

Einleitung: Migration in der Bundesrepublik Deutschland

Über Migration in Deutschland wird seit Jahrzehnten diskutiert und geschrieben. Mal hat das Thema mehr, mal weniger Konjunktur. Hochkonjunktur hatte Migration Anfang der 1990er Jahre und wieder seit 2015, mit einem erneuten Höhepunkt in den Jahren 2023/24. Auslöser waren meist hohe Flüchtlingszahlen. Viele der Aufsätze, Bücher und Zeitungsartikel zum Thema nehmen eine Position pro oder contra Migration ein. Etliche verstehen sich als eine Art Verstärker gesellschaftlicher Stimmungen, weitere verfolgen ein bestimmtes politisches Ziel im Hinblick auf gesetzgeberische Entscheidungen.

Die dabei oft einfach klingenden Sachverhalte stellen sich bei näherer Betrachtung meist komplexer dar als zunächst gedacht. Ist es nicht einfach, eine jährliche Obergrenze des Zuzugs festzulegen und die Grenzen beim Überschreiten dieser Marke zu schließen und Neuankommende zurückzuschicken? Warum brauchen Behörden und Gerichte jahrelang, um einen Asylantrag zu prüfen und über diesen zu entscheiden? Verlangt das der Rechtsstaat, auf den wir alle stolz sind, weil er unsere Freiheit garantiert? Warum sind Rückführungen so schwierig? Könnte man die Menschen, die kein Bleiberecht haben, nicht einfach ins Flugzeug setzen? Und warum erweist es sich als herausfordernd, Fachkräfte nach Deutschland zu bringen? Was sind die Schwierigkeiten bei der Aufnahme von Zuwanderern und ihrer Integration in unseren Alltag?

All diese Fragen stellen sich bei der Behandlung des Themas. Sie werden in diesem Buch nicht umfassend, aber zumindest in großen Teilen behandelt. Im ersten Teil des Buches geht es um die beiden Themen Arbeitsmigration und Flüchtlingsmigration. Während erstere als »re-

guläre« und legale Migration begriffen wird, wird Flüchtlingsmigration als »irreguläre« und illegale Migration verstanden, weil die Menschen in aller Regel ohne Einreiseerlaubnis ins Land kommen. Im zweiten Teil des Buches geht es um die Integration von Einwanderern und die Herausforderungen der Integration in Deutschland. Im dritten Teil kommen schließlich Einwanderer selbst und auch Personen mit einschlägigen Erfahrungen im Bereich Integration in Form kurzer Interviews ganz unmittelbar zu Wort.

Das Buch behandelt Migration in Deutschland im Rückblick und in der Gegenwart. Es vermittelt Informationen durch eine straffe Darstellung von Politik, Recht und gesellschaftlicher Praxis, möglichst objektiv, wenn auch zwangsläufig zum Teil blitzlichtartig anstatt umfassend dokumentierend. Der gesetzliche Rahmen und seine Entwicklung werden geschildert, sind aber nicht Kern der Darstellung. Wir greifen vor allem die Medienberichterstattung der jüngeren Zeit auf, um davon ausgehend einzelnen Migrations- und Integrationsaspekten im Lichte gesellschaftlicher Stimmen und Stimmungen nachzugehen und dabei auch die Sicht verschiedener Akteure einzubringen. Wir nehmen Bezug auf statistische Befunde, Umfragen und einige praxisnahe wissenschaftliche Untersuchungen. Wir greifen auch auf einige Publikationen der letzten Jahre zurück, in denen gegensätzliche und zum Teil auch extreme Positionen vertreten werden, um die gefühlte von der objektivierbaren Realität abzugrenzen.

Ganz bewusst haben wir subjektive Perspektiven auf das Thema integriert: Interviews mit Praktikern und Menschen mit Migrationshintergrund runden die Beschäftigung mit Rahmenbedingungen, dem »Lagebild« und dem öffentlichen Diskurs zum einen ab und eröffnen zum anderen auch den Blick auf weitere, praxisnahe Perspektiven.

I. Migration

Migration (»Wanderung«) gibt es, seit es Menschen gibt. Schon die ersten Menschen folgten jagdbaren Tieren und flohen vor kaltem Wetter.

