

Christian Hoffmann

Integrationspolitik in Deutschland nach 1998

Staatsangehörigkeitsrecht,
Green Card und Zuwanderungsgesetz



Diplomica Verlag

Christian Hoffmann

Integrationspolitik in Deutschland nach 1998: Staatsangehörigkeitsrecht, Green Card und Zuwanderungsgesetz

ISBN: 978-3-8366-3381-9

Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2009

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

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

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und der Verlag, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Diplomica Verlag GmbH

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2009

Integrationspolitische Reformen in Deutschland nach 1998



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Definitive Abgrenzungen: Überholtes Ausländer-Konzept oder Menschen mit Migrationshintergrund?..	7
3	Migrationsgeschichte in Deutschland bis 1998.....	11
3.1	Entwicklung der Migration seit der Neuzeit.....	11
3.2	Entwicklung der Migration und Migrationspolitik von 1945-1998.....	13
4	Theoretische & kulturpolitische Fundierung.....	20
4.1	Theoretische Fundierung.....	20
4.1.1	Integrationsbegriff.....	22
4.1.2	Integrationstheorien.....	27
4.2	Kulturpolitische Fundierung.....	31
4.2.1	Multikulturalismus vs. Interkulturalismus.....	31
4.2.2	Kulturpolitische Steuerung: Integrationspolitische Maßnahmen & Instrumente.....	35
4.2.3	Kulturpolitisches Instrument: Staatsbürgerschaftsrechte.....	36
4.2.4	Wirkung integrationspolitischer Maßnahmen & Instrumente bzw. kulturpolitischer Steuerung.....	39
5	Integrationspolitische Reformen der rot-grünen Bundesregierung.....	40
5.1	Das deutsche «Staatsangehörigkeitsrecht».....	40
5.1.1	Gesetzesänderungen.....	42
5.1.2	Politischer Diskurs: Parteipositionen und Parteienkonflikte....	51
5.2	Die deutsche «Green Card».....	56
5.2.1	Einführung.....	56

5.2.2	Politischer Diskurs: Parteipositionen und Parteienkonflikte.....	62
5.3	Das «Zuwanderungsgesetz»: Erstes Gesetzesvorhaben zur Einwanderungs- und Asylpolitik in der Geschichte der BRD.....	67
5.3.1	Einführung.....	67
5.3.2	Politischer Diskurs: Parteipositionen und Parteienkonflikte...	71
6	<i>Materiell-Statistische Auswirkungen der Reformen</i>.....	80
6.1	<i>Materiell-Statistische</i> Veränderungen.....	80
6.1.1	Einbürgerungen.....	80
6.1.2	Zuzug von Experten.....	83
6.1.3	Zuwanderungsgesetz.....	84
6.2	Prognostische Aussagekraft der <i>materiell-statist.</i> Veränderungen.....	85
7	Kritische Reflexion	86
7.1	Maßnahmen seit 1998 = Integrationspolitische Reformen?.....	88
7.1.1	<i>Rot-grünes</i> «Staatsangehörigkeitsgesetz».....	88
7.1.2	<i>Rot-grüne</i> «Green Card».....	91
7.1.3	<i>Rot-grünes</i> «Zuwanderungsgesetz».....	94
7.2.	Theoretische Perspektiven.....	95
7.3	Politikwechsel nach Machtwechsel?.....	98
7.4	Fazit.....	100
8	Schlusswort	101
9	Abkürzungsverzeichnis	104
10	Literaturverzeichnis	106
11	Verzeichnis verwendeter Websites	119
12	Verzeichnis relevanter Gesetzestexte	121
13	Abbildungsverzeichnis	124
14	Anhang	125

1 Einleitung

Die folgende politikwissenschaftliche Veröffentlichung trägt den Titel „*Integrationspolitische Reformen in Deutschland nach 1998*“. Die Untersuchung beschreibt, analysiert und bewertet in erster Linie die «*drei zentralen politischen Weichenstellungen*» in der *deutschen Migrations- und Integrationspolitik* der letzten elf Jahre, welche von der *rot-grünen Bundesregierung* nach ihrem Regierungsantritt 1998 in Angriff genommen und politisch umgesetzt wurden. Bei diesem Vorhaben versuche ich einen *reichhaltigen Fragenkatalog* zu beantworten:

