

Uwe Hunger / Jennifer Grunwald

Integrationspolitik und Partizipation

Modul 25507
Verwaltung und Partizipation

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	5
1 Historische Grundlagen	7
1.1 Flucht und Vertreibung nach dem 2. Weltkrieg	7
1.2 Migrations- und Integrationspolitik in der ‚alten‘ Bundesrepublik Deutschland	9
1.3 Migrations- und Integrationspolitik in der DDR	14
1.4 Migrations- und Integrationspolitik nach der Deutschen Einheit	16
1.5 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick	21
1.6 Literatur	23
2 Statistische Grundlagen	26
2.1 Aktuelle Wanderungstrends	26
2.2 Zuwanderungsgruppen	30
2.3 Regionale Verteilung und Altersstruktur	35
2.4 Literatur	37
3 Institutionelle Grundlagen	39
3.1 Akteur*innen und Institutionen in der Migrationspolitik	39
3.2 Akteur*innen und Institutionen in der Integrationspolitik	46
3.3 Literatur	55
4 Grundzüge der Integrationspolitik	57
4.1 Integrationsbegriffe und -diskurse	57
4.2 Grundzüge der Integrationspolitik des Bundes	62
4.3 Integrationspolitik der Länder, Kommunen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft	68
4.4 Integrationsmonitoring	71
4.5 Literatur	80
5 Diskriminierung, Rassismus, Des-Integration	84
5.1 Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus	84
5.2 Kriminalität	87
5.2.1 Fremdenfeindliche Straftaten	87
5.2.2 Kriminalität von Zugewanderten	89
5.3 Gegen- und Präventionsmaßnahmen	92
5.3.1 Gesetzliche und institutionelle Maßnahmen	92
5.3.2 Präventionsmaßnahmen	97
5.4 Literatur	98

6	Staatsbürgerschaft und Einbürgerung.....	104
6.1	Begriff und Bedeutung von Staatsbürgerschaft.....	104
6.2	Erwerb der Staatsbürgerschaft	106
6.3	Einbürgerungszahlen.....	108
6.4	Entzug der Staatsbürgerschaft und Staatenlosigkeit.....	109
6.5	Die identifikatorische Dimension von Staatsbürgerschaft	111
6.6	Literatur	112
7	Migrant*innenselbstorganisationen.....	116
7.1	Definition und Entwicklungsgeschichte	116
7.2	Arten von Vereinen	118
7.3	Bedeutung für die Integration	125
7.4	Aktuelle Herausforderungen	128
7.5	Literatur	129
8	Politische Partizipation.....	132
8.1	Politische Einflussnahme durch Beratungsgremien	132
8.2	Teilnahme an Wahlen	134
8.3	Politische Repräsentation.....	137
8.4	Non-formale und transnationale politische Partizipation	140
8.5	Fazit und Ausblick	142
8.6	Literatur	144

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil der Bevölkerung pro Bundesland mit Migrationshintergrund 2019 (in %) – Quelle: Mediendienst Integration 2020, eigene Darstellung.	16
Abbildung 2: Fort- und Zuzüge aus und nach Deutschland seit 2000 – Quelle: Destatis 2022. .	26
Abbildung 3: Ausländische Bevölkerung in Deutschland 2021 nach Aufenthaltsdauer – Quelle: Destatis 2022.	35
Abbildung 4: Typen der (Sozial-)Integration von Migrant*innen nach Esser – Quelle: Esser 2001: 19.	59
Abbildung 5: Gründungsperiode aktuell aktiver MSOs in der Bundesrepublik Deutschland 2020 – Quelle: Eigene Darstellung nach SVR 2020.	117
Abbildung 6: Regionaler Bezug der MSOs 2020 – Quelle: SVR 2020: 18.	118
Abbildung 7: Entwicklung Anzahl der Mandatsträger*innen mit Migrationshintergrund im Bundestag und in den Landesparlamenten seit 1990 (in Prozent) – Quelle: Wüst & Bergmann 2023: 3.	140

