SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

# Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Von politischer Opportunität und institutionalisierter Ungleichbehandlung zur menschenrechtsbasierten Politik?

Schulte, Axel

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**
Verlag Barbara Budrich

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**
Schulte, A. (2011). Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Von politischer Opportunität und institutionalisierter Ungleichbehandlung zur menschenrechtsbasierten Politik? *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, *4*(1), 29-60. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61108-5

**Nutzungsbedingungen:**
*Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de*

**Terms of use:**
*This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0*

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

*Axel Schulte*

# Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland:

## Von politischer Opportunität und institutionalisierter Ungleichbehandlung zur menschenrechtsbasierten Politik?

**Zusammenfassung**
Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einer Einwanderungsgesellschaft setzt sich der Beitrag mit der Frage auseinander, ob in der neueren Integrationspolitik gegenüber der überkommenen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik ein Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik erfolgt ist. Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst dargelegt, worum es bei Integration und ihrer politischen Steuerung geht und welche Bedeutung das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit in dieser Hinsicht hat bzw. haben soll. Danach wird unter den Gesichtspunkten der politischen Opportunität und institutionalisierten Ungleichbehandlung verdeutlicht, wie in der überkommenen Anwerbungs- und Ausländerpolitik mit der Frage der Integration umgegangen wurde. Im Anschluss daran wird das Verhältnis der neueren Integrationspolitik zu einer menschenrechtsbasierten Politik analysiert. Hier werden zunächst wichtige Elemente und Einflussfaktoren dieser Politik aufgezeigt. Zudem wird analysiert, welche Reichweite die Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt menschenrechtlicher Verpflichtungen des Staates aufweisen, und angedeutet, wie eine Weiterentwicklung in Richtung des menschenrechtlichen Ideals der gleichen Freiheit erfolgen könnte.

*Schlagworte:* Internationale Migration, Bundesrepublik Deutschland – von der Gastarbeiteranwerbung zur Einwanderungsgesellschaft, Integrationspolitik, Menschenrechte

**Abstract**
*Integration Policy of the Federal Republic of Germany: From Political Expediency and Institutionalized Inequalities towards a Human Rights-Based Policy?*
Taking into consideration the development of the Federal Republic of Germany to an immigration country, focusing on the public policy of immigrant integration, this article deals with the question whether a perspective shift from the overcome 'guest-workers' and foreigners policy towards a human rights-based policy has taken place in the most recent integration policy. Initially the issues of integration and integration policy are discussed. Furthermore, the importance of the human rights ideal of equal liberty in this context is shown. Subsequently the relationship of the most recent integration policy to a human rights-based policy is analyzed. Important elements and factors of this policy are pointed out. Further, the extent to which the policy measures correspond to governmental obligations in terms of human rights is shown. Moreover, it is suggested how a progress could take place towards the human rights ideal of equal liberty.

*Key words:* International migration, Germany – from 'guestworker system' to permanent immigration, integration policy, human rights.

## Einleitung

Seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts sind Entwicklung und Struktur der Bundesrepublik Deutschland ähnlich wie in anderen europäischen Ländern in einem erheblichen Maße durch Prozesse der internationalen Migration geprägt worden.[1] Damit gingen umfangreiche Zuwanderungen von unterschiedlichen Migrantengruppen einher. Dies führte innerhalb der Aufnahmeländer zur Entstehung neuer Bevölkerungsgruppen und zur Entwicklung dieser Länder zu Einwanderungsgesellschaften und Europas insgesamt zu einem Einwanderungskontinent.[2] Kennzeichnend für diesen sozialen Wandel sind vor allem die dauerhafte Niederlassung von großen Teilen der Zuwanderer, vielfältige und anhaltende Formen der sozialen Ungleichheit und Benachteiligung der Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe sowie Tendenzen der ethnisch-kulturellen Pluralisierung in den Einwanderungsgesellschaften (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 32ff..; *Geißler* 2006, S. 231ff.).

Als Einwanderungsgesellschaft hat die Bundesrepublik Deutschland ein besonderes Gewicht. Von den 82,1 Millionen Einwohnern, die hier im Jahre 2008 lebten, hatten 15,6 Millionen Personen einen Migrationshintergrund. 19% der Gesamtbevölkerung sind somit seit 1950 nach Deutschland zugewandert oder Nachkommen von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Unter altersspezifischen Gesichtspunkten und in den Stadtteilen, Kommunen und Bundesländern, in denen diese Personen einen besonders hohen Anteil aufweisen, wird die Relevanz von Zu- und Einwanderungsprozessen für die deutsche Gesellschaft noch deutlicher (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 23ff.).