Welche Aussagekraft besitzen das überholte «*Ausländer*»– und das angemessenere «*Menschen mit Migrationshintergrund*»–Konzept? Was hat überhaupt zur Notwendigkeit dieser Konzepte geführt, d.h. wie sah eigentlich die *Entwicklung der deutschen Migration- und Migrationspolitik* bis heute aus? Welcher *Zusammenhang* lässt sich *zwischen Migration und Integration* herstellen? Wie sieht eine *wissenschaftliche Betrachtung von Integration* aus und was kann eine realpolitische Übertragung im Sinne einer *daraus ableitbaren Kulturpolitik* leisten? Ist das kulturpolitische Konzept des «*Interkulturalismus*» ein brauchbares und funktionales Konzept für die deutsche Integrationspolitik? Welchen Beitrag liefert *integrations- bzw. kulturpolitische Steuerung*? Wie sieht die konkrete Regelung und Ausgestaltung der *drei rot-grünen Projekte* aus und wie kamen sie zustande? Gab es unterschiedliche *Parteipositionen* und *Parteienkonflikte*? Was lässt sich zur *Output-* und zur *Outcome-Dimension* sagen? Können die «*drei zentralen politischen Weichenstellungen*» alle als «*integrationspolitische Reformen*» bezeichnet werden, oder erscheinen andere Bewertungen angemessener? Kann meine Analyse der *Politics-Dimensionen* die politikwissenschaftliche Relevanz der *Parteiendifferenz-theorie*, des *Vetospieler-Theorems* und der *Modernisierungstheorie* belegen? Und was ist schließlich zu der *These eines Politikwechsels nach dem Machtwechsel unter Rot-Grün* für den *Bereich der Migrations- und Integrationspolitik* festzustellen? Kann die Übertragung von *Peter Halls Konzept* auf die drei von mir untersuchten *rot-grünen Projekte* diese These belegen?

Dabei basiert meine Betrachtung auf einer interdisziplinären Herangehensweise an verschiedene Themenbereiche, die sich nicht in die starren Grenzen *einer* wissenschaftlichen Fachrichtung pressen lassen: *das Thema Migrationspolitik, das Phänomen der Integration* sowie *das Thema politischer Steuerung*. Diese drei Themen sollen substantiiert analysiert und miteinander verbunden werden. Der Komplexität des Vorhabens sollen dabei sowohl *politikwissenschaftliche* als auch *philosophische* und *soziologische Perspektiven* gerecht werden.

Darüberhinaus spielen im Rahmen der politikwissenschaftlichen Gesamtanalyse auch *rechtliche und historische Aspekte*¹ – im kompletten Teil der Veröffentlichung – *pädagogische Aspekte* – im kulturpolitischen Teil der Veröffentlichung – sowie *statistisch vergleichende Aspekte* – im Evaluierungs- und Bewertungsteil der Veröffentlichung – eine Rolle.

Um der Analyse der bereits angesprochenen drei Themenkomplexe gerecht zu werden, gliedert sich die Untersuchung in sechs Teile, deren Fragestellungen aufeinander aufbauen:

1. Welche grundlegenden Definitionen und Konzepte sind für die weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung fundamental?
2. Was lässt sich zur Migrationsgeschichte- und Politik im deutschsprachigen Raum seit der Neuzeit, sowie von 1945 bis 1998 sagen und ist es darüberhinaus sinnvoll, die Phänomene Migration und Integration in einem Gesamtzusammenhang zu analysieren?