In der Spätantike markiert dann der Einbruch der Hunnen die Zeit, die in den Geschichtsbüchern ausdrücklich als »Völkerwanderung« ihren Niederschlag gefunden hat. Obwohl die moderne historische Forschung heute weiß, dass es gar keine ganzen Völker, sondern »nur« große Familienverbände waren, die aus rechtsrheinischen Gebieten ins Römische Reich links des Rheins zogen. Die römische Kultur zog sie an. Und manchmal, etwa nach Jahren bei den Streitmächten und geprägt von römischer Kultur, reisten sie auch wieder zurück.

Hunderttausende Deutsche verließen aus purer Not – heute würde man sie »Wirtschaftsflüchtlinge« nennen – im 18. Jahrhundert Süddeutschland und zogen donauabwärts in das heutige Ungarn und Rumänien.

Derselben Not gehorchend, teilweise auch aus religiösen Gründen, wanderten im 19. Jahrhundert Deutsche nach Amerika aus. Zwischen 1816 und 1914 kamen rund 5,5 Millionen Deutsche in den USA an – das war zeitweise die größte Einwanderergruppe. Mit Kriegsbeginn 1914 war Auswanderung kaum noch möglich und so sank die Zahl der Auswanderer; in der Zwischenkriegszeit nach 1918 zog sie wieder deutlich an. Deutschland war also längere Zeit Auswanderungsland.

Selbst heutzutage, so berichtet die Zeitschrift *Wirtschaftswoche* am 23.3.2023, verlassen zahlreiche Deutsche – überwiegend aus beruflichen Gründen, aber auch aus politischen oder klimatischen – ihre Heimat. Die Auswanderungsrate – bezogen auf die in Deutschland lebende Bevölkerung – sei mit 5,1 Prozent höher als bei vielen anderen Industrienationen, bei US-Amerikanern etwa 0,7 Prozent, berichtet die Zeitschrift. Der Wunsch, dauerhaft die Heimat zu verlassen, habe überall auf der Welt ein Rekordhoch erreicht, berichtet die Katholische Nachrichten Agentur am 1.11.2024. Im Jahr 2023 hätten 16 Prozent der

Erwachsenen und damit mehr als 900 Millionen Menschen nach einer Untersuchung des Meinungsforschungsinstituts Gallup mit Sitz in Washington/USA erklärt, sie wollten auswandern, wenn sie könnten. Seit 2011 steige diese Zahl kontinuierlich überall in der Welt, vor allem in den afrikanischen Staaten südlich der Sahara und in Lateinamerika und der Karibik. 18 Prozent hätten die USA, fünf Prozent die Bundesrepublik Deutschland als Wunschziel angegeben.

Bereits mit dem Augsburger Religionsfrieden von 1555 wurde Deutschland zu einem Zielland für anderswo verfolgte religiöse Minderheiten. Hugenotten etwa aus Frankreich siedelten sich nach der sogenannten »Bartholomäusnacht« vom 23. auf den 24. August 1572 in Preußen oder Württemberg an. Bis zum Ersten Weltkrieg wanderten Polen ins Ruhrgebiet ein, um dort Kohle und Erz abzubauen.

Der Eisenbahnbau in Süddeutschland lockte zahlreiche Italiener über die Alpen. Sie kamen als »Transalpini« aus den industriell kaum entwickelten südlichen Regionen Italiens. Sie und ihre Nachkommen sind – zum Teil bis heute – oft im unteren Segment des Arbeitsmarkts beschäftigt. Und obwohl sie oft unterdurchschnittliche formale Bildungsgrade besitzen, gelten sie als gut integriert.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kamen zunächst vor allem Flüchtlinge und Heimatvertriebene aus den früheren deutschen Ostgebieten.

Seit der Mitte der 1950er Jahre kamen »Gastarbeiter«, die millionenfach direkt im Ausland angeworben wurden. Etwa 14 Millionen reisten als Arbeitskräfte zum Aufbau des Wirtschaftswunders bis zum Anwerbestopp 1973 in die Bundesrepublik ein. Viele von ihnen blieben.

Ende der 1970er Jahre kamen »Boat People« aus Vietnam als Kontingentflüchtlinge und während der gesamten Zeit des »Kalten Krieges« wanderten Juden und »Dissidenten« aus dem Ostblock ein, gefolgt von über 4 Millionen Aussiedlern und Spätaussiedlern, zunächst vor allem aus Polen und Rumänien, nach der Öffnung des sogenannten »Eisernen Vorhangs« weit überwiegend aus der ehemaligen Sowjetuni-

on und ihren Nachfolgestaaten. In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts wurde Deutschland zweifellos zum Einwanderungsland.