Einwanderungsgesellschaften sind nun in der Regel keine harmonische Idylle, sondern durch eine Vielzahl von Problemen, Konflikten, Kontroversen und Herausforderungen gekennzeichnet. Zu diesen gehören auch Fragen der Integration von Einwanderern. Vor allem im Hinblick auf die Frage, wodurch Probleme der Integration verursacht sind, existieren kontroverse Sichtweisen. Bei der ersten wird die Aufmerksamkeit vor allem auf die bzw. bestimmte Migranten(-gruppen) gerichtet. Dabei werden nicht selten Einstellungen und Verhaltensweisen thematisiert, die als integrationshinderlich und als Anzeichen von ‚Integrationsunwilligkeit', ‚-unfähigkeit' oder gar ‚-verweigerung' gewertet werden.[3] Diese ‚Defizitthese' kann sich auf Daten stützen, die in einem gewissen Ausmaß empirisch belegt sind. Allerdings enthalten ihre im öffentlichen Diskurs vorherrschenden Varianten auch Ungereimtheiten, offene Fragen und Widersprüche, unzureichend belegte Verallgemeinerungen sowie gedankliche ‚Konstruktionen'. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo Probleme der Integration ausschließlich oder in erster Linie bei Migranten und deren ‚Kulturen' und Religionen, insbesondere dem Islam, gesucht oder diesen pauschal zugeschrieben werden. Diese verkürzten und verfälschten Wahrnehmungen fördern fragwürdige Konsequenzen, nämlich insbesondere eine Subjektivierung und Ethnisierung sozialer Probleme sowie die Legitimierung von Machtungleichheiten und Ungleichbehandlungen.[4] Demgegenüber ist der Blick in der zweiten Sichtweise, die auch als ‚Diskriminierungsthese' bezeichnet wird, hinsichtlich der Erklärung von Integrationsproblemen zwar nicht ausschließlich, aber in erster Linie auf politische Maßnahmen und Institutionen sowie Einstellungen und Verhaltensweisen der Mehrheitsgesellschaft gerichtet. Dementsprechend werden hier in erster Linie Ursachen für Probleme der Integration vermutet.

Vor dem aufgezeigten Hintergrund konzentrieren sich die folgenden Überlegungen auf die staatliche Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In deren Geschichte hat es, vereinfacht formuliert, zwei charakteristische Ausprägungen dieser Politik gegeben. Der erste, traditionelle Typus umfasst sowohl die Politik der Anwerbung von ‚Gastarbei-

tern‘, die Mitte der 50er Jahre begann und bis zum Anwerbestopp 1973 praktiziert wurde, wie auch die Ausländerpolitik, die sich daran anschloss und bis etwa Ende der 90er Jahre vorherrschte. Charakteristisch für diese Ausprägung sind das politische Opportunitätsprinzip und die institutionalisierte Ungleichbehandlung der Zugewanderten. Der zweite Typus beinhaltet demgegenüber die neuere Integrationspolitik. Diese wird seit dem Ende der 90er Jahre betrieben und weist demgegenüber zahlreiche Änderungen und Neuerungen auf.

In diesem Zusammenhang setzen sich die folgenden Überlegungen mit der Frage auseinander, ob in der neueren Integrationspolitik gegenüber der Gastarbeiter- und Ausländerpolitik ein Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik erfolgt ist. Zur Beantwortung der Frage wird zunächst dargelegt, worum es bei Integration und ihrer politischen Steuerung geht und welche Bedeutung menschenrechtliche Normen in dieser Hinsicht haben (sollen). Danach wird verdeutlicht, wie in der überkommenen Anwerbungs- und Ausländerpolitik mit der Frage der Integration umgegangen und wie dies durch politische Opportunität und institutionalisierte Ungleichbehandlung beeinflusst wurde. Im Anschluss daran wird das Verhältnis der neueren Integrationspolitik zu einer menschenrechtsbasierten Politik analysiert. Hier werden zunächst wichtige Elemente und Einflussfaktoren der neueren integrationspolitischen Maßnahmen aufgezeigt. Zudem wird im Hinblick auf bestimmte Bereiche dargelegt, welche Reichweite diese Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt menschenrechtlicher Verpflichtungen des Staates aufweisen und wie eine Weiterentwicklung in Richtung des menschenrechtlichen Ideals der gleichen Freiheit erfolgen könnte.

## 1. Steuerung von Integration als Politikfeld und das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit

Bei der Bewältigung der mit Prozessen der Zuwanderung und Integration verbundenen Fragen, Probleme und Herausforderungen haben Politik und politische Steuerung zwar keine ausschließliche, wohl aber eine zentrale Rolle und Verantwortung (vgl. *MIPEX* 2007, S. 4).

