekade (1986 bis 1996) erhöhte sich die Zahl der Ausländer in Deutschland um 2,8 Millionen auf 7,3 Millionen Personen. Dieser starke Anstieg war nur zum Teil durch den anhaltenden Familiennachzug und die ca. eine

## Entwicklung der Asylantragszahlen seit 1953 bis Oktober 2016



Quelle: Aktuelle Zahlen zu Asyl (Oktober 2016), in: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?__blob=publicationFile), S. 3.

Million in Deutschland geborenen ausländischen Kinder in diesem Zeitraum zu erklären. Entscheidend war der um 1980 kurzzeitig ansteigende und ab 1985 verstärkt einsetzende Zuzug von Asylbewerbern infolge politischer Krisen in den jeweiligen Heimatländern. 1992 erreichte die Zahl ihren historischen Höchststand von fast 440.000. Seit der Asylrechtsreform von 1993 sank die Asylbewerberzahl jedoch fast stetig und erreichte im Jahr 2007 mit rund 19.200 Erstanträgen etwa wieder den Stand von 1983. Seitdem kamen wieder mehr Asylbewerber nach Deutschland. Im Jahr 2013 waren es etwa 100.600 Asylerstantragsteller. Zwei Jahre später betrug die Zahl der Asylerstantragsteller knapp 440.000.

### **Deutschland ist (k)ein Einwanderungsland**

Mit dem Fall der Mauer stieg parallel dazu die Zahl der Aussiedler aus den ehemaligen Staaten der Sowjetunion rapide an.<sup>56</sup> Diese Entwicklung, zumal die hohe Zahl an Asylbewerbern, wurde von besorgniserregenden Vorkommnissen überschattet: Rostock-Lichtenhagen, Mölln, Solingen, Hoyerswerda haben sich als Chiffren rechtsextremer Gewalt und rassistischer Ausschreitungen in das bundesrepublikanische Gedächtnis gebrannt. Am 6. Dezember 1992 schlossen CDU/CSU, FDP und SPD nach wochenlang hitzig geführten Debatten im Bundestag den sogenannten „Asylkompromiss“, der die Drittstaatenregelung einführte, wonach Asyl nicht gewährt wird, wenn der Asylsuchende über einen sicheren Drittstaat einreist. Von vielen Beobachtern wurde und wird dies bis heute als eine starke Beschneidung des Artikels 16 GG wahrgenommen, in Folge dessen jedoch die Asylzahlen drastisch sanken.<sup>57</sup>

Die Einwanderungspolitik in den 1990er Jahren folgte einer pragmatischen Losung unter dem konstanten Dementi: „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Das beständige politische Negieren gesellschaftlicher Realitäten bis in den Bundestagswahlkampf 1998 hinein führte dazu, dass notwendige Maßnahmen zur Integration der hier lebenden Migranten über Jahrzehnte verschleppt wurden. Und dies hatte langfristig negative soziale Konsequenzen: Die Arbeitslosigkeit war und ist unter Migranten der zweiten und dritten Generation überdurchschnittlich ebenso hoch, wie ihr Bildungserfolg geringer ist<sup>58</sup> – ein Erbe der verpassten sozialen Integration der sogenannten „Gastarbeiter“ und ihrer Familien. So stellte sich die Bundesrepublik Deutschland Ende des 20. Jahrhunderts als ein „Einwanderungsland [dar], das keines sein wollte, obgleich es, gemessen an der Bevölkerung, weit mehr Menschen aufnahm als die klassischen Einwande-

rungsländer USA, Kanada, und Australien. Und Einwanderer, die nicht recht wussten, ob sie es sein wollten – eine einfache Konstellation war das nicht.“<sup>59</sup>

## **DER RICHTUNGSWECHSEL ZUM ENDE DES 20. JAHRHUNDERTS**

### **Staatsangehörigkeitsrecht und Zuwanderungsgesetz**

Der rot-grüne Wahlsieg 1998 markierte einen Paradigmenwechsel – realpolitisch wie politisch-psychologisch. Die Staatsangehörigkeitsreform von 1999 ergänzte das Prinzip der Vererbung (*ius sanguinis*) um das Territorialprinzip (*ius soli*). Der Grundgedanke, wonach Nationalität sich ausschließlich über die Abstammung definiere, wurde damit verabschiedet; die Gesetzeslage wurde an die Standards klassischer Einwanderungsländer wie Kanada und die USA angeglichen. Jedes nach dem 1. Januar 2000 in Deutschland geborene Kind ausländischer Eltern erhielt qua Geburtsort zunächst die deutsche Staatsbürgerschaft – bis es sich nach Vollendung des 18. Lebensjahres für einen Pass entscheiden musste.

Neben der Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts strebte die Bundesregierung auch ein Zuwanderungsgesetz an, letzteres innenpolitisch ebenso umstritten wie ersteres – auch parteipolitisch. Im Zuge der allgemeinen Diskussion um das von Rot-Grün geplante Zuwanderungsgesetz entfachte der damalige CDU-Fraktionsvorsitzende Friedrich Merz mit dem an Basam Tibis Konzept einer „europäischen Leitkultur“<sup>60</sup> angelehnten Plädoyer für eine „freiheitlich deutsche Leitkultur“<sup>61</sup> eine erregte öffentliche Debatte. Die Reaktionen auf Merz' Vorstoß fielen heftig aus: „Deutschtümelei“ oder „Verbeugung vor dumpfem Deutschtum“ lauteten manche der Vorwürfe an die Adresse des Unions-Fraktionsvorsitzenden; eine Auseinandersetzung über praktische Notwendigkeiten der Integrationspolitik gingen in der Hitze des parteipolitischen Gefechts unter: „Leitkultur' versus ‚Multikultur' – die Fronten schienen klar, eine sachbezogene Verständigung über Migration, Integration oder gar deutsch-europäische Identitätsfragen entlang des Begriffs der Leitkultur war nicht möglich: weder von Rot-Grün gewünscht noch seitens der Union ernsthaft intendiert.“<sup>62</sup>

Sachbezogene Arbeit hingegen leistete die von Innenminister Otto Schily einberufene Kommission „Zuwanderung“ unter dem Vorsitz von Rita Süssmuth. Im Jahr 2001 legte die Kommission ihren rund 300 Seiten starken Bericht „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“ vor. Dieser enthielt zum ersten Mal ein breit angelegtes Konzept für eine aktive – und nicht reaktive

tive – Gestaltung von Migration und Integration als Ressource für Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft.<sup>63</sup>

Der unter Innenminister Otto Schily daraufhin ausgearbeitete Entwurf eines neuen Zuwanderungsgesetzes entsprach im Kern vielen Forderungen der Kommission. Allerdings scheiterte die Gesetzgebung im Jahr 2002, nachdem es im Bundesrat bei der Abstimmung über das Gesetz aufgrund einer uneinheitlichen Stimmenabgabe des Landes Brandenburg zum Eklat kam und das Bundesverfassungsgericht die Abstimmung im Nachhinein für ungültig erklärte.<sup>64</sup> Die Vorgänge um das Zuwanderungsgesetz spiegeln dabei die parteipolitische Polarisierung der Migrationspolitik zu dieser Zeit deutlich wider. Nach langen politischen Diskussionen, die neben den liberalen Ansätzen des ursprünglichen Entwurfs auch Verschärfungen des Ausländerrechts mit sich brachten, einigten sich Bundesrat und Bundestag 2004 auf einen Kompromiss: Am 1. Januar 2005 trat das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ schließlich in Kraft.