¹ Für die *rechtliche Komponente* gilt: Erstens sind *formal-juristische* Aspekte notwendig und fundamental für eine Vielzahl definatorischer Bestimmungen und Abgrenzungen. Diese spielen auch bei einer wissenschaftlichen Bearbeitung der Themen Migration und Integration eine entscheidende Rolle. Zweitens inkludiert *politische Steuerung* auch immer die *formal-juristische* Ausgestaltung und Implementierung von Gesetzen. Damit meine ich, dass trotz der disziplinübergreifenden Konstruktion meiner Untersuchung, diese einen *politikwissenschaftlichen Schwerpunkt* hat, der sich wie ein roter Faden durch die Veröffentlichung ziehen lässt und für den die Analyse und Bewertung *politischer Steuerung* also auch immer mit *formal-juristischen Ausprägungen* verbunden ist. Und drittens stellt *das Recht* auch ein *integrationspolitisches Instrument* dar, worauf ich später noch genauer eingehen werde.

Für die *historische Komponente* gilt: Da im Zeitalter moderner politisch gesteuerter Nationalstaaten die Themen Integration und Migration immer auch eine *conditio sine qua non* des jeweils anderen darstellen, fließen in der gesamten Betrachtung immer wieder *historische Aspekte* mit ein, ohne die Migrationsforschung überhaupt nicht vorstellbar wäre.

3. Welche wissenschaftlich-integrationstheoretische Fundierung einerseits und daraus ableitbare kulturpolitische Fundierung andererseits ist notwendig, um die «*drei rot-grünen Projekte seit 1998*» später bewerten zu können?

4. Von welchen *rot-grünen Projekten seit 1998* ist hier überhaupt die Rede? Wie wurden sie eingeführt und konkret ausgestaltet? Und wie sah der jeweilige *politische Diskurs* aus?

5. Zu welchen Erkenntnissen kann man bei einer empirisch-analytisch-statistischen Auswertung der *drei Projekte* kommen? Hier geht es also um die Ergebnisse der Implementation. Die *materiell-statistischen* Daten werden ausgewertet, um im sechsten Teil eine fundierte Bewertung und Einordnung vornehmen zu können.

6. Welche Ergebnisse liefert eine Verknüpfung des *integrationstheoretischen und kulturpolitischen Teils* mit der *Policy- und Politics-Analyse* meiner Arbeit? Meine Erkenntnisse, im Sinne einer *kritischen Reflexion*, stützen schließlich drei Thesen:
 1. Die *drei rot-grünen Maßnahmen seit 1998* können, vor dem Hintergrund eines *integrationstheoretischen und kulturpolitischen Anspruchs*, nur teilweise als «*integrationspolitische Reformen*» bewertet werden.
 2. Die *drei rot-grünen Maßnahmen seit 1998* belegen die *politisch-praktische Relevanz* der *Parteiendifferenz- und Modernisierungstheorie*, sowie des *politisch-institutionellen Vetospieler-Theorems*.
 3. Die *drei rot-grünen Maßnahmen seit 1998* belegen nur teilweise einen *rot-grünen Politikwechsel nach dem Machtwechsel in der Migrations- und Integrationspolitik*. *Integrationspolitisch* lässt sich ein Politikwechsel identifizieren, *zuwanderungspolitisch* jedoch nicht.

Was lässt sich zum wissenschaftlichen Forschungsstand sagen, der für die Analyse meines Fachbuchs relevant ist? Auf dem Gebiet der *Migrationsforschung* liefern die

Arbeiten von Bade und Oltmer sehr gute Erkenntnisse (bspw. Bade 2000; Bade / Oltmer 2007; Oltmer 2005). *Integrationstheoretische* und *kulturpolitische* Erkenntnisse entnehme ich den Forschungsarbeiten von Rainer Geißler und Horst Pöttker (Geißler 2008; Geißler / Pöttker 2005; 2006a; 2006b). Mit der *politischen Steuerung von Integrationsprozessen*, die für meine Überlegungen zu *kulturpolitischer Steuerung* fundamental sind, haben sich vor allem Sigrid Baringhorst, Uwe Hunger und Karen Schönwälder auseinandergesetzt (Baringhorst / Hunger / Schönwälder 2006a; 2006b). Die *drei rot-grünen Maßnahmen*, die von mir in einer *Gesamtanalyse* untersucht werden, wurden einzeln bereits wissenschaftlich thematisiert: Heike Hagedorn hat sich kritisch und umfassend mit dem *deutschen Staatsangehörigkeitsrecht* beschäftigt (Hagedorn 2001a; 2001b). Die *Maßnahme der deutschen «Green Card»* wurde in erster Linie durch die beiden Sozialwissenschaftler Uwe Hunger und Holger Kolb wissenschaftlich beleuchtet (Hunger / Kolb 2001; Kolb 2002; 2003; 2004;). Bei der noch relativ jungen Erforschung des *rot-grünen Zuwanderungsgesetzes* muss eine wissenschaftlich umfassende Bestandsaufnahme, meiner Meinung nach, erst noch vorgenommen werden. Auch wenn es Ansätze gibt, die *rot-grünen Projekte* in einen migrationspolitischen Zusammenhang zu stellen (bspw. Reißlandt 2006; Vogel / Wüst 2003), so kann meine Veröffentlichung doch als *Schließung einer Forschungslücke* betrachtet werden:

Die *«drei politischen Weichenstellungen in der Migrations- und Integrationspolitik unter Rot-Grün»* werden von mir in einer Gesamtbetrachtung untersucht und anhand eines *integrations- und kulturpolitischen Bewertungsrahmens* wissenschaftlich analysiert und kritisch reflektiert. Dieses Buch will darüberhinaus bestehende Theorien wie die *Parteiendifferenztheorie*, die *Modernisierungstheorie*, das *politisch-institutionelle Vetospieler-Theorem* sowie das *Hallsche Konzept politischen Wandels* verknüpfen und auf die Ergebnisse meiner Bearbeitung anwenden.

2 Definitiorische Abgrenzungen: Überholtes Ausländer-Konzept vs. Menschen mit Migrationshintergrund

Die Internationale Migration² hat in den letzten Jahrzehnten ständig zugenommen. Als Ursachen dafür werden sogenannte »Push«- und »Pull«-Faktoren (Druck- und Sogfaktoren) unterschieden³. Menschenrechtsverletzungen, Bedrohungen von Minderheiten, Kriege und Bürgerkriege, Armut, Arbeitslosigkeit und Hunger, Verelendung und Umweltprobleme einerseits, sowie Hoffnungen und Erwartungen der Individuen, möglicherweise auch die ihnen gemachten Versprechungen und Angebote, objektiv bessere Ausbildungschancen und ein breiteres Angebot des Arbeitsmarktes andererseits, setzen diesen Internationalen Migrationsprozess in Gang. Dies ist die Situation wie sie sich uns heute darstellt. Da wir darüberhinaus in einer globalisierten Welt leben, arbeiten und auch täglich von ihr sprechen, kann sich auch die Bundesrepublik Deutschland nicht diesem Prozess entziehen – unabhängig von jeder Wertung, die damit verbunden ist – und muss entsprechende Antworten darauf finden. In meiner Betrachtung werde ich versuchen, einige Antworten zu geben.

Bei der weiteren Vertiefung des Themas Migration bzw. Integration stellt sich mir zuerst die Frage, welche Begrifflichkeiten denn eigentlich in diesem Zusammenhang elementar sind und deshalb einer genauen Definition bedürfen?

² Der Begriff Migration umfasst sowohl Emigration (Auswanderung), Immigration (Einwanderung) sowie Permigration (Durchwanderung). In meiner weiteren Bearbeitung verwende ich ihn im Sinne horizontaler Mobilität. Der Begriff horizontale, räumliche bzw. geografische Mobilität wird in den Sozialwissenschaften von dem der vertikalen, sozialen Mobilität unterschieden (Vgl. Reinhold 2000: 717). Horizontale Mobilität meint Wanderungen von Individuen zwischen verschiedenen Gesellschaften, also über nationalstaatliche Grenzen hinweg, wobei vertikale Mobilität „die Bewegung von Individuen zwischen den Positionen der Ungleichheitsstruktur *einer* [Kursivschreibweise hinzugefügt] Gesellschaft“ (Müller 2000: 572-573) definiert. Horizontale Mobilität kann daher auch als „Außen-Wanderung“ und vertikale als „Binnen-Wanderung“ bezeichnet werden (Vgl. Der Brockhaus 1999c: 90-91).