### 1.1 Politische Steuerung von Integration als Politikfeld

Die Bezeichnung eines *Politikfeldes* unter den Gesichtspunkten von *Migration, Zu- bzw. Einwanderung und Integration* ist in Deutschland nicht selbstverständlich und erst neueren Datums. Traditionell orientierte sich die Bezeichnung hier eher an den unmittelbaren Adressaten und/oder deren rechtlichen Status. Dementsprechend wurde von ‚Gastarbeiter‘- oder ‚Ausländer‘-Politik gesprochen. Diese Bezeichnung ist einerseits ideologisch, da sie die zugrunde liegenden sozialen und politischen Sachverhalte verhüllt, andererseits aber auch bezeichnend, da sie auf die spezielle Ausprägung dieser Politik und die besonderen institutionellen Zuständigkeiten verweist (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 100). Die neuere Bezeichnung ist demgegenüber zutreffender und in weitgehender Übereinstimmung mit dem international und wissenschaftlich gebräuchlichen Sprachgebrauch an (neuen) sozialen Strukturen, Prozessen und gesellschaftspolitischen sowie institutionellen Herausforderungen orientiert.

Die *politische Steuerung von Migrationsprozessen* umfasst zum einen die Zuwanderungs-, zum anderen die Integrationspolitik. Bei der ersten geht es um die *Regulierung*

*von Zuwanderungen*, vor allem von Flüchtlingen und Asylsuchenden, Arbeitsmigranten, Familienangehörigen sowie (Spät-)Aussiedlern und irregulären Migranten. Sie kann kurz-, mittel- oder langfristig orientiert, auf Verhinderung oder (selektive) Zulassung neuer Zuwanderer gerichtet und dabei entweder von den im Inland vorherrschenden Pull-Faktoren, z.B. den Sogwirkungen der inländischen Arbeitsmärkte und demographischen Faktoren, geprägt, und/oder auf die Beeinflussung der in den Herkunftsregionen und auf internationaler Ebene wirksamen Push-Faktoren gerichtet sein.

*Integrationspolitiken* beziehen sich demgegenüber in einem *engeren* Sinne auf die Eingliederung der Personen(-gruppen), die im Inland bereits längere Zeit anwesend sind oder voraussichtlich sein werden. Dieser Vorgang wird auch als ‚Sozialintegration' bezeichnet. In einem *weiteren* Sinne beziehen sich Integrationsprozesse und -politiken auch auf die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des gesellschaftlichen und politischen Zusammenhangs. In dieser Hinsicht wird von ‚Systemintegration' oder ‚Integration des politischen Gemeinwesens' gesprochen (vgl. *Schulte* 2006 und 2009, S. 95ff.).

Integration im Sinne der Eingliederung der Immigranten in die Gesellschaft kann als Prozess, Zustand und Ziel aufgefasst werden. Zudem kann dieser Vorgang sowohl beschreibend-analytisch als auch normativ verstanden werden, wobei damit meistens ein positiver Sinn assoziiert wird. In jedem Fall haben Vorgänge der Integration einen komplexen oder multidimensionalen Charakter (*Geißler* 2005; *Entzinger/Biezeveld* 2003). Sie umfassen sowohl strukturelle Dimensionen (z.B. den rechtlichen Status und die soziale Lage der Einwanderer), als auch kulturelle Dimensionen (z.B. Fragen der sprachlichen und religiösen Entfaltung), darüber hinaus wechselseitige soziale Beziehungen (z.B. Kontakte im Nachbarschafts-, Freizeit- und/oder familiären Bereich) und emotional-identifikatorische Aspekte. Bezogen auf die strukturelle und die kulturelle Dimension geht es bei Integration darum, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen." (*Unabhängige Kommission „Zuwanderung"* 2001, S. 200)

Prozesse der Integration sind sowohl individuelle als auch kollektive Vorgänge, die wiederum die Gesamtheit der im Land lebenden Menschen betreffen. Insofern handelt es sich hier auch um ein *wechselseitiges* Verhältnis zwischen Angehörigen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung. Allerdings geht diese Wechselseitigkeit in der gesellschaftlichen Wirklichkeit mit Mechanismen der ideologischen und sozialen Kontrolle, ungleichen Macht- und Herrschaftsverhältnissen sowie vielfältigen Problemen und Konflikten einher.

Integrationspolitik kann zum einen *speziell* orientiert, d.h. unmittelbar und in erster Linie auf dieses Politikfeld und dessen verschiedene Dimensionen und damit auf die Immigranten gerichtet sein (z.B. durch Sprachkurse und Maßnahmen zur Erleichterung der Einbürgerung). Dies kann wiederum ‚nachholend' erfolgen und sich insofern auf lange anwesende Einwanderer beziehen und/oder die Eingliederung von Neuzuwanderern ‚begleiten' (vgl. *Bade* 2007). Bei *allgemeinen* Integrationspolitiken stehen demgegenüber eher die Probleme und Konflikte im Vordergrund, die die Gesamtheit der Bevölkerung betreffen und somit gesamtgesellschaftliche Dimensionen aufweisen.