Rückblickend lässt sich feststellen, dass das Zuwanderungsgesetz zwar keine Zäsur in der Migrationspolitik markierte, aber durchaus in vielen Bereichen einen neuen Kurs vorgab: Zum ersten Mal regelte ein einziges Gesetz alle zentralen Facetten der Zuwanderungspolitik. Dabei können insbesondere die Reformen in den Bereichen des Aufenthaltsrechts, der arbeitsmarktorientierten Migration, der humanitären Zuwanderung und der Integration von Ausländern als zentrale Eckpfeiler des Gesetzes bezeichnet werden.<sup>65</sup> Das Zuwanderungsgesetz vereinfachte das im Vorfeld recht komplizierte System der Aufenthaltstitel. So existieren seit Inkrafttreten des Gesetzes (neben dem Visum sowie der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU und der Blauen Karte-EU) nur noch zwei Aufenthaltstitel für Ausländer in Deutschland: die befristete Aufenthaltserlaubnis sowie die unbefristete Niederlassungserlaubnis.<sup>66</sup> Diese Vereinfachung der Aufenthaltstitel bedeutete jedoch keine generelle Abkehr vom sogenannten „Anwerbestopp“ von Ausländern für den deutschen Arbeitsmarkt: Ausgenommen davon sollten laut Gesetz weiterhin nur besonders hochqualifizierte Fachkräfte sein. Für diese Gruppen wurde der Arbeitsmarktzugang jedoch erheblich erleichtert.<sup>67</sup> Mit Blick auf die humanitäre Zuwanderung hat das Aufenthaltsgesetz insbesondere die Lage für subsidiär geschützte Flüchtlinge verbessert. So sah es erstmals eine Gewährung dieses Schutzstatus auch bei nichtstaatlicher Verfolgung vor (§ 60). Zudem können die Ausländerbehörden seit Inkrafttreten des Gesetzes geduldeten

Personen eine Aufenthaltserlaubnis ausstellen, um sogenannte „Kettenduldungen“ zu vermeiden.<sup>68</sup>

Schließlich sah das Zuwanderungsgesetz explizit die Förderung der Integration von Migranten „in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik“ (§ 43) vor. Der Maxime „Fördern und Fordern“ entsprechend, erhalten dem Gesetz zufolge alle dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer einen Anspruch auf die Teilnahme an sogenannten Integrationskursen, während manche Gruppen unter Androhung von Sanktionen sogar dazu verpflichtet werden. Inhalt der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge konzipierten Integrationskurse ist neben dem Erlernen der deutschen Sprache auch die Vermittlung der in Deutschland geltenden Rechtsordnung sowie der Kultur und Geschichte der Bundesrepublik. Die Kurse haben dabei das Ziel, dass die Teilnehmer „mit den Lebensverhältnissen so weit vertraut werden, dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbstständig handeln können“ (§ 43). Die Einführung der Integrationskurse stieß auf reges Interesse bei den in Deutschland lebenden Ausländern. Mehr als die Hälfte der über 215.000 Teilnehmereberechtigten begann im folgenden Jahr einen solchen Integrationskurs.<sup>69</sup>

### **Integrationsgipfel und Islamkonferenz**

Um verschiedene EU-Richtlinien in deutsches Recht umzusetzen, wurde das Zuwanderungsgesetz bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten wieder reformiert. Eckpunkte der Reform sollten dabei insbesondere Neuerungen im Bleiberecht, beim Arbeitsmarktzugang, beim Ehegattennachzug sowie Ergänzungen bei der Integrationsförderung darstellen. Zudem sieht die Gesetzesnovelle von 2007 vor, dass Ehepartner von Ausländern aus Staaten, deren Bürger nicht visumsfrei nach Deutschland einreisen können, erst dann nachziehen können, wenn sie über 18 Jahre alt sind und deutsche Sprachkenntnisse vorweisen. Während die Bundesregierung gerade diesen letzten Punkt als Integrationserleichterung bezeichnete, griffen Opposition und Vertreter von Migrantenverbänden diese Änderungen scharf an. Ihnen zufolge würden dadurch Angehörige bestimmter Staaten, z. B. der Türkei, gegenüber Migranten anderer Herkunft, z. B. aus den USA oder Japan, diskriminiert. Aus Protest sagten mehrere Migrantenverbände, darunter auch die Türkisch-Islamische Union (DITIB), ihre Teilnahme am zweiten Integrationsgipfel 2007 ab.

An der unter Rot-Grün angestoßenen Neuausrichtung der Integrations- und Migrationspolitik wurde auch

nach dem Regierungswechsel 2005 seitens der Großen Koalition festgehalten. Seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ist die aktive Steuerung und Förderung der Integration durch Sprach- und Integrationskurse Teil eines integrationspolitischen Credo, das unter der Kanzlerschaft Angela Merkels fortgeschrieben worden ist und sich u. a. in Formaten wie den Integrationsgipfeln, der Islamkonferenz und der Formulierung nationaler Aktionspläne ausdrückt. Diese formalen integrationspolitischen Schritte der Bundesregierung waren sinnvoll und zugleich häufig dem Ziel verpflichtet, die öffentliche Wahrnehmung für das Thema neu auszurichten und die Verantwortungsbereitschaft der Bundesregierung in Integrationsfragen zu signalisieren.<sup>70</sup> Den Alltag der meisten Migranten berührten diese Initiativen hingegen eher wenig, wenngleich die meisten Migrantenverbände es begrüßten, dass die integrationspolitische „Sprachlosigkeit der vergangenen Jahrzehnte“<sup>71</sup> überwunden und die Integrationsdebatte von der Politik ernsthaft geführt wurde.

Im Koalitionsvertrag vom 2005 fassten CDU, CSU und SPD die Ziele ihrer gemeinsamen Zuwanderungspolitik zusammen. Integration könne nur gelingen, wenn Migration „gesteuert und begrenzt“<sup>72</sup> und als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe verstanden werde. Zu diesem Zweck wurden die Kompetenzen des BAMF durch die Bundesregierung gestärkt und das Amt der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration der Bundesregierung Ende 2005 von dem einer Staatssekretärin zu dem einer Staatsministerin aufgewertet. Zudem kündigte die Koalition die Initiierung eines breiten, interkulturellen Dialogs an, der seither im Rahmen der sogenannten „Integrationsgipfel“ stattfindet. Angesichts einer erneut aufflammenden Debatte um Migration und Integration in Politik und Medien – die im sogenannten „Karikaturenstreit“ und der Absetzung der Mozart-Oper *Idomeneo* in Berlin gipfelte – setzte die damalige Integrationsbeauftragte Böhmer den ersten dieser Integrationsgipfel für den Juli 2006 an. Sie gab dabei richtungsweisend vor, dass die Bundesregierung fortan nicht mehr über, sondern mit den Migranten reden wolle.<sup>73</sup> Unter der Schirmherrschaft des Kanzleramts kamen hierzu Vertreter aller politischer Ebenen, Wohlfahrtsverbände, Stiftungen, Kirchen und Migrantenorganisationen zusammen und richteten Arbeitsgruppen ein, die bis 2007 einen Entwurf für einen „Nationalen Integrationsplan“ ausarbeiten sollten.