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Migration nach Herkunfts- und Zielgebieten seit 2012	27
Tabelle 2: Länder mit positivem Wanderungssaldo 2021	28
Tabelle 3: Länder mit negativem Wanderungssaldo 2021	29
Tabelle 4: Wichtigste Zuwanderungsgruppen nach Deutschland 2016-2020	30
Tabelle 5: Geburtsländer von Menschen mit Migrationshintergrund 2020 (in 1.000).....	33
Tabelle 6: Altersstruktur der Bevölkerung (in Haushalten) in Deutschland 2021 (in 1.000).....	36
Tabelle 7: Integrationsministerien auf Bundesländerebene seit 2006	69
Tabelle 8: Deutsche und ausländische Schulabgänger*innen von allgemeinbildenden Schulen im Abgangsjahr 2020 nach Schulabschluss.....	72
Tabelle 9: Entwicklung der Erwerbslosenquote nach Migrationshintergrund (Anteil der Erwerbslosen in der 15- bis unter 65jährigen Erwerbsbevölkerung in Prozent).....	73
Tabelle 10: Stellung im Beruf nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2019.....	74
Tabelle 11: Atypisch Beschäftigung von Deutschen, EU-Ausländer*innen und Drittstaatsangehörigen 2019 (in %).	75
Tabelle 12: Entwicklung der Armutgefährdungsquote seit 2005 (Anteil der armutsgefährdeten Personen in Prozent).....	76
Tabelle 13: Entwicklung der Zahl der Miethaushalte nach durchschnittlicher Wohnungsgröße je Person nach Migrationsstatus in Quadratmetern 2006-2018	77
Tabelle 14: Anteil der Eigentümerhaushalte an allen privaten Haushalten nach Migrationsstatus 2006-2018 in Prozent	78
Tabelle 15: Diskriminierungserfahrungen von Schwarzen Menschen nach Lebensbereichen (in %)	86
Tabelle 16: Politisch motivierten Straftaten im Oberthemenfeld „Hasskriminalität“ 2022	87
Tabelle 17: Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft in Deutschland nach Migrationshintergrund und Herkunftsgruppen 2020	111

Tabelle 18: Zugehörigkeitsgefühl zur Herkunftsgesellschaft nach Migrationshintergrund und Herkunftsgruppen 2020.....	112
Tabelle 19: Hauptamtliche in MSOs 2019 (mehrere Antworten möglich)	127
Tabelle 20: Anteil der (bei einer Bundestagswahl) Wahlberechtigten innerhalb ihrer jeweiligen Bevölkerungsgruppe 2005-2019 (in %).....	135
Tabelle 21: (Ober-)Bürgermeisterkandidat*innen mit Migrationshintergrund bei den Kommunalwahlen 2020 in NRW	138
Tabelle 22: Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund in Landesparlamenten 2015 bzw. 2017 sowie 2021 (in Prozent)	139

1 Historische Grundlagen

Deutschland kann auf eine lange Geschichte der Migration zurückblicken. Im Laufe des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts ist Deutschland sowohl das Ziel als auch der Startpunkt von großen Migrationsbewegungen gewesen, die das Land in der Phase der Industrialisierung mitgeprägt haben (vgl. Bade 2000). Der Fokus in diesem Buch liegt auf der Einwanderung in die neu gegründete Bundesrepublik Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis in die Gegenwart. Die folgende kurze Geschichte der Zuwanderung soll die großen historischen Entwicklungslinien der Migration in die Bundesrepublik Deutschland nachvollziehbar machen und so Veränderungen aber auch Kontinuitäten aufzeigen. Vorherige Entwicklungslinien, wie Flucht, Vertreibung und Zwangsarbeit während der beiden Weltkriege oder die stark regulierte Arbeitsmigration in der Weimarer Republik, können hier nur genannt und nicht im Detail bearbeitet werden, da sie eigenständige Themenkomplexe darstellen.¹

1.1 Flucht und Vertreibung nach dem 2. Weltkrieg

Der Zweite Weltkrieg (1939-1945) kostete mehr als 50 Millionen Menschen das Leben und vertrieb viele Menschen aus ihrem Zuhause, über Landesgrenzen hinweg, um Verfolgung zu entgehen oder weil sie gefangen genommen bzw. verschleppt worden waren. Mit dem Ende des Krieges in Europa im Mai 1945 befanden sich daher Millionen Menschen nicht mehr im eigenen Zuhause, sondern waren auf der Flucht vor heranrückenden Armeen. In Europa dominierte die Fluchtmigration damit die Nachkriegszeit entscheidend. Viele Vertriebene und Geflüchtete kamen in das Gebiet der späteren Bundesrepublik Deutschland. Sie lassen sich je nach Herkunft und Migrationsgrund in mehrere Gruppen aufteilen. Die größte Gruppe bestand aus den sogenannten ‚Vertriebenen‘, auch ‚Heimatvertriebene‘ genannt, die aus den ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reiches und anderen Teilen Osteuropas geflohen waren bzw. vertrieben wurden (Bade & Oltmer 2003). Das Ergebnis einer Volkszählung von 1950 zeigt, dass circa 12,5 Millionen Menschen mit deutschen Wurzeln oder deutscher Nationalität auf diesem Wege in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und der DDR kamen, davon sieben Millionen aus den ehemaligen Ostgebieten und weitere drei Millionen aus dem Sudentenland (vgl. Bade 2000).