Schließlich sind für Integrationspolitiken verschiedene *Ebenen*, *Bereiche* und *Akteure* relevant. Zu den ersteren gehören die Mikro-, Meso- und Makro-Ebene, also unter politischen und administrativen Gesichtspunkten die kommunale, regionale, staatliche und supranationale bzw. EU-Ebene. Wichtige Bereiche sind der Arbeitsmarkt und das Beschäftigungssystem, das Schul- und Ausbildungssystem, der Wohnbereich und der Gesund-

heitssektor sowie das politische System. Zu den Akteuren zählen die Angehörigen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung wie auch die gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Initiativen, Gruppen, Organisationen und Institutionen.

Insgesamt geht es bei Fragen und Politiken der Integration so nicht mehr um das *Ob*, sondern um das *Wie* des Zusammenlebens von Einheimischen und eingewanderten bzw. einwandernden Menschen(-gruppen). Dies impliziert auch, die auf Zuwanderungen zurückgehende *Anwesenheit* der ‚Fremden' in den Tatbestand ihrer *Zugehörigkeit* zu der Aufnahmegesellschaft zu verwandeln und „gemeinsam eine neue Normalität (zu) schaffen" (*Preuß* 2001). Bei der Einrichtung und Weiterentwicklung von „Integrationspfaden" kann Politik entweder als Barriere und Hindernis oder aber als Instrument der Förderung fungieren (*Davy* 2004a und 2004b). Welche der zwei Funktionen Politik übernimmt, hängt nicht zuletzt davon ab, ob und in welcher Weise sie sich an dem in den Menschenrechten verankerten „Polarstern" der gleichen Freiheit orientiert (*Bobbio* 1994, S. 87).

## 1.2 Das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit als „Polarstern" der Integrationspolitik

Für Maßnahmen der politischen Steuerung, die auf den Bereich und das Ziel der Integration gerichtet sind, sind *rechtliche Normen* einerseits ein wichtiger Gegenstand, der durch das Handeln von politischen Akteuren einer ständigen Prüfung unterzogen, verändert und als Mittel der Steuerung eingesetzt wird. Andererseits soll sich die Ausübung politischer Macht nach dem Anspruch des demokratischen Rechtsstaats „auf allen Ebenen innerhalb der Grenzen festgelegter Normen vollziehen" (*Bobbio* 1997, S. 116). Für diese Bindung von Macht an Recht sind generell die Normen maßgebend, die in den Menschenrechten und dem Prinzip der rechts- und sozialstaatlichen sowie föderalen Demokratie völker-, europa- und verfassungsrechtlich verbindlich verankert sind. Dies gilt auch für die politische Steuerung von Prozessen der Zuwanderung und Integration. Insofern kann und sollte eine (Weiter-)Entwicklung von migrations- und integrationspolitischen Konzepten und Maßnahmen nicht ohne eine reflektierte Einbeziehung und Klärung normativer Bezüge und Ideale, insbesondere der Grundsätze, die für die Gesellschaft bzw. das politische Gemeinwesen insgesamt maßgeblich sind bzw. sein sollen, auskommen (vgl. *Bielefeldt* 2007; *Schulte* 2009, S. 95ff.).

Menschenrechte sind „fundamentale Rechte, welche die Stellung der Individuen in politischen Gemeinwesen regeln sollen bzw. regeln. Sie sichern als kodifizierte Rechte einen einklag- und durchsetzbaren Mindeststandard an individueller Freiheit sowie politischer und sozialer Gleichheit." (*Rieger* 2010, S. 592) Bei diesen Rechten handelt es sich um „unveräußerliche, angeborene und vorstaatliche Ansprüche und Anrechte des einzelnen (...). Sie kommen den Individuen unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu Staaten ‚von Natur aus' zu und müssen von jedermann gegenüber jedermann zu jeder Zeit eingelöst werden können" (*Thunert* 1995, S. 334; vgl. auch *Bobbio* 1998; *Bielefeldt* 2007). Nach der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) vom 10.12.1948 enthalten die menschenrechtlichen Normen „das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal".[5] Danach sind alle Menschen „frei und gleich an Würde und Rechten geboren"; sie werden als „mit Vernunft und Gewissen begabt" angesehen und „sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen" (Art. 1 S. 1 AEMR). Im Rahmen dieses als universell angesehenen Leitbildes haben die Werte der Freiheit und Gleichheit einen zentralen Stellenwert; sie konkretisieren die Menschenwür-