II. Flüchtlingskrisen

Schon seit 1980 spricht man in Deutschland über »Flüchtlingskrisen«: 1980 (erstmals über 100.000 Asylanträge in einem Jahr), 1992 (Zerfall Jugoslawiens), 2015 (Bürgerkrieg in Syrien) und 2022 (Krieg in der Ukraine) sind Jahreszahlen, die diese »Krisen« kennzeichnen. Die schiefe Zahl der Flüchtlinge und deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit sorgte jedes Mal für heftige politische und gesellschaftliche Diskussionen und führte immer wieder auch zu Angriffen auf Menschen und Unterkünfte. Der Ton ist bisweilen so rau, dass man genau hinhören muss, um zu bemerken, dass es bei den »Krisen« auch um (verfolgte) Menschen und ein individuelles Grundrecht geht. Bei manchen Politikern und Meinungsmachern scheinen Migranten – vor allem Menschen auf der Flucht – primär Problemfälle oder potenzielle Kriminelle zu sein. Nicht nur der Verlust der deutschen Kultur wird von manchen beklagt, sondern auch Angst vor »Überfremdung« geschürt. »Abschotten, Abschrecken, Abschieben« sollen probate Mittel sein und Schlagworte wie »Obergrenzen«, »Leistungskürzungen«, »Grenzschließungen«, »Rückführungsabkommen«, »Pull-Effekte« oder »Bezahlkarten« las man auch 2024 häufig in den Medien.

Wolfgang Schäuble stellte schon während seiner Zeit als Bundesinnenminister Anfang der 1990er Jahre in der deutschen Gesellschaft ein Klima von Fremdenfeindlichkeit und Sozialneid fest (Schäuble, Erinnerungen, S. 303). Die deutsche Gesellschaft hatte nach seiner Auffassung schon damals ein »*manifestes Problem mit der Akzeptanz, Steuerung und Integration von Zuwanderung*.« Das ist heute, wenn man aktuelle Nachrichten verfolgt, nicht anders. Schäuble wundert sich, über welchen langen Zeitraum Integration »*stiefmütterlich*« behandelt worden sei.

Auch historische Darstellungen widmeten diesem Thema meist nur wenige Absätze. Schäuble meint, die Integration von Fremden habe die Geschichte der Bundesrepublik begleitet und die Frage nach den Belastungen, Grenzen und notwendigen Anstrengungen beider Seiten gestellt (Schäuble, Erinnerungen, S. 304).

Und der vormalige Bundesminister und CDU-Generalsekretär Heiner Geißler stellte 1991 fest: *»Ich weiß, dass es manche in unserem Land unerträglich finden, mit Menschen auf Dauer zusammenzuleben, die aus einer anderen Kultur kommen, eine andere Muttersprache und eine andere Lebensphilosophie als die Deutschen selber haben. Für mich ist es dagegen unerträglich, dass in unserem Land Millionen von Mitbürgern mindere Rechte haben«* (Geißler in: Transit Deutschland, S. 443).

Für andere Politiker, Verbandsvertreter und Medien sind Migranten primär die Opfer von Ausgrenzung und Diskriminierung. Diesen Menschen ist die bestmögliche Unterstützung aller einwandernden Menschen ein großes Anliegen. Sie fordern statt der »Bezahlkarte« und Leistungskürzungen zum Beispiel größere Anstrengungen bei der Seenotrettung, »Spurwechsel« für Geflüchtete in Deutschland und verstärkte Arbeitskräfteeinwanderung, um unser Land pluralistischer, bunter, offener und zukunftssicher zu machen. Selbst Journalisten, die sich heute eher im rechtspopulistischen Lager verorten lassen, wie Roland Tichy, propagierten noch 1990: *»Ausländer rein!«*

Positionen zu Migration und Integration werden schnell mit politisch »Rechts« oder »Links« assoziiert, doch das komplexe Thema passt nicht gut in ideologische Schubladen. Die Zahl der Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen einwandern wollen oder auf der Flucht vor Verfolgung und Krieg in ihrem Herkunftsland sind, wird durch einseitige Betrachtungen weder kleiner noch größer. Und Wanderungs- sowie Fluchtziele werden dadurch auch kaum beeinflusst. Arbeitskräftewanderung und Flucht sind globale Erscheinungen, die durch (politische) Maßnahmen in Deutschland oder Europa nicht verschwinden werden, aber zu einem gewissen Grad gesteuert und gestaltet werden können.