Dieser wurde schließlich ein Jahr später auf dem zweiten Integrationsgipfel von Bundeskanzlerin Merkel vorgestellt. Sie sprach dabei von einem „Meilenstein

in der Geschichte der Integrationspolitik“<sup>74</sup> und bezeichnete Integration als die „Schlüsselaufgabe unserer Zeit.“<sup>75</sup> Der Nationale Integrationsplan von 2007 umfasste dabei über 400 Selbstverpflichtungsziele der teilnehmenden Integrationsakteure, deren Erreichung im Rahmen weiterer Integrationsgipfel regelmäßig überprüft und weiterentwickelt werden sollte. In ihrer Erklärung zum Integrationsplan erkennt die Bundesregierung Zuwanderung und Integration als Teil der deutschen Geschichte an und gibt vor, „diesen historischen Erfahrungsschatz [...] stärker als bisher für einen positiven und pragmatischen Umgang mit Zuwanderung und Integration“<sup>76</sup> zu nutzen.

Ebenfalls im Jahr 2006 fand auch die vom damaligen von Bundesinnenminister Schäuble ins Leben gerufene „Deutsche Islamkonferenz“ erstmalig statt. Diese hat sich zum Ziel gesetzt, als Dialogforum zwischen Vertretern des Staates und der Muslime „einen Beitrag für die gesellschaftliche und religionsrechtliche Integration der Muslime und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland zu leisten sowie gesellschaftlicher Polarisierung und Segregation entgegenzuwirken.“<sup>77</sup> Die Islamkonferenz befasst sich bis heute in Arbeitsgruppen und regelmäßigen Plenumsitzungen mit Fragen des muslimischen Zusammenlebens in Deutschland und gibt Empfehlungen zur Umsetzung weiterer Integrationsmaßnahmen ab. Wichtige Themen in der Vergangenheit waren neben der Formulierung eines gemeinsamen Wertekonsenses vor allem die Etablierung der islamischen Religionslehre an deutschen Hochschulen, die muslimische Wohlfahrtspflege sowie die Behandlung von Geschlechterfragen.<sup>78</sup> In der aktuellen Legislaturperiode befasst sich die Islamkonferenz zudem intensiv mit Themen der Flüchtlingshilfe durch muslimische Gemeinden.<sup>79</sup>

Von Vertretern der Muslime wurde die Initiierung der Islamkonferenz größtenteils als Erfolg betrachtet, stellte diese für sie doch einen längst überfälligen Beginn eines gemeinsamen Integrationsdialogs dar.<sup>80</sup> Auch Innenminister Schäuble wertete die Auftaktveranstaltung 2006 als Erfolg und sprach sich in seiner anschließenden Regierungserklärung ungewöhnlich offen für die Zugehörigkeit des Islams zur deutschen Gesellschaft aus: „Der Islam ist Teil Deutschlands und Europas. Der Islam ist Teil unserer Gegenwart und unserer Zukunft.“<sup>81</sup> Allerdings mahnte er auch an, dass der Integrationsprozess nur dann vollständig gelingen könne, wenn alle in Deutschland lebenden Menschen die freiheitliche Grundordnung anerkennen: „Diese Werte sind verbindlich für jeden, der in Deutschland lebt. Das Grundgesetz ist nicht verhandelbar.“<sup>82</sup>

Bereits bei der zweiten Plenumsitzung 2007 sank die anfängliche „Integrations-Euphorie“<sup>83</sup> und offenkundige Kontroversen zwischen den Teilnehmern traten in den Vordergrund, die die Arbeit der Konferenz auch in den folgenden Jahren prägen sollten. Inhaltlich betraf dies insbesondere das Themenfeld der Geschlechtergerechtigkeit und den von Vertretern der Muslime wiederholt kritisierten Fokus auf Fragen der inneren Sicherheit und der Terrorabwehr.<sup>84</sup> Auf organisatorischer Ebene entwickelte sich ein bis heute andauernder Streit darüber, welche Verbände überhaupt für „die“ Muslime in Deutschland sprechen können. Zum Start der Islamkonferenz waren nur 15 Prozent der Muslime organisiert und einzelne Verbände wie DITIB oder der Zentralrat der Muslime sind bis heute aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausrichtung untereinander zerstritten.<sup>85</sup>

### Wie viel Islam gehört zu Deutschland?

Mehrere Studien dieser Zeit belegen, dass sich in den Jahren zwischen 2005 und 2010 durchaus integrationspolitische Erfolge abzeichneten, insbesondere bei der Teilhabe von Menschen mit muslimischem Hintergrund.<sup>86</sup> Eine Untersuchung der Konrad-Adenauer-Stiftung aus dem Jahr 2010 zeigt zudem, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung Deutschlands von 87 Prozent der Muslimen unterstützt wurde und damit unter Muslimen fast den gleichen Rückhalt wie in der Gesamtbevölkerung fand.<sup>87</sup> Der 2008 gegründete Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) führte die integrationspolitischen Erfolge dieser Zeit in seinem Jahresgutachten 2010 darauf zurück, dass seit 2005 ein deutliches Umdenken in der Politik stattgefunden habe. Das Phänomen „Einwanderungsgesellschaft“ stelle mittlerweile eine Alltagsrealität dar, die nach langem Verdrängen auch schließlich im politischen „Mainstream“ angekommen sei.<sup>88</sup>

Dass die deutsche Integrationsdebatte trotz solcher Erkenntnisse auch weiterhin auf einem fragilen Fundament stand/steht, offenbarte die Debatte rund um das 2010 veröffentlichte Buch des ehemaligen Berliner Finanzsenators Thilo Sarrazin (SPD). Dieser negierte in „Deutschland schafft sich ab“ die positiven Effekte von Zuwanderung auf Gesellschaft und Wirtschaft in der Bundesrepublik und stellt den Zuwachs des Anteils von Menschen mit muslimischem Hintergrund als „eine Bedrohung für das kulturelle und zivilisatorische Gleichgewicht im alternden Europa dar.“<sup>89</sup> Noch vor der Veröffentlichung seines Buches wurden Sarrazins Thesen von verschiedenen Forschungsinstituten widerlegt und Politiker aller im Bundestag vertretenen Parteien kritisierten ihn für seine Behauptungen.

Dennoch hat die „Sarrazin-Debatte“ die öffentliche Wahrnehmung von Integration nachhaltig geprägt. In einem offenen Brief sprachen Vertreter von Wirtschaftsverbänden mit Migrationshintergrund im November 2010 von einer spürbar „neuen Zeitrechnung“ in der Integrationsdebatte: „Es gibt die Zeit vor der Sarrazin-Debatte und es gibt eine Zeit nach der Sarrazin-Debatte.“<sup>90</sup> Unter dem Titel „Wir sind auch noch da – ein Aufstand der Integrierten“ kritisierten sie, dass Migranten in der öffentlichen Debatte zunehmend aufgrund ihrer Herkunft oder Religion vorverurteilt würden, was nicht zuletzt auch die Motivation der jungen Generation zur Integration in Deutschland erheblich beeinträchtigte.<sup>91</sup>

Tatsächlich verschärfte sich zu dieser Zeit der Ton in der politischen Diskussion hinsichtlich migrations- und integrationspolitischer Fragestellungen. Um die Diskurshoheit gegenüber Rechtspopulisten zu behaupten, distanzieren sich insbesondere Unionspolitiker von Sarrazins Thesen, forderten allerdings gleichzeitig eine künftig „tabulose“ Diskussion über die Probleme bei der Integration von Muslimen.<sup>92</sup> Bundeskanzlerin Merkel erklärte „Multikulti“ für gescheitert; der CSU-Vorsitzende und bayrische Ministerpräsident Horst Seehofer erklärte diesen Integrationsansatz sogar für „tot“ und in einem Interview mit dem Magazin FOCUS erläuterte er zudem, dass es für ihn offensichtlich sei, „dass wir keine zusätzliche Zuwanderung aus anderen Kulturkreisen brauchen.“<sup>93</sup>