de, die ihrerseits das Fundament der Menschenrechte darstellt (vgl. *Bielefeldt* 2007, S. 25ff.). Diese Aussage hat wiederum einen doppelten Sinn: „Die Menschen haben ein gleiches Recht auf Freiheit und ein Recht auf gleiche Freiheit" (*Bobbio* 1998, S. 67). Die Menschenrechte sind an der Priorität des Individuums orientiert und beruhen auf der Auffassung, „dass der einzelne Mensch Vorrang hat vor allen gesellschaftlichen Gruppierungen, denen die Menschen durch natürliche oder geschichtliche Umstände angehören; auf der Überzeugung, dass das Individuum einen Eigenwert besitzt und dass der Staat für das Individuum gemacht ist und nicht das Individuum für den Staat" (*Bobbio* 1997, S. 104).[6] Beeinflusst durch die historische Entwicklung und soziale Auseinandersetzungen haben die Menschenrechte unterschiedliche und zum Teil heterogene Elemente, Dimensionen und Funktionen erhalten. Dazu gehören zivile und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Diese verschiedenen Dimensionen gelten grundsätzlich als unteilbar und von gleicher Bedeutung (vgl. *Fritzsche* 2005, S. 84f.).

Die Bezugnahme auf die Menschenrechte ist allerdings kein Ersatz für politisches und zivilgesellschaftliches Handeln. Sie macht dieses vielmehr in besonderer Weise erforderlich. In dieser Hinsicht besteht vor allem eine „*Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*" (Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG; Hervorhebung von mir, A.S.). Dabei werden in der Regel drei Verpflichtungen unterschieden, nämlich die *Achtung* der Menschenrechte durch den Staat, der staatliche *Schutz* der Menschenrechte vor Eingriffen Dritter sowie die *Gewährleistung* der Menschenrechte durch staatliche Leistungen positiver Art (einschl. rechtsstaatlicher und demokratischer Verfahren), damit die Menschen ihre Rechte auch tatsächlich nutzen können (vgl. *Krennerich* 2010, S. 82). In einem weiter gefassten Verständnis richten sich die menschenrechtlichen Ansprüche auch an die in der Gesellschaft zusammenlebenden Individuen und deren Zusammenschlüsse. Dementsprechend muss die staatliche durch eine *zivilgesellschaftliche* Menschenrechtsorientierung ergänzt werden (vgl. *Fritzsche* 2005, S. 85f.).

Die menschenrechtlichen Normen enthalten für politisches Handeln insofern zunächst ein verpflichtendes *Leitbild*.[7] Unter *formalen* Gesichtspunkten werden damit grundlegende rechtsstaatliche und demokratische Verfahrensregeln und so ein verbindlicher Rahmen für politisches Handeln festgelegt. Unter *materialen* Aspekten stellen die in den Menschenrechten verankerten Werte der Würde sowie der Freiheit und Gleichheit der Individuen den Kern und ein zu verfolgendes Ideal dar (vgl. *Bobbio* 1999, S. 217ff.). Werden die menschenrechtlichen Ideale im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit betrachtet, können die bisher erreichten Fortschritte, aber auch die (noch) bestehenden Differenzen zwischen den „grandiosen Versprechen" der Menschenrechte und „dem Elend der praktischen Anwendung" aufgezeigt werden (*Bobbio* 1998, S. 55ff.). Insofern bieten die normativen Prinzipien auch einen *Maßstab* zur Messung und Bewertung der Qualität und des Entwicklungsstands einzelner politischer Systeme bzw. Politiken (vgl. *Bobbio* 1999, S. 375ff.; *Davy* 2001d, S. 953ff.). Die Bezugnahme auf die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit ist zudem von *praktischer* Relevanz. Dies befähigt, Orientierungen für die Weiterentwicklung und Verbesserung von (Integrations-)Politiken zu entwickeln (vgl. *Schulte* 2009, S. 108ff.). Weiterhin ermöglicht und erfordert eine derartige Sichtweise, historische, gesellschaftliche und politische Prozesse nicht nur aus der steuerungspolitischen Perspektive ‚*von oben*', sondern auch ‚*von unten*', also von den Problemen, Bedürfnissen und Rechten der betroffenen Individuen her, zu betrachten. Schließlich können aufgrund der unterschiedlichen Bedeutungen, die die menschenrechtlichen Prinzipien haben, die jeweiligen Politiken, auch im Politikfeld der Zuwanderung und Integration, *bereichsspezifisch* verdeutlicht werden.