Juristisch wird zwischen Menschen, die geflüchtet sind und solchen, die zur Arbeitsaufnahme einwandern, klar unterschieden. In der Literatur (vgl. etwa Sieferle, Das Migrationsproblem, S. 16 f.) und in der Bevölkerung findet sich diese eigentlich leicht nachvollziehbare Unterscheidung häufig nicht: Arbeitsmigranten, Kriegsflüchtlinge und politisch Verfolgte werden gleichgesetzt. Das Ziel der Einwanderung in ein Land, das ihnen besseren Schutz oder bessere ökonomische Möglichkeiten bietet als ihre Heimat, zeigt andererseits aber auch, dass alle Migrantengruppen letztlich rationales Verhalten eint. Wir würden in vergleichbaren Situationen ähnliche Überlegungen anstellen.

III. Arbeitskräfte gesucht

Immer mehr Stellen auf dem Arbeitsmarkt sind trotz der derzeit flauen Wirtschaftslage unbesetzt. Seit Jahrzehnten hat Deutschland einen großen Bedarf an (qualifizierten) Arbeitskräften, weil mehr alte Menschen in den Ruhestand gehen, als junge Arbeitskräfte nachrücken. Deshalb ist die Bundesrepublik auf Einwanderung angewiesen, wenn sie ihr wirtschaftliches Niveau und ihren Wohlstand halten will. Wer genau hinschaut, stellt sowohl fest, dass unser Land ohne Menschen mit Migrationshintergrund nicht mehr funktionsfähig wäre, als auch dass unsere Gesellschaft längst multiethnisch sowie in Teilen multikulturell ist. Nicht nur bei der Müllabfuhr, in Gaststätten, Autowerkstätten, sondern zunehmend auch in Krankenhäusern, Pflegeheimen und auf Ämtern begegnen wir Menschen deren familiäre Wurzeln nicht in Deutschland liegen. Der deutsche Arbeitsmarkt und mit ihm das ganze Land hat sich verändert und wird es weiter tun. Dabei ist Einwanderung kein Allheilmittel, um »Lücken« des demographischen Wandels »zu füllen«. Auch Einwanderer werden alt und ihre Geburtenrate wird sich über kurz oder lang derjenigen der Deutschen ohne Migrationshintergrund anpassen.

IV. Migrationspolitik

Deutschland ist bei Betrachtung der letzten Jahrzehnte definitiv ein Einwanderungsland, auch wenn der Gesetzgeber und maßgebliche politische Kreise dies lange nicht wahrhaben wollten. Selbst Artikel 73 des Grundgesetzes spricht ausdrücklich von »Einwanderung« als einer Aufgabe des (Bundes)Gesetzgebers.

Die aus diesem gesetzgeberischen Auftrag folgende Ausländerpolitik – heute spricht man von Migrations- und Integrationspolitik – war seit der Geltung des Grundgesetzes immer mehr oder weniger Zankapfel. Es ging und geht um die Interessen der Wirtschaft an Arbeitskräften. Es geht und ging um humanitäre (Selbst-)Verpflichtungen Deutschlands. Meist aber ging und geht es um Zuzugsbeschränkungen. Auch deshalb erfand man das Rotationsprinzip: Ausländische Arbeitnehmer sollten nach einigen Jahren in Deutschland wieder zurückkehren und neuen Arbeitnehmern aus dem Ausland Platz machen. Oder man setzte auf Rückkehrprämien. Vor allem nach dem Anwerbestopp 1973 wollte die Politik den Familiennachzug begrenzen. Beispiel für eine folgenreiche Zuzugsbeschränkung war die massive Einschränkung des Asylgrundrechts 1993.

Bei der Darstellung der Grundlagen von Migration und Integration ist es notwendig, immer wieder auf gesetzliche Regelungen einzugehen. Da sich das Buch jedoch nicht an Fachjuristen wendet, wurden die rechtlichen Bezüge bewusst möglichst knapp und nicht bis in die oft extreme Detailtiefe dargestellt. Andererseits soll der Leser, der einen bestimmten Begriff oder eine Regelung sucht, auch den passenden Paragraphen dazu finden. Dabei zeigt sich, dass der Gesetzgeber, insbesondere im Laufe der letzten 20 Jahre, mit einer Fülle an Regulierungen versucht hat, Migration und Integration zu regeln – eine auch für Fachleute kaum noch überschaubare Materie, die den Praktikern vor Ort zunehmend nicht nur Entscheidungen erschwert, sondern auch Spielräume raubt.