³ Siehe hierzu auch Galtungs Darstellung zur „globalen Migration“. Er liefert folgende Definition: „Der Push-Faktor verweist auf einen niedrigeren Lebensstandard, auf das Leiden derjenigen, die eine Migration in Erwägung ziehen; der Pull-Faktor auf einen Überschuss an Wissen, auf Ideenreichtum und Netzwerke. Push- und Pull-Faktoren treffen selten zusammen, was z.T. erklärt, dass die weltweite Migration nicht noch größere Ausmaße annimmt“ (Galtung 2006: 11).

Ausländer-Konzept

Zuerst möchte ich klären, mit welchen Begrifflichkeiten wir es im deutschen Sprachgebrauch zu tun haben, wenn es um die Charakterisierung bzw. Identifizierung der relevanten Personengruppen geht. „In den amtlichen Statistiken wird das Kriterium der Staatsangehörigkeit zugrunde gelegt und zwischen Deutschen und Ausländern differenziert. Das macht Sinn, da es sich um Personengruppen unterschiedlichen Rechts handelt und nur Deutsche im vollen Umfang an der politischen Willensbildung partizipieren und damit zum „Staatsvolk“ gemäß Artikel 20 Grundgesetz (GG) zählen“ (Santel 2007: 13-14).

Wer gilt folglich in der Bundesrepublik Deutschland juristisch als Ausländer? Nach Artikel 116 Abs. 1 GG⁴ ist jeder Ausländer, der im Sinne des Grundgesetzes kein Deutscher ist. Von den aktuell rund 82 Millionen Menschen, die in der Bundesrepublik Deutschland leben, gelten somit über 6,7 Millionen⁵ als in Deutschland lebende Ausländer, von denen jeder fünfte in Deutschland geboren wurde⁶. Das entspricht einem Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung von etwa 8,2 Prozent. Und woher stammen die nach Deutschland zugewanderten Ausländer? „Die Migrationsstruktur setzt sich noch bis heute mehrheitlich aus Gruppen zusammen, die aus...Teilen Europas, vornehmlich aus süd-, südost- und osteuropäischen Staaten stammen“ (Birsl 2003: 131). Diese Aussage wird durch Angaben des AZRs bestätigt: beispielsweise werden die Plätze eins bis vier in der amtlichen Ausländerstatistik von den Nationalitäten Türkisch, Italienisch, Polnisch und Griechisch belegt⁷. Allerdings lässt sich hier auch eine Veränderung identifizieren: „Seit Beginn der achtziger Jahre ist jedoch eine leichte

⁴ In meiner nachfolgenden Veröffentlichung ist die Abkürzung GG immer ein Stellvertreter für unsere aktuell gültige und verbindliche Verfassung: das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 8. Mai 1949.

⁵ Der Wert bezieht sich auf das Jahr 2006. Stichtag der Messung ist seit 1985 der 31.12. eines jeden Jahres. Als Quelle dienen die Angaben des AZRs (Ausländerzentralregister des Statistischen Bundesamtes). Siehe hierzu auch Tabelle 1 im Anhang. Beim Übergang von 2003 zu 2004 weist die Statistik plötzlich etwa 700.000 Ausländer weniger aus. Wie kommt dies zustande? „Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer niedriger als bisher angenommen. Die zentralen öffentlichen Daten über den Aufenthalt von Ausländern in Deutschland sind nicht korrekt. Wie die bisher aktuellste Statistik des Ausländerzentralregisters (AZR) in Nürnberg ausweist, halten sich in Deutschland 6,6 Millionen Ausländer auf; das sind 700.000 weniger als bisher angenommen. Das Bundesinnenministerium bestätigt einen »Korrekturbedarf in erheblichem Umfang«. Die Verantwortung für die falschen Zahlen tragen nach Auffassung des Ministeriums in erster Linie die Bundesländer, vor allem Bayern und Nordrhein-Westfalen. Diese aktualisierten ihre Ausländerdateien nicht regelmäßig genug“ (Drexler / Heckmann 2006: 234).

⁶ Siehe Tabelle 3 im Anhang.

⁷ Siehe hierzu sowie zu den weiteren Platzierungen Tabelle 2 im Anhang.

Verschiebung hin zu Einwanderungsgruppen vom afrikanischen und vor allem asiatischen Kontinent zu beobachten; die Migrationsstruktur wird dadurch insgesamt etwas heterogener“ (Birsl 2003: 131). Beim Blick auf Tabelle 2 im Anhang wird jedoch deutlich, was mit *leichter* Verschiebung gemeint ist, angesichts des immer noch sehr stark unterrepräsentierten nicht-europäischen Anteils.

Nun haben wir zwar eine definitorische Abgrenzung erhalten, „[a]lledings sagen die Begriffe „Deutsche“ und „Ausländer“ nichts Definitives über einen etwaigen Migrationshintergrund aus. Beide Begriffe umfassen sowohl Personen mit als auch ohne Wanderungsbiographie“ (Santel 2007: 14).

Menschen mit Migrationshintergrund

Wann spricht man von „Menschen mit Migrationshintergrund“? Seit 2005 erheben das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter auch Daten zu Personen mit Migrationshintergrund. „Auf Basis des 2005 durchgeführten Mikrozensus^[8] wissen wir nun, dass zur Bevölkerung Deutschlands nicht nur 6,7 Millionen Ausländer gehören, sondern insgesamt 15,3 Millionen Männer, Frauen und Kinder einen „Migrationshintergrund“ aufweisen“ (Schönwälder 2007: 372-373). Die im Mikrozensus verwendete Definition bezeichnet folgende Personengruppen als "Menschen mit Migrationshintergrund":

- zugewanderte Ausländer
- in Deutschland geborene Ausländer
- eingebürgerte Ausländer

⁸ „Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, an der jährlich 1% aller Haushalte in Deutschland beteiligt sind (laufende Haushaltsstichprobe). Insgesamt nehmen rund 390.000 Haushalte mit 830.000 Personen am Mikrozensus teil; darunter etwa 160.000 Personen in rund 70.000 Haushalten in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost. Im Statistischen Bundesamt erfolgt die organisatorische und technische Vorbereitung des Mikrozensus. Die Durchführung der Befragung und die Aufbereitung obliegt den statistischen Landesämtern (dezentrale Statistik)...Damit ist der Mikrozensus die größte jährliche Haushaltsbefragung in Europa“ (www.destatis.de). Die Teilnahme ist verpflichtend. „Der Mikrozensus 2005 erlaubt erstmals differenzierte Einblicke in den Migrationshintergrund der Bevölkerung jenseits der die Wirklichkeit verkürzenden Unterscheidung in Deutsche und Ausländer. So wird im Mikrozensusfragebogen gefragt: „Sind Sie auf dem heutigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland geboren?“ und „Ist Ihr/e Vater/Mutter 1960 oder später auf das Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland zugezogen?“ Dadurch wird es erstens möglich, genau festzustellen, wie viele Menschen in Deutschland über eine unmittelbare Wanderungsbiographie verfügen, also selbst über die deutschen Grenzen zugewandert sind. Durch die Frage nach dem Migrationsstatus der Eltern werden zweitens auch jene erfasst, die zwar über keinen eigenen, als Kind von Zuwanderern aber über einen abgeleiteten Migrationshintergrund verfügen“ (Santel 2007: 15).

- Spätaussiedler
- Kinder mit zumindest einem Elternteil, der eines der genannten Merkmale erfüllt (Vgl. Schönwälder 2007: 373, Fußnote).