# 2. Politische Opportunität und institutionalisierte Ungleichbehandlung in der traditionellen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik

Die traditionellen Zuwanderungs- und Integrationspolitiken der einzelnen europäischen Länder werden in der Migrationsforschung vielfach unterschiedlichen ‚Modellen' zugeordnet. (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 44ff.). Als ein in dieser Hinsicht wichtiges Kriterium wird die jeweils in einem Land dominierende und spezifisch ausgeprägte historisch-politische Kultur angesehen. Diese steht wiederum in Zusammenhang mit der besonderen historischen Entwicklung des Landes und dem hier jeweils vorherrschenden Verständnis von dem, was als ‚Nation', ‚Mitgliedschaft' und ‚Zugehörigkeit' aufgefasst und institutionalisiert wird. Unter diesem Gesichtspunkt kennzeichnet der italienische Migrationsforscher Melotti im Hinblick auf die Haupteinwanderungsländer in Europa das in Frankreich vorherrschende Konzept als „republikanische Assimilation", das in Großbritannien dominierende Modell als „ungleichen Pluralismus" und das für Deutschland charakteristische Konzept als „institutionalisierte Unsicherheit (*precarietà*)" (*Melotti* 2004, S. 28ff.). Die besonderen Merkmale, die das deutsche ‚Modell' der Integrationspolitik im Rahmen der überkommenen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik kennzeichnen, sollen rückblickend kurz verdeutlicht werden.

## 2.1 Die Politik der Anwerbung von ‚Gastarbeitern'

Die Politik der Anwerbung von ‚Gastarbeitern' wurde von der Bundesrepublik Deutschland Mitte der 50er Jahre begonnen und vor allem seit Anfang der 60er Jahre bis zum Anwerbestopp 1973 betrieben. Sie stellt in Europa unter quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten ein Paradebeispiel dar (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 96ff.). Diese Politik hatte zur Voraussetzung, dass in den Mittelmeerregionen Millionen von Arbeitskräften arbeitslos oder prekär bzw. unterbeschäftigt waren. Neben diesen als Push-Faktoren wirkenden Bedingungen waren diese Prozesse aber entscheidend bestimmt durch Pull-Faktoren, und zwar insbesondere durch die wachsende Nachfrage der Arbeitgeber in den Ländern des europäischen Zentrums nach un- und angelernten Arbeitskräften, die zu gegebenen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden sollten.

In diesem Zusammenhang fungierte die staatliche Ausländerpolitik im Wesentlichen als Arbeitsmarktpolitik. Die staatlichen Bürokratien waren zwar formell die Entscheidungsträger im Anwerbeverfahren, ihre Aufgabe reduzierte sich aber faktisch „auf die Tätigkeit als Vollzugsorgan der Betriebe in Sachen Ausländeranwerbung." (*Dohse* 1981, S. 215) So konzentrierten sich die staatlichen Aktivitäten darauf, die Einreise, den Aufenthalt und die Beschäftigung von ‚Gastarbeitern' zu steuern. Dies erfolgte zum einen vermittels der staatlichen Organisation und Kontrolle des Verfahrens der Anwerbung, zum anderen durch die (ausländer-)rechtliche Verankerung eines weiten staatlichen Dispositionsspielraums, der je nach konjunkturellen Erfordernissen sowohl Politiken der Anwerbung wie auch solche der Beendigung der Beschäftigung und des Aufenthaltes von ‚Gastarbeitern' ermöglichen sollte. Dementsprechend sollten die angeworbenen Arbeitskräfte als ‚Hebel im Aufschwung' und ‚Puffer in der Krise' genutzt werden. Umgesetzt wurde diese Politik vermittels der im Ausländerrecht verankerten Grundsätze und Instrumentarien (Einreisegestattung nach staatlichen Belangen, Aufenthalts- und Arbeitser-

laubnis in Verbindung mit Befristungen, Beschränkungen und Auflagen, vielfältige und weit gefasste Ausweisungstatbestände, Generalklauseln). Nach *Dohse* (1981, S. 250) konzipierte das Ausländergesetz von 1965

> „das Verhältnis von Staat und Ausländer [...] nicht als Rechtsverhältnis, welches Verwaltungshandeln rechtlichen und rechtsstaatlichen Schranken unterwirft, sondern als Opportunitätsverhältnis, welches eine relativ ungebundene Verwaltungspraxis ermöglicht, die sich nicht an Rechtspositionen der Ausländer, sondern an den jeweiligen und wechselnden politischen Zwecksetzungen orientiert."[8]

Dies bedeutete allerdings nicht, dass ausländische Arbeitskräfte durchgehend repressiven Maßnahmen ausgesetzt waren; vielmehr sei damit die Tatsache gemeint, „dass das Opportunitätsprinzip beständig die Möglichkeit des staatlichen Zugriffs zulässt." (*Dohse* 1981, S. 250) Diese Abhängigkeit von relativ ungebundenen staatlichen Dispositionsbefugnissen verstärkte die Unsicherheit der Lebenssituation der ‚Gastarbeiter', die grundsätzlich aus der Abhängigkeit von wirtschaftlichen und konjunkturellen Schwankungen resultierte.