Inmitten dieser aufgewühlten gesellschaftlichen Stimmung fiel allerdings ein Satz des damaligen Bundespräsidenten Christian Wulff, der die Integrationsdebatte bis in die heutige Zeit nachhaltig geprägt hat: „Das Christentum gehört zweifelsfrei zu Deutschland. Das Judentum gehört zweifelsfrei zu Deutschland. Das ist unsere christlich-jüdische Geschichte. Aber der Islam gehört inzwischen auch zu Deutschland.“<sup>94</sup>

Der Bundespräsident begründete seine im Rahmen einer Rede zum 20. Jahrestag der Deutschen Einheit gewählten Worte, die bis heute den Ankerpunkt einer anhaltenden Debatte darüber darstellen, wieviel Islam tatsächlich zu Deutschland gehört, vor allem mit seinen eigenen politischen Erfahrungen. So war Wulff, der schon bei seiner Antrittsrede im Juli 2010 von einer „bunten Republik Deutschland“<sup>95</sup> sprach, im Vorfeld bereits der erste deutsche Ministerpräsident gewesen, der mit Aygül Özkan eine türkischstämmige Ministerin in sein Kabinett berufen hatte. Zudem wollte sich Wulff eigenen Angaben zufolge mit seinem Statement deutlich gegen islamfeindliche Stimmen in der Debatte um Sarrazins Thesen positionieren.<sup>96</sup>



Seine Aussage stieß nicht zuletzt innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf Widerstand und löste innerparteilich wie auch gesamtgesellschaftlich eine Kontroverse aus. Bei aller Aufregung, die Wulffs Rede zur Folge hatte, wurde jedoch vergessen, dass dieser Satz nicht neu war, sondern eine Wiederholung der Worte des damaligen von Innenministers Schäuble, der sich 2006 ebenso geäußert hatte – allerdings in einem signifikant anderen integrationspolitischen Klima.

Rückendeckung für seine Aussage erhielt Wulff jedoch von Bundeskanzlerin Merkel, die wiederholt betonte, dass, trotz aller Herausforderungen bei der Integration von Muslimen, der Islam zu einem „Teil Deutschlands“<sup>97</sup> geworden sei. Sein Nachfolger im Amt, Joachim Gauck, wählte 2012 in einem Interview zwar andere Worte, stimmte Wulffs Intention aber grundsätzlich zu: „Und die Wirklichkeit ist, dass in diesem Land viele Muslime leben [...]. Die Muslime, die hier leben, gehören zu Deutschland.“<sup>98</sup> Die Einsicht, dass der Islam und allen voran die in der Bundesrepublik lebenden Muslime, Teil der deutschen Gesellschaft sind, ist mittlerweile zum Konsens in weiten Teilen von Politik und Medienlandschaft geworden. Was dieses „Lippenbekenntnis“<sup>99</sup> allerdings konkret und mit Bezug auf die Alltagsrealitäten in Deutschland und das Zusammenleben der Menschen mit und ohne muslimischen Hintergrund bedeutet, bleibt bis heute umstritten.

### **Zuwanderung als Chance – Migration und Integration zusammendenken**

Dass Integration und Zuwanderung Themen von großer Bedeutung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands sind, ist spätestens seit Ende des letzten Jahrzehnts zum common sense in den Sozialwissenschaften geworden. Demokopen sagen Deutschland mittlerweile einen Bevölkerungsrückgang von 10 bis 20 Mio. Menschen bis zum Jahr 2060 voraus. Wirtschaftsexperten sind sich einig, dass Deutschland zukünftig auf qualifizierte Zuwanderung angewiesen ist, um den anwachsenden Fachkräftemangel zu bekämpfen. Integration bedeutet heutzutage laut Meier-Braun (2014) somit nicht, „Migranten ‚einen Gefallen zu tun‘, sondern es geht um den Zusammenhalt unserer Gesellschaft“.<sup>100</sup>

Die Chancen, die in der Zuwanderung und Integration von Migranten liegen, wurden in den letzten Jahren immer stärker von der Politik erkannt, nachdem diese laut Kanzlerin Merkel das Thema „zu lange auf die lange Bank geschoben“ und die deutsche Gesellschaft

„die Fähigkeiten derer, die auf Dauer bei uns leben“<sup>101</sup>, nicht ausreichend genutzt habe. Aus diesem Grund wurden auch unter der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung weitere Maßnahmen umgesetzt, um die Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Fachkräfte zu steigern. So trat am 1. April 2012 das sogenannte „Anerkennungsgesetz“ in Kraft, das die im Vorfeld meist langwierigen und komplizierten Anerkennungsverfahren von vielen im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen und Schulabschlüssen vereinfachen und vereinheitlichen soll. Daneben wurde zur Erleichterung der Zuwanderung von Fachkräften im Herbst 2012 die sogenannte „Hochqualifiziertenrichtlinie“ der EU in deutsches Recht umgesetzt. Die neu eingeführte „Blaue Karte EU – Deutschland“ vereinfacht seitdem den erwerbsbedingten Aufenthalt von Nicht-EU-Ausländern und verbessert die Situation von ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen und Ausbildungsstätten.

Darüber hinaus erklärte die Bundesregierung, Integration und Zuwanderung zukünftig von „Anfang an zusammenzudenken“.<sup>102</sup> Dies scheint insbesondere angesichts der seit 2010 erneut wachsenden Zahlen von Zuwanderern auch notwendig (siehe Abbildung 2). Während der Migrationssaldo in Deutschland 2009 noch negativ war, sind die Zuwanderungszahlen seit 2010 stark angestiegen. Das ist neben den wachsenden Flüchtlingszahlen insbesondere auf die ansteigende EU-Binnenmigration junger Menschen aus Süd- und Südosteuropa in Zeiten nationaler Finanz- und Wirtschaftskrisen zurückzuführen.<sup>103</sup> Anders als die sogenannten Gastarbeiter der 1950er und 1960er Jahre hat jedoch mehr als die Hälfte dieser neuen Zuwanderer aus den europäischen Staaten einen Hochschulabschluss – eine Quote, die deutlich über dem Mittelwert der deutschen Gesamtbevölkerung liegt.<sup>104</sup> Hinzu kommt, dass Neuzuwanderer aus den EU-Staaten sich statistisch gesehen ebenso gut oder sogar besser in den Arbeitsmarkt integrieren lassen als bereits in Deutschland lebende Ausländer und zum Teil sogar höhere Erwerbstätigenquoten aufweisen als Menschen ohne Migrationshintergrund. Somit ist es nicht zu der anfangs gefürchteten flächendeckenden „Armutszuwanderung“ aus EU-Krisenstaaten gekommen, sondern vor allem zu der gewünschten Migration von ausgebildeten Fachkräften.<sup>105</sup> Während die Integration von Neuzuwanderern in den letzten Jahren – besonders bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt – als weitgehend erfolgreich bezeichnet werden kann, weisen demgegenüber vorangegangene Migrantengenerationen in Deutschland immer noch vergleichsweise niedrige Bildungs- und Erwerbstätigenquoten auf.<sup>106</sup>

## **INTEGRATION UND ZUWANDERUNG IN DER AKTUELLEN LEGISLATURPERIODE**

Auch in der aktuellen Legislaturperiode setzt die Große Koalition den bisherigen Kurs in der Integrations- und Zuwanderungspolitik fort. Im Koalitionsvertrag von 2013 formuliert die Bundesregierung das Ziel, die Willkommenskultur zu stärken, um „den gesellschaftlichen Zusammenhalt und [...] zugleich die Attraktivität unseres Landes für ausländische Fachkräfte, die wir brauchen“<sup>107</sup>, zu steigern. Laut der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration, Aydan Özoguz, müsse sich die Haltung der Gesellschaft gegenüber Ausländern von einer „Defizitorientierung“ hin zu einer „Potenzialorientierung“ ändern.<sup>108</sup> Allerdings betrachtet die Große Koalition gelungene Integration weiterhin als gesamtgesellschaftlichen Prozess, „der allen etwas abverlangt“<sup>109</sup> und auch die Migranten in die Pflicht nimmt – „Fördern und Fordern“ gilt somit weiterhin als zentraler Grundsatz bei Integrationsfragen.