**Vertriebene und
Geflüchtete**

Für Zivilist*innen, die sich kriegsbedingt außerhalb ihrer Heimat aufhielten und nicht ohne Hilfe zurückkehren konnten, wurde der Begriff ‚Displaced Persons‘ (kurz DPs) geprägt, zu denen ehemalige Zwangsarbeiter*innen, Zwangsverschleppte und auch Überlebende der Konzentrationslager gezählt wurden, die unterschiedlichster Herkunft bzw. Nationalität waren. In den westlichen Besatzungszonen hielten sich 1945 fast sieben Millionen DPs auf. Die Repatriierung oder Neuansiedlung dieser Menschen unter Federführung der Vereinten Nationen dauerte teilweise bis Mitte der 1950er Jahre an (vgl. Wetzel 2013). Daneben kehrten auch circa fünf Millionen deutsche Kriegsgefangene innerhalb eines Jahres nach Kriegsende zurück und ein großer Teil der zehn Millionen Binnenflüchtlinge, die vor den Bombenangriffen auf das Land geflüchtet waren,

¹ Für eine Übersicht zur europäischen Migrationsgeschichte des 19./20. Jahrhunderts vgl. Bade (2000).

siedelte mit der Zeit wieder in die Städte um. Insofern wurde die Zuwanderung und Binnenwanderung im Deutschland der späten 1940er Jahre als eine Art Normalzustand wahrgenommen, gehörte das Land doch zu den am stärksten frequentierten Migrationsräumen Europas (vgl. Hoesch 2018: 222, Franzen 2015: 721).

Nach einer Phase der ‚wilden Vertreibung‘ im Sommer und Herbst 1945 siedelten sich Vertriebene überwiegend in den Bundesländern Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen an, die bis 1950 fast 60 Prozent aller Zuwandernden aufnahmen (vgl. Franzen 2015). Diese mehrheitlich agrargeprägten Regionen waren weniger stark von der Zerstörung des Krieges betroffen. Doch auch hier stellt die Unterbringung so vieler Menschen ein großes Problem dar, dem einige Regionen, wie zum Beispiel Bayern und Nordrhein-Westfalen, mit der Errichtung von geschlossenen Flüchtlingsiedlungen in ländlichen Regionen begegneten (ebd.). Ab 1950 initiierte die im Jahr zuvor gegründete BRD schließlich ein staatliches Umsiedlungsprogramm, um die Hauptaufnahmeregionen zu entlasten, im Zuge dessen etwa zwei Millionen Menschen auf freiwilliger Basis in Städte umgesiedelt wurden. Bereits in den vorherigen Jahren waren regionale Sonderverwaltungen in den Besatzungszonen gegründet worden, die sich mit den Belangen der Vertriebenen auseinandersetzen sollten. Hier gab es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen und innerhalb der einzelnen Regionen. So vertrat die Sonderbehörde in Bayern beispielsweise explizit Flüchtlingsinteressen, während die bayerische Landesverwaltung sich zugunsten der Einheimischen und gegen ‚Überfremdung‘ aussprach. Auf dem Papier sollte eine ‚verordnete Assimilation‘ der Vertriebenen in die deutsche Gesellschaft der BRD stattfinden, von einer einheitlichen Strategie konnte jedoch in der Praxis nicht die Rede sein. Außerdem herrschte in der einheimischen Bevölkerung zu Beginn großes Misstrauen bis hin zu offener Feindseligkeit gegenüber den Vertriebenen aus den Ostgebieten, die einer schnellen sozialen Integration im Wege standen (vgl. Franzen 2015: 722, 728 f.).

Das Bundesvertriebenengesetz (1953) bildete schließlich die Grundlage eines einheitlichen Umganges mit dieser Zuwanderungsgruppe. Aus rechtlicher Perspektive waren die Vertriebenen der restlichen Bevölkerung der BRD gleichgestellt, hatten jedoch einen Sonderstatus inne, der eine ‚Option auf Rückkehr‘ offenließ. Der Vertriebenenstatus war so auch ein Abbild des geteilten Deutschlands und der offenen deutschen Frage. Während die soziale Integration sich nur langsam vollzog, war die wirtschaftliche Integration der Zuwanderer eine Notwendigkeit für die junge Bundesrepublik. Der große Arbeitskräftemangel der Nachkriegszeit konnte nur durch einen ständigen Zustrom von Arbeiter*innen gedeckt werden. Etwa 90 Prozent des Bevölkerungszuwachses zwischen 1950 und 1960 ging auf Geflüchtete und Vertriebene zurück. Hinzu kamen ab 1949 bis zum Mauerbau 1961 auch circa 2,7 Millionen Übersiedler*innen aus der DDR. Die Arbeitskräfte wurden zunächst für eher geringqualifizierte Tätigkeiten eingesetzt, vielen gelang jedoch in den folgenden Jahren der wirtschaftliche Aufstieg. Dazu trug auch die soziale Heterogenität der Gruppe der Vertriebenen – und der Übersiedler*innen aus der DDR – bei, die sich, im Gegensatz zu späteren Arbeitsmigrant*innen, wie den Gastarbeiter*innen der 1960er Jahre, aus allen Schichten der Bevölkerung zusammensetzte. Auch die Tatsache, dass Vertriebene automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft besaßen und in der Regel Deutsch sprachen, erleichterte die Integration dieser Zuwanderungsgruppe (vgl. Franzen 2015: 729 ff., Hoesch 2018: 223 f.).