Fragen der Integration und deren Gestaltung stellten sich in diesem Zusammenhang für die Politik nicht bzw. nur ansatzweise. Die politischen Maßnahmen beschränkten sich im Wesentlichen darauf, den Vorrang der deutschen Erwerbsbevölkerung gegenüber ausländischen Arbeitskräften bei der Zulassung zum inländischen Arbeitsmarkt abzusichern, den Grundsatz der arbeits-, tarif- und sozialrechtlichen Gleichstellung von aus- und inländischen Arbeitnehmern innerhalb der jeweiligen Beschäftigungsverhältnisse durchzusetzen, mit der Ausländerbeschäftigung einhergehende Kosten und Konflikte zu verringern und Vorkehrungen für die soziale Betreuung der ‚Gastarbeiter' zu treffen.

## 2.2 Steuerung von Integration in der Ausländerpolitik

In der Zeit vom Anwerbestopp bis zum Ende der 90er Jahre waren für die Ausländerpolitik im Wesentlichen drei Zielsetzungen offiziell maßgebend, nämlich die Begrenzung von Zuwanderungen, die Förderung der Rückkehr sowie die Integration der rechtmäßig in der Bundesrepublik lebenden Ausländer, insbesondere der angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien (vgl. *Schulte* 2000, S. 16ff.).

Entgegen der Intention trug die Beendigung der Anwerbungspolitik im November 1973 nicht zu einem Sinken, sondern zu einem Anstieg der Zahl der im Inland lebenden ‚Ausländer' wie auch zu deren dauerhaften Verbleib im Inland bei. Vor dem Hintergrund dieses sozialen Wandels, aber auch unter dem Einfluss von Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Analysen, in denen die Notwendigkeit einer stärkeren Berücksichtigung rechtsstaatlicher Grundsätze (Vertrauensschutz, Verhältnismäßigkeit, Gleichheitsgrundsatz usw.) hervorgehoben wurde, wurden verschiedene Integrationsmaßnahmen ergriffen. Dazu gehörten verbesserte Möglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung, Maßnahmen zur arbeits- und sozialrechtlichen Gleichstellung, z.B. durch die im Rahmen der Reform der Betriebsverfassung erfolgte Einführung des passiven Wahlrechts für Ausländer bei den Betriebsratswahlen, besondere Förderungsmaßnahmen im Bereich der Berufsausbildung und für bestimmte Ausländergruppen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und die Bestellung von Ausländerbeauftragten auf der Bundes-, Länder- und kommunalen Ebene.

Gleichzeitig wurde die Zielsetzung der Integration im Rahmen der Ausländerpolitik allerdings in einer Weise interpretiert und umgesetzt, die eine ‚institutionalisierte Ungleichbehandlung' beinhaltete. Obwohl Deutschland sich in der Folge der Anwerbung zu

einem der Haupteinwanderungsländer in Europa entwickelte, hat sich die Politik hier unter Berufung auf den Grundsatz „Deutschland ist kein Einwanderungsland" lange geweigert, diesen sozialen Wandel anzuerkennen und daraus angemessene politische Schlussfolgerungen zu ziehen. Diese für die deutsche Ausländerpolitik charakteristische Orientierung wurde in dem 1979 erschienenen Memorandum des ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung als widersprüchliche „Integration auf Zeit" (*Kühn* 1980, S. 30f.) und *ex post* von Migrationsforschern als „Erkenntnisverweigerung" (*Bade* 2007, S. 47) bzw. „Vogel-Strauß-Politik" (*Melotti* 2004, S. 33) bezeichnet. Dabei handelte es sich allerdings nicht nur um politische ‚Blindheit' oder ein bloßes ‚Versäumnis', vielmehr hatte diese Orientierung spezifische Ursachen und Funktionen. Beeinflusst war sie zum einen durch die Vorstellung von der bloßen Abhängigkeit des Aufenthalts von Ausländern von ökonomischen Entwicklungen. Dies prägte auch die in den 80er Jahren durchgeführte Politik der Rückkehrförderung. Zudem war in dieser Hinsicht das primär ethnisch-kulturell und homogen verstandene Konzept der Nation relevant, das es für zugewanderte ‚Fremde' mit anderen ethnisch-kulturellen Merkmalen und Wurzeln schwierig machte, Vollmitglied zu werden. Die charakteristische Orientierung der Politik hatte darüber hinaus spezifische Funktionen. Sie entlastete die politische Klasse von der Aufgabe, ein Projekt der „vorbehaltlosen und dauerhaften Integration" (*Kühn* 1980, S. 38) auszuarbeiten und umzusetzen. Integration wurde so vor allem als Leistung verstanden, die in erster Linie die Betroffenen selbst zu erbringen hatten. Dies wurde insbesondere dann gefordert, wenn sie eine Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus erreichen oder das Recht auf Nachzug von Familienangehörigen in Anspruch nehmen wollten. Über einen langjährigen, ununterbrochenen Aufenthalt im Inland hinaus waren insbesondere eine gesicherte Existenzgrundlage, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, eine angemessene Wohnung und die Einfügung in das soziale und kulturelle Leben der Bundesrepublik nachzuweisen.