Als „Navigationssystem“<sup>110</sup> der Integrationspolitik dient der Bundesregierung der „Nationale Aktionsplan Integration“. Dieser wurde auf dem 5. Integrationsgipfel 2012 vorgestellt und ist eine Fortführung des Nationalen Integrationsplans von 2007. Neben den alten Themengebieten umfasst der Aktionsplan auch neue Felder wie „Migranten im öffentlichen Dienst“ sowie „Pflege und Gesundheit“. Neu ist zudem die Verschiebung des Fokus von befristeten Projekten hin zu Regelangeboten. Zu jedem Themenfeld haben die Teilnehmer des Integrationsgipfels messbare Ziele und Maßnahmen formuliert, die in regelmäßigen Abständen überprüft werden sollen. Auch die kommunale Integrationspolitik wurde im Rahmen des Aktionsplans aufgewertet. Dabei stehen vor allem die Erstellung von kommunalen Gesamtstrategien zur Stärkung der Integration von Migranten, die interkulturelle Öffnung von Lokalverwaltungen sowie die Förderung gesellschaftlicher und politischer Teilhabe von Migranten vor Ort im Fokus.<sup>111</sup>

### **Fortschritte bei Neuzuwanderern seit 2005 – Nach wie vor großer Bedarf an „nachholender Integration“**

Alles in allem hat Deutschland beim Thema Integration mittlerweile aufgeholt und steht im internationalen Vergleich deutlich besser da als noch zu Beginn des Jahrtausends. Das zeigen auch die Ergebnisse verschiedener wissenschaftlicher Untersuchungen zum Thema. Integrationsforscher führen dies vor allem darauf zurück, dass „sich die späte Einsicht darüber,

ein Einwanderungsland zu sein, endlich in Politik und Gesetzgebung wiederfindet“.<sup>112</sup> Laut OECD (2013) ist die Bundesrepublik durch den Abbau von Beschränkungen bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Einführung der „Blauen Karte EU“ zu einem der Staaten mit den weltweit niedrigsten Hürden für die Zuwanderung von Fachkräften geworden.<sup>113</sup> Wie eine Studie des Berlin-Instituts zeigt, hat sich zudem die öffentliche Wahrnehmung von Themen der Integration und Migration verändert – die gesellschaftliche Debatte ist in dieser Frage mittlerweile vor allem von Pragmatik geprägt. Die einst den Diskurs bestimmenden Stimmen, sowohl von strikten Zuwanderungsgegnern als auch von Multikulti-Anhängern, sind wesentlich stiller geworden.<sup>114</sup> Laut Integrationsbarometer 2016 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration beurteilt auch die überwiegende Mehrheit der Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund das Integrationsklima in der Bundesrepublik als „weitgehend integrationsfreundlich“.<sup>115</sup>

Nicht nur bei Neuzuwanderern, sondern auch bei der zweiten Generation von Menschen mit Migrationshintergrund sind laut Integrationsbericht der Bundesregierung Fortschritte messbar, vor allem im Bereich der Aus- und Schulbildung. So ging die Quote von Schulabgängern ohne Abschluss allein zwischen 2005 und 2010 um 15 Prozent zurück.<sup>116</sup> Zudem können Kinder von Migranten, die nach 1990 in Deutschland geboren wurden, seit 2014 die doppelte Staatsbürgerschaft beantragen. Die bis dahin bestehende Wahlpflicht ab dem 23. Lebensjahr stellte Experten zufolge für viele Menschen ein Integrationshindernis dar.<sup>117</sup> Der Migrant Policy Index (MIPEX), der die Integrationspolitik von 38 Industriestaaten international vergleicht, bescheinigt Deutschland ebenso erhebliche Fortschritte bei der Integration von Migranten. Laut MIPEX gehört die Bundesrepublik seit dem Jahr 2014 zu den Top Ten der integrationsfreundlichsten Staaten der Welt.<sup>118</sup> Auch der religiösen Vielfalt ist in Deutschland institutionell Rechnung getragen worden, was sich laut SVR-Jahresgutachten 2016 insbesondere in der zunehmenden rechtlichen Gleichstellung des Islams zeigt.<sup>119</sup>

Während die Bundesrepublik insbesondere in den Feldern der Arbeitsmarktintegration punktet, attestiert MIPEX der deutschen Regierung jedoch auch erheblichen Nachholbedarf – insbesondere in den Bereichen des Bildungszugangs, der Gesundheitsfürsorge für Migranten und der Vorbeugung von struktureller Diskriminierung.<sup>120</sup> Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt auch der Integrationsindikatorenbericht der Bundesregierung, der zudem insbesondere bei Fragen gesellschaftlicher Partizipation Handlungsbedarf sieht.

So ist der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, die sich in Deutschland gesellschaftlich engagieren, wesentlich geringer als der von Menschen ohne Migrationshintergrund.<sup>121</sup> Eine weitere Studie des Berlin-Instituts zeigt zudem deutlich, dass insbesondere in Fragen der Bildung und des Arbeitsmarktzugangs ein großer Unterschied zwischen den relativ gut integrierten Neuzuwanderern und den Migranten in zweiter und dritter Generation existiert.<sup>122</sup> Somit lässt sich feststellen, dass bei allen Fortschritten auch weiterhin signifikanter Bedarf an nachholender Integration besteht.

45 | Vgl. dazu und im Folgenden: Hans-Peter Schwarz: *Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949-1957, (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2), Wiesbaden 1981, S. 166 ff.*

46 | Vgl. dazu im Folgenden: Bundesministerium des Innern: *Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2014, S. 13 ff.*

47 | Vgl. Carolin Butterwegge: *Von der „Gastarbeiteranwerbung“ zum Zuwanderungsgesetz*, in: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56377/migrationspolitik-in-der-brd?p=0>, 2005.

48 | Alexander Seiler: *Siamo italiani – Die Italiener. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz, Zürich 1965, Vorwort.*

49 | Vgl. Sebastian Ennigkeit: *Gelungene Integration? Zuwanderung und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden*, (Freiburger Schriften zur Politikwissenschaft, Bd. 14.), Freiburg 2008, S. 50ff.

50 | Vgl. Butterwegge: *Von der „Gastarbeiteranwerbung“ zum Zuwanderungsgesetz*.

51 | Vgl. Ennigkeit: *Gelungene Integration?*, S. 51.

52 | Vgl. Günter Hinken: *Die „fremde“ Seite der „Deutschland AG“ – Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten im Unternehmenssystem*, in: Uwe Hunger/Bernhard Santel: *Migration im Wettbewerbsstaat*, Opladen 2003, S. 41ff.

53 | Vgl. Butterwegge: *Von der „Gastarbeiteranwerbung“ zum Zuwanderungsgesetz*.

54 | Vgl. Heinz Kühn: *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung*, in: [www.migration-online.de/data/khnmemorandum\\_1.pdf](http://www.migration-online.de/data/khnmemorandum_1.pdf), 1979, S. 3f.

55 | Vgl. Ohlert: *Zwischen „Multikulturalismus“ und „Leitkultur“*, S. 582.

56 | Vgl. Wolfgang Seifert: *Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland, 2012*, in: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138012/geschichte-der-zuwanderung-nach-deutschland-nach-1950?p=1>.

57 | Vgl. Klaus Bade/Jochen Oltmer: *Flucht und Asyl seit 1990, 2005*, in: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56443/flucht-und-asyl-seit-1990>.

58 | Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis)/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Hrsg.): *Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2016, S. 228 ff., S. 238 ff.*

59 | Kielmansegg: *Nach der Katastrophe*, S. 400.

60 | Bassam Tibi: *Europa ohne Identität? Leitkultur oder Wertebelibigkeit*, 2. Aufl., München 2001.

61 | Friedrich Merz: *Einwanderung und Identität. Unionsfraktionschef Friedrich Merz zur Diskussion um die „freiheitliche deutsche Leitkultur“*, Die Welt vom 25. Oktober 2000, in: <http://www.welt.de/print-welt/article540438/Einwanderung-und-Identitaet.html>.

62 | Volker Kronenberg: *Zwischenbilanz einer deutschen Debatte, die notwendig ist. Leitkultur, Verfassung, Patriotismus*, in: Bernhard Vogel (Hrsg.): *Was eint uns?*, Freiburg 2008, S. 188-209, S. 190.

63 | Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“: *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*, Berlin 2001. – Vgl. dazu auch: Volker Kronenberg: *Integration in Zeiten des Wandels – Zuwanderung und demographische Krise als gesellschaftspolitische Herausforderungen*, in: *Zeitschrift für Politik*, 2 (2005), S. 169-178.

64 | Vgl. Wolfgang Büchner: *Zuwanderungsgesetz: Anatomie einer Abstimmung, 2002*, in: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/zuwanderungsgesetz-anatomie-einer-abstimmung-a-189792.html>.

65 | Carolin Butterwegge: *Neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik seit 2005. Grundlagendossier Migration (bpb), 2007*, in: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56340/neue-migrationspolitik>.

66 | Vgl. BMI: *Welche Aufenthaltstitel gibt es in Deutschland?*, 2016, in: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Themen/Migration/Auslaenderrecht/01.html>.

67 | Vgl. Jan Schneider: *Rückblick: Zuwanderungsgesetz 2005. Grundlagendossier Migration (bpb), 2007*, in: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56351/zuwanderungsgesetz-2005?p=all>.

68 | Vgl. Karl-Heinz Meier-Braun: *Die 101 wichtigsten Fragen. Einwanderung und Asyl*, München 2015.

69 | Vgl. Jan Schneider: *Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007. Grundlagendossier Migration (bpb), 2007*, in: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56350/zuwanderungsgesetz-2007>. – *Eine signifikante Aufwertung im Sinne einer stundenmäßigen Aufstockung der Integrations- bzw. Orientierungskurse fordern Ahmad Mansour/Cem Özdemir: Integration. Was wir von Einwanderern verlangen wollen*, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 28. August 2016, S. 5.

70 | Vgl. Iris Hoßmann/Margret Karsch: *Deutschlands Integrationspolitik. Online-Handbuch Demografie, 2011*, in: <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungspolitik/deutschland/deutschlands-integrationspolitik.html>.

71 | Wolfgang Schäuble, zit. nach Bundeszentrale für politische Bildung: *Deutsche Islam Konferenz 2013*, in: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/159392/deutsche-islam-konferenz-2013-06-05-2013>.

72 | *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005*, in: <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2005.pdf>, S. 117.

73 | Maria Böhmer, zit. nach: Bundesregierung, 2006, in: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/IB/2006-10-27-ib-nationaler-integrationsplan.html>.

74 | Angela Merkel, zit. nach: Anna Reimann: *Umkämpfter Gipfel. Merkel verkündet 400 Integrations-Versprechen*, 2007, in: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/umkaempfter-gipfel-merkel-verkueundet-400-integrations-versprechen-a-493987.html>.

75 | Angela Merkel, zit. nach: Bundesregierung, 2007, in: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/IB/amt-und-person.html>.

76 | *Nationaler Integrationsplan, Berlin 2007, S. 12.*

77 | *Deutsche Islamkonferenz: Ziel der deutschen Islamkonferenz*, in: <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/1UeberDIK/DIK09-13/WasIstDIK/wasistdik-node.html>.

78 | Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung: *Deutsche Islam Konferenz 2013*, in: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/159392/deutsche-islam-konferenz-2013-06-05-2013>.

79 | Vgl. *Arbeitsprogramm der Deutschen Islamkonferenz*, in: [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Deutsche-Islam-Konferenz/Arbeitsprogramm-18-LP/arbeitsprogramm-18-lp\\_node.html;jsessionid=1EE572804619C5716617B2EF845618A5\\_2\\_cid373](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Deutsche-Islam-Konferenz/Arbeitsprogramm-18-LP/arbeitsprogramm-18-lp_node.html;jsessionid=1EE572804619C5716617B2EF845618A5_2_cid373).

- 80 | Vgl. Markus Decker: *Islam-Konferenz. Bald gemeinsam in die Deutsche Oper?*, *Mitteldeutsche Zeitung* vom 27. September 2006, in: <http://www.mz-web.de/politik/islam-konferenz-bald-gemeinsam-in-die-deutsche-oper-9330448>.
- 81 | Wolfgang Schäuble, zit. n.: <http://www.welt.de/politik/article138632950/Schaeuble-Islam-ist-Teil-Deutschlands.html>.
- 82 | Ebd.
- 83 | Mariam Lau: *Die Integrations-Euphorie ist verfliegen*, in: *Die Welt* vom 29. April 2007, in: [www.welt.de/politik/deutschland/article840480/Die-Integrations-Euphorie-ist-verfliegen.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article840480/Die-Integrations-Euphorie-ist-verfliegen.html).
- 84 | Ebd.
- 85 | Vgl. Decker: *Islam-Konferenz. – Till-R. Stoldt: Der Traum von der Einheit der Muslime ist geplatzt*, *Die Welt* vom 22. März 2015, in: <http://www.welt.de/regionales/nrw/article138632950/Der-Traum-von-der-Einheit-der-Muslime-ist-geplatzt.html>.
- 86 | Vgl. Landeszentrale für politische Bildung: *Integrationsland Deutschland*, in: *Politik und Unterricht. Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung* 37:2 2011, S. 8. – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen (SVR): *Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer*, S. 13, in: [http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2010/05/svr\\_jg\\_2010.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2010/05/svr_jg_2010.pdf).
- 87 | Vgl. Ulrich von Wilamowitz-Moellendorf: *Muslime in der deutschen Gesellschaft. Eine Zielgruppe der politischen Bildung?* KAS-Zukunftsform Politik 106, Sankt Augustin 2011, S. 13.
- 88 | Vgl. SVR: *Einwanderungsgesellschaft 2010*, S. 13.
- 89 | Thilo Sarrazin: *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, München 2010, S. 267.
- 90 | „Aufstand der Integrierten“. Offener Brief von Jorgos Chatzimarkakis, in: [www.swr.de/international/aufstand-der-integrierten/-/id=233334/did=7174708/nid=233334/yv0b20/index.html](http://www.swr.de/international/aufstand-der-integrierten/-/id=233334/did=7174708/nid=233334/yv0b20/index.html).
- 91 | Vgl. ebd.
- 92 | Vgl. SWR International et. al.: *Politiker wollen sachliche Debatte*, in: [www.swr.de/international/integration-politiker-wollen-sachliche-debatte/-/id=233334/did=6858170/nid=233334/1dkl36b/index.html](http://www.swr.de/international/integration-politiker-wollen-sachliche-debatte/-/id=233334/did=6858170/nid=233334/1dkl36b/index.html).
- 93 | Horst Seehofer, zit. nach: *Focus-Online* vom 09. Oktober 2010, in: [http://www.focus.de/politik/deutschland/horst-seehofer-kampfansage-an-schmarotzer-und-zuwanderer\\_aid\\_560515.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/horst-seehofer-kampfansage-an-schmarotzer-und-zuwanderer_aid_560515.html).
- 94 | Christian Wulff: *Rede zum 20. Jahrestag der Deutschen Einheit*, in: [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/10/20101003\\_Rede.html](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/10/20101003_Rede.html).
- 95 | Christian Wulff: *Antrittsrede nach der Vereidigung zum Bundespräsidenten im Deutschen Bundestag*, in: [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/07/20100702\\_Rede.html](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/07/20100702_Rede.html).
- 96 | Vgl. Auftakt zum Forschungsprojekt: *Diskussionsveranstaltung „Der Islam gehört zu Deutschland. Eine kontroverse Debatte“* am 24. Februar 2015, in: <http://www.bapp-bonn.de/forschung/wieviel-islam-gehört-zu-deutschland/545-der-islam-gehört-zu-deutschland>.
- 97 | Angela Merkel, zit. nach: *Süddeutsche Zeitung* vom 16. Oktober 2010, in: <http://www.sueddeutsche.de/politik/integration-seehofer-sieben-punkte-plan-gegen-zuwanderung-1.1012736>.
- 98 | Joachim Gauck, zit. nach: *Die Zeit* vom 31. Mai 2012, in: <http://www.zeit.de/news/2012-05/31/bundespraesident-gauck-loest-mit-aeusserungen-zum-islam-debatte-aus-31185203>.
- 99 | Hasso Mansfeld: *Von idiotischen Phrasen und politischer Faulheit*, *The European* vom 10. Februar 2015, in: [www.theeuropean.de/hasso-mansfeld/9596-gehört-zu-deutschland-debatte-verfehlt-das-thema](http://www.theeuropean.de/hasso-mansfeld/9596-gehört-zu-deutschland-debatte-verfehlt-das-thema).
- 100 | Karl-Heinz Meier-Braun: *Einleitung. Deutschland Einwanderungsland*, in: Ders./ Reinhold Weber (Hrsg.): *Migration und Integration in Deutschland. Begriffe – Fakten – Kontroversen*, Bonn 2014, S. 25.
- 101 | Angela Merkel: *Ungekürztes Manuskript des Videopotcasts der Kanzlerin zur Islamkonferenz vom 5. Mai 2007*, in: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Podcasts/2007/2007-05-05-Video-Podcast-zur-Islamkonferenz/links/2007-05-05-text.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Podcasts/2007/2007-05-05-Video-Podcast-zur-Islamkonferenz/links/2007-05-05-text.pdf?__blob=publicationFile).
- 102 | *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Teilhabe und Zusammenarbeit. Integrationspolitik in der 17. Legislaturperiode*, 2013, S. 45.
- 103 | Vgl. Vera Hanewinkel: *EU-Binnenmigration vor und während der Wirtschafts- und Finanzkrise. Ein Überblick (bbp)*, Bonn 2013, in: [www.bbp.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/155393/eu-binnenmigration?p=all](http://www.bbp.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/155393/eu-binnenmigration?p=all).
- 104 | Vgl. *Mediendienst Integration: Immer mehr Akademiker ziehen nach Deutschland*, 2012 in: <https://mediendienst-integration.de/artikel/es-kommen-immer-mehr-akademiker.html>.
- 105 | Vgl. Berlin-Institut: *Neue Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, 2014, in: [www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/Neue\\_Potenziale/Neue\\_Potenziale\\_online.pdf](http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Neue_Potenziale/Neue_Potenziale_online.pdf), S. 5.
- 106 | Vgl. ebd.
- 107 | CDU/CSU/SPD: *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. 18. Legislaturperiode, in: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=F92463F463141C287469445B5B777F08.s2t1?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=F92463F463141C287469445B5B777F08.s2t1?__blob=publicationFile&v=2), Berlin 2013, S. 106.
- 108 | Vgl. *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Teilhabe und Zusammenarbeit. Integrationspolitik in der 17. Legislaturperiode*, 2013, S. 33.
- 109 | *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: „Deutschlands Zukunft gestalten“*, 2013, in: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile), S. 74.
- 110 | *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Teilhabe und Zusammenarbeit. Integrationspolitik in der 17. Legislaturperiode*, 2013, S. 19.
- 111 | Vgl. *Bundesregierung: Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland*, in: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?__blob=publicationFile), S. 5.
- 112 | Werner Schiffauer, zit. nach: *Mediendienst Integration: Deutschlands Integrationspolitik rückt in die „Top Ten“*, in: <https://mediendienst-integration.de/artikel/deutschland-rueckt-mit-seiner-integrationspolitik-in-die-top-ten.html>.
- 113 | Vgl. OECD: *Recruiting Immigrant Workers. Germany 2013*, S. 15.
- 114 | Vgl. Berlin-Institut: *Ungenutzte Potentiale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin 2014, S. 4 f.
- 115 | SVR: *Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer*, in: [http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/04/SVR\\_JG\\_2016-mit-Integrationsbarometer\\_WEB.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/04/SVR_JG_2016-mit-Integrationsbarometer_WEB.pdf).
- 116 | Vgl. *Bundesregierung: Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, 2011, in: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 14.
- 117 | Vgl. SVR: *SVR schlägt modernes Staatsangehörigkeitsrecht vor. Doppelpass mit Generationenschnitt*, 2013, <http://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/svr-schlaegt-modernes-staatsangehoerigkeitsrecht-vor-doppelpass-mit-generationenschnitt/>.
- 118 | Vgl. *Migrant Integration Policy Index*, 2014, in: <http://www.mipex.eu/germany>.
- 119 | Vgl. SVR: *Jahresgutachten 2015*, in: [http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/SVR\\_JG\\_2015\\_WEB.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/SVR_JG_2015_WEB.pdf), S. 6.
- 120 | Vgl. *Migrant Integration Policy Index 2014*.
- 121 | Vgl. *Bundesregierung: Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, in: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4), 2011.
- 122 | Vgl. Berlin-Institut: *Neue Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin 2014, S. 33.

# Deutsche Integrationspolitik in der Dekade vor 2015 – Ein chronologischer Überblick

## 2005

### Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes

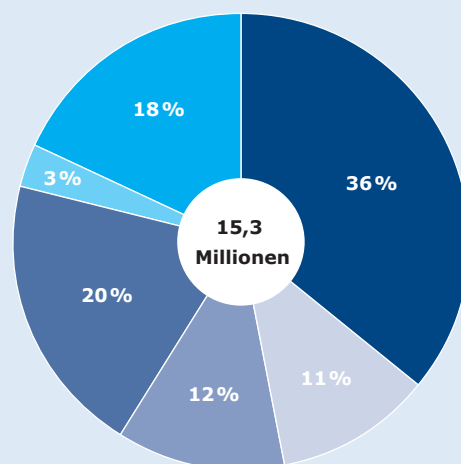
Am 1. Januar 2005 tritt das Zuwanderungsgesetz in Kraft. Erstmals werden mit ihm bundesweite Integrationsmaßnahmen gesetzlich verankert. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird mit der Aufgabe betraut, diese Maßnahmen zu entwickeln und zu steuern. Hierzu gehören u. a. die Integrationskurse und die Migrationserstberatung.

Das Zuwanderungsgesetz markiert einen Höhepunkt der veränderten Migrationspolitik in Deutschland: Erstmals regelte ein Gesetz umfassend alle Bereiche der Migrationspolitik – von der arbeitsmarktorientierten über die humanitär begründete Zuwanderung bis hin zu einer Integrationspolitik durch den Bund.

### Einführung der Integrationskurse

Zum ersten Mal gibt es ein bundesweit einheitliches Grundangebot, mit dem Zuwanderer die deutsche Sprache erlernen und Grundkenntnisse über das Leben in Deutschland erlangen können. Der Integrationskurs besteht aus einem Sprachkurs, der in der Regel 600 Unterrichtseinheiten (UE) umfasst und einem Orientierungskurs, der zunächst 30 UE dauert und anschließend auf 60 UE erweitert wird.

Migrationserfahrung der Bevölkerung 2005  
in Prozent



- Ausländer mit eigener Migrationserfahrung
- Ausländer ohne eigene Migrationserfahrung
- Spätaussiedler mit eigener Migrationserfahrung
- Eingebürgerte mit eigener Migrationserfahrung
- Eingebürgerte ohne eigener Migrationserfahrung
- Deutsche ohne eigene Migrationserfahrung, bei denen mindestens ein Elternteil Spätaussiedler, Eingebürgerter oder Ausländer ist

Quelle: Statistisches Bundesamt: *Leben in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, in: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2006/Mikrozensus/Pressebrochure.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2006/Mikrozensus/Pressebrochure.pdf?__blob=publicationFile), S. 75.

Teilnehmerzahlen Integrationskurse 2005 - 2015



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: *Neue Kursteilnehmer in den Jahren von 2005 bis 2015 nach freiwilligen und verpflichteten Teilnehmern. Flyer Schlüsselzahlen „Integrationskurse“*, in: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-integrationskurse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-integrationskurse.pdf?__blob=publicationFile).

**2006****Gründung der Deutschen Islam Konferenz (DIK)**

Auf Initiative von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble nimmt die Deutsche Islam Konferenz (DIK) ihre Arbeit auf. Das Ziel ist ein langfristig angelegter Dialog zwischen den Muslimen in Deutschland und dem Staat.

**Erster Integrationsgipfel**

Bundeskanzlerin Merkel lädt erstmals zu einem Integrationsgipfel. Dieser verfolgt das Ziel, einen Nationalen Integrationsplan zu entwickeln, um die Integrationsarbeit in Deutschland zusammenzuführen und zu systematisieren. In diesen Prozess sollen zivilgesellschaftliche Akteure wie z. B. Migrantenorganisationen einbezogen werden.

**2007****Vorstellung des Nationalen Integrationsplans (NIP)**

Mit dem Nationalen Integrationsplan verständigen sich Bundesregierung, Bundesländer, die kommunalen Spitzenverbände, zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft, Medien, Wissenschaftler und Migrantenorganisationen erstmals gemeinsam auf eine nachhaltige Integrationspolitik. Der NIP umfasst mehr als 400 Selbstverpflichtungen. Bundeskanzlerin Merkel spricht von einem „Meilenstein“ in der Geschichte der Integrationspolitik.

**2008****Start des bundeseinheitlichen Einbürgerungstests**

Der Einbürgerungstest fragt Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland ab. Die Teilnahme an diesem Test ist Voraussetzung für eine Einbürgerung.

**2009****Start der skalierten „Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“**

Am 1. Juli führt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den „Deutsch-Test für Zuwanderer“ ein, mit dem der Sprachteil des Integrationskurses abschließt.

**Einführung des Tests zum Orientierungskurs**

Die je nach Träger unterschiedlichen Lernkontrollen

am Ende des Orientierungskurses werden ersetzt durch einen standardisierten Test, wodurch die Ergebnisse ab sofort miteinander vergleichbar sind. Heute schließt der Kurs mit dem Test „Leben in Deutschland“ ab, der 2013 implementiert wird.

**Veröffentlichung „Muslimisches Leben in Deutschland“**

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge veröffentlicht die Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“, die das BAMF-Forschungszentrum im Auftrag der DIK erstellt hat. Durch die Studie liegen erstmals umfassende und repräsentative Daten zu Muslimen in Deutschland vor.

**2011****Neues Handlungsfeld Willkommens- und Anerkennungskultur**

Mit der Willkommens- und Anerkennungskultur erweitert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Fokus der Integrationsarbeit. Ziel ist, die Attraktivität Deutschlands als Lebens- und Arbeitsstandort langfristig zu sichern, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken sowie zum Abbau von Diskriminierung und Vorurteilen beizutragen. Die dort erarbeiteten Handlungsempfehlungen werden 2013 veröffentlicht.

**2012****Veröffentlichung des Nationalen Aktionsplans Integration**

In Fortentwicklung und Konkretisierung des Nationalen Integrationsplans, dessen 400 Selbstverpflichtungen nahezu vollständig umgesetzt worden sind, wurde von 2010 bis 2012 ein Nationaler Aktionsplan Integration erarbeitet, der klar definierte und überprüfbare Integrationsziele sowie die dafür notwendigen Maßnahmen enthält. Die Überprüfung der Zielerreichung soll anhand von Indikatoren erfolgen.

**2013****Erstmalig Strukturförderung von Migrantenorganisationen auf Bundesebene**

Mit einem dreijährigen Modellprojekt unterstützt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Auf- und Ausbau von Strukturen in zehn bundesweit tätigen Migrantenorganisationen. Die Organisationen können mit den Fördermitteln eine hauptamtliche

Stelle finanzieren und ihre Arbeit professionalisieren. Ein Ziel ist, die Vereine als kontinuierliche und verlässliche Ansprechpartner für den Bund zu etablieren. Auch die Zusammenarbeit zwischen Migrantenorganisationen und anderen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der Integrationsarbeit auf Bundesebene soll verbessert werden.

**Beginn des Modellprojekts „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“**

Im Modellprojekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“ werden zehn Ausländerbehörden zwei Jahre lang auf ihrem Weg zu „Willkommensbehörden“ begleitet und unterstützt. Es ist das erste Projekt, in dem Bund, Länder und Kommunen im Sinne eines kooperativen Föderalismus eng zusammenarbeiten. Die Handlungsempfehlungen aus dem Projekt werden als „Werkzeugkoffer“ anderen Ausländerbehörden und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

**2014**

**Auftakt des Pilotprojekts „Jeder Mensch hat Potenzial“**

Das zweijährige Pilotprojekt „Jeder Mensch hat Potenzial – frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern“ untersucht an zunächst sechs Standorten, wie Flüchtlinge mit Bleibeperspektive frühzeitig in die Vermittlungsstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eingebunden werden können und welche Unterstützung sie auf dem Weg in den deutschen Arbeitsmarkt benötigen. Für das Projekt arbeitet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit der Bundesagentur für Arbeit, den Bleiberechtsnetzwerken und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zusammen.