Haase und Jugl machen noch einmal deutlich, warum überhaupt der Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund“ notwendig geworden ist: „Die in Deutschland immer noch verbreitete (dadurch aber nicht richtige) Gleichsetzung des "Ausländer"-Begriffs, der ja im rechtlichen Sinn nur nichtdeutsche Staatsangehörige einschließt, mit "Migrant" ist sogar irreführend, weil nicht alle in Deutschland lebenden Nichtdeutschen auch "Migranten" sind. So verfügen manche Ausländer gar nicht über eine eigene Migrationserfahrung, zum Beispiel wenn sie bereits in der dritten Generation hier aufwachsen und das Herkunftsland ihrer eingewanderten Großeltern gar nicht selbst kennen. [Auch wenn Schönwälder schreibt: „Es gibt noch kaum eine dritte Einwanderergeneration, deren Großeltern einwanderten“ (Schönwälder 2007: 373)] Zugleich sind nicht alle Migranten "Ausländer" im rechtlichen Sinn, beispielsweise, wenn sie als Spätaussiedler oder deren Familienangehörige eingewandert sind und über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen“ (Haase / Jugl 2008: www.bpb.de). Deshalb lässt sich resümieren: „Der Begriff überwindet...das alte „Ausländer“-Konzept, das sich angesichts der Vielschichtigkeit von Zuwanderung und Integration als nicht mehr zeitgemäß erwiesen hat“ (www.mgffi.nrw.de).

Ist dies ein erster Hinweis darauf, dass sich tatsächlich etwas in der deutschen Migrationspolitik geändert hat? Kann man inzwischen von einer konstruktiven Integrationspolitik sprechen? Ist die mittlerweile auch im politischen Diskurs angekommene Tatsache: „Deutschland ist ein Einwanderungsland“ nicht mehr nur noch ein politisches Lippenbekenntnis? Wenn ja, wie sah der Weg bis zu diesem Punkt aus und welche Rolle hat der Machtwechsel 1998 zu Rot-Grün dabei gespielt? Wenn nein, was spricht gegen eine derartige Einschätzung? Diese Fragen gilt es im Hinterkopf zu behalten und deren Beantwortung nun weiterzuverfolgen.

3 Migrationsgeschichte in Deutschland bis 1998

3.1 Entwicklung der Migration seit der Neuzeit

«Der deutschsprachige Raum war aber in seiner Geschichte selten Aus- oder Einwanderungsland allein, sondern zumeist beides zugleich, allerdings mit gewaltigen Unterschieden in der epochalen Bedeutung der beiden großen Zuwanderungsrichtungen und der damit *verbundenen Probleme und Perspektiven der Integration*^{9]}» (Bade / Oltmer 2007: 141)

Wanderungen im Sinne horizontaler Mobilität verändern die Zusammensetzung moderner territorial und administrativ abgegrenzter Nationalstaaten. Menschen verschiedener Ethnien, Religionen und Sprachräume werden durch Wanderungen immer wieder aufs Neue „willkürlich zusammengewürfelt“. Dieser Migrationsprozess führt somit zu einer Veränderung des nationalstaatlichen Kollektivs. Die beiden Historiker und Migrationsforscher Bade und Oltmer deskribieren den neuzeitlichen Migrationsprozess im deutschsprachigen Raum: „Migration im deutschsprachigen Raum seit der Frühen Neuzeit umfasste nicht nur friedliche grenzüberschreitende Bewegungen und interkulturelle Begegnungen. Sie schloss auch aggressive Grenzüberschreitungen, Flucht über Grenzen und die Ausgrenzung von Minderheiten innerhalb der Grenzen ein sowie, nach der gewalttätigen Expansion der deutschen Grenzen im Zweiten Weltkrieg, auch in anderen europäischen Räumen. Es bewegten sich in der deutschen Geschichte aber nicht nur Menschen über Grenzen, sondern auch Grenzen über Menschen hinweg – Minderheiten wurden zu Mehrheiten, Mehrheiten zu Minderheiten, Einheimische zu Fremden im eigenen Land“ (Bade / Oltmer 2007: 141). Bei der historischen Analyse kommen sie zu folgender Feststellung: „Überblickt man, von der unübersehbaren Vielfalt der alltäglichen und allgegenwärtigen kleinräumigen Wanderungen einmal abgesehen, die unterschiedlichen Gewichtungen im

⁹ Die Kursivschreibweise wurde von mir hinzugefügt. Die Aussage von Bade und Oltmer verweist auf die konstitutive Beziehung zwischen Migration und Integration und erklärt die Notwendigkeit, beim Thema Integration immer auch einen Bezug zur Migrationsgeschichte herzustellen und diese in die Untersuchung mit einzubinden.