Zudem begünstigte diese Orientierung einen restriktiven Umgang mit (Grund-)Rechten der Betroffenen. Von zentraler Bedeutung war hierbei die Auffassung, dass es ein Ausländerrecht, „bei dem die öffentlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auch Gesichtspunkte des Arbeitsmarktes und der Sicherheit, hinter den persönlichen Belangen der Ausländer zurücktreten", nicht geben könne (*Bundesregierung* 1984, S. 5). Die sich aus dieser Auffassung ergebenden restriktiven Tendenzen betrafen zentrale Lebensbereiche und Rechte der im Bundesgebiet lebenden ‚Ausländer' und ihrer Familienangehörigen. Dazu gehörten die „sozial verantwortliche Steuerung" des Familiennachzugs, die Durchsetzung des sog. Inländerprimats ‚nach innen' bei der Beschäftigung von ‚Ausländern' eine restriktive Handhabung des Aufenthaltsrechts bei Arbeitslosen und die Politik der Rückkehrförderung sowie Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch ausländerrechtliche Bestimmungen und Eingriffe. Zudem waren ‚Ausländer' grundsätzlich vom Wahlrecht bei Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen ausgeschlossen[9] und die ihnen eingeräumten Möglichkeiten, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, sehr beschränkt. So wurde bei dem Erwerb der Staatsangehörigkeit *kraft Geburt* ausschließlich auf das Prinzip der Abstammung von deutschen Staatsangehörigen abgestellt (*ius sanguinis*), so dass die im Inland geborenen Kinder ausländischer Eltern als ‚Ausländer' galten. Die *Einbürgerung* war aufgrund der Ermessenspielräume der Behörden und der vielfältigen, von den Antragstellern zu erfüllenden Voraussetzungen ebenfalls schwierig. Trotz der partiellen Erleichterungen der Einbürgerung, die im Rahmen der Novellierungen des Ausländergesetzes 1990 und 1993 in der Form der Verankerung von Regel- und Rechtsansprüchen für bestimmte Gruppen er-

folgten, fungiert(e) das ethnische Staatsbürgerschaftsmodell insgesamt „als ein Mechanismus sozialer Schließung, der die Trennung zwischen Ausländern und Deutschen reproduziert und verfestigt" (*Koopmans* 1999, S. 33).

In diesem Kontext diente der Integrationsbegriff auch dazu, zwischen einerseits ‚integrationswilligen' bzw. ‚-fähigen' und andererseits ‚nicht-integrationswilligen' bzw. ‚-fähigen' Ausländern zu *unterscheiden*. Während als Endpunkt einer ‚erfolgreichen' Integration die Einbürgerung (unter Aufgabe der Staatsangehörigkeit des jeweiligen Herkunftslandes) angesehen wurde, blieb der (Aufenthalts-)Status von Angehörigen der zweiten Gruppe ungesicherter, wobei diese Unsicherheit – auch bei langjährigem Aufenthalt – in dem Maße wächst, wie die Betroffenen in soziale Problemsituationen geraten. Insbesondere auf diese Personen(-gruppen) waren Maßnahmen zur Förderung der ‚freiwilligen' Rückkehr und/oder der administrativ erzwungenen Aufenthaltsbeendigung gerichtet. Dabei spielten auch ethnisch-kulturelle bzw. (kultur-)rassistische Einteilungen, Abgrenzungen und Anfeindungen eine Rolle, die in der damaligen Zeit vor allem gegen Migranten türkischer Herkunft gerichtet waren (vgl. *Schulte* 2000, S. 205ff.). Ausländern wurde von offizieller Seite zwar eine Integration ‚unter Wahrung der kulturellen Identität' zugestanden, allerdings nur in beschränkter sowie vorübergehender Form, also als Übergang zur endgültigen und vollständigen Integration, oder aber als Mittel der Stärkung der Rückkehrorientierung. Konzepte und Bestrebungen, die darauf abzielten, Herkunfts- bzw. Immigrantenkulturen umfassendere Möglichkeiten der Entfaltung und Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft einzuräumen und diese in Richtung ethnisch-kultureller Pluralität weiter zu entwickeln, wurden als kulturelle ‚Unterwanderung', ‚Überfremdung' und als Bedrohung der nationalen ‚Identität', Homogenität und Einheit wie auch des sozialen Friedens interpretiert und dagegen Forderungen nach einer verpflichtenden ‚deutschen Leitkultur' entwickelt. Vor allem seit den 90er Jahren waren diese restriktiven politischen Maßnahmen von einer Vielzahl rassistischer und rechtsextremistischer Gewaltanschläge insbesondere auf