V. (Kommunale) Integrationspolitik

Große Städte erkannten als erste, dass die Diskussion um Zuzugsbeschränkungen wenig hilfreich für das städtische Leben mit Migranten sei, weil sich viele Gastarbeiter zum Bleiben entschieden. Stattdessen setzten sie auf eine kommunale Integrationspolitik. Manfred Rommel, legendärer Oberbürgermeister Stuttgarts, verabschiedete bereits 1976 mit seinem Gemeinderat »Leitlinien der Integration«.

Es sei eine wichtige Aufgabe der Städte, ein funktionierendes Zusammenleben zu organisieren und die Verantwortung für alle zu übernehmen, die in der Stadt leben, schreibt Peter Kurz, langjähriger Oberbürgermeister von Mannheim in seinem Buch »Gute Politik«. Dieses natürliche Bemühen der Städte werde vom Nationalstaat absichtlich begrenzt, weil er sich Ausweisung und Abschiebung vorbehalte. Die Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus seien Teil der Stadtgesellschaft, gehörten aber für den Nationalstaat nicht »dazu«. Diese »Zumutung ... für die lokale Gemeinschaft« sei umso größer, je mehr der Staat aus Gründen der Abschreckung irregulärer Zuwanderung die Integration behindere. Für die Kommunen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fordert Kurz deshalb: »Wer hier ist, muss auch gesellschaftlich integriert werden können und dürfen« (vgl. Kurz, Gute Politik, S. 48 ff.).

Es dauerte aber lange, bis Integrationskonzepte den Weg in die große Politik fanden. Baden-Württemberg schaffte erst 2011 mit der neuen grün-roten Landesregierung ein eigenes Integrationsministerium mit einer türkischen Migrantin aus Berlin, Bilkay Öney, an der Spitze. Viele Integrationsaufgaben wurden dort gebündelt und erfuhren größere Aufmerksamkeit. Die Grünen hatten das eigenständige Integrationsministerium in ihrem Wahlprogramm gefordert. Die SPD besetzte es mit einer eigenen Ministerin, um mit diesem kleinen Ministerium Gleichstand bei der Zahl der Ministerien zu schaffen und so auf Augenhöhe mit den Grünen zu regieren.

Mit dem Ausscheiden der SPD aus der Regierung 2016 war dieser bundesweit beachtete Schritt allerdings schon nach einer Legislaturperiode wieder Geschichte. Die neue Koalition aus Grünen und CDU schaffte das Ministerium wieder ab, mutmaßlich nach dem Willen der CDU, die das Integrationsministerium als seinerzeitige Oppositionspartei immer für »unnötig« erklärt hatte und die Ministerin die gesamte Legislaturperiode über heftig attackierte. Nicht überraschend verteilte die seit 2016 regierende Koalition aus Grünen und CDU die Zuständigkeiten des Integrationsministeriums wieder auf mehrere Ministerien, überwiegend (erneut) auf das von der CDU regierte Innenministerium.

VI. Integration ist und bleibt hochaktuell

Parallelgesellschaften, schlechte Schulabschlüsse von Enkeln der Gastarbeiter, hohe Arbeitslosigkeit und unzureichende Sprachkenntnisse sind und waren stets im Blickfeld von Politik und Medien und sind Reizthemen in zahllosen Migrationsdebatten.

Nach wie vor kommen Migranten aus ganz unterschiedlichen Motiven nach Deutschland. Es sind allerdings nicht nur Menschen mit abgeschlossener Berufsausbildung in einem sogenannten »Mangelberuf«. Viele sprechen auch kaum Deutsch. Und die meisten von ihnen sind auch nicht bereit, Diskriminierung im Alltag hinzunehmen. Oft haben die Einwanderer auch nachzugswillige Familien.

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine mit mehr als einer Million Kriegsflüchtlingen in Deutschland hat die Diskussion um das Thema Migration und Integration erneut angefacht. Über eine Million ukrainischer Staatsbürger lebten zu Beginn des Jahres 2024 in Deutschland. Rund 700.000 von ihnen sind im arbeitsfähigen Alter zwischen 16 und 65 Jahren. Sehr viele geben an, einen höheren Bildungsabschluss zu haben. Es arbeitet aber gegenwärtig nur ein knappes Drittel. In Dänemark oder Polen seien diese Zahlen mit deutlich über 60 Prozent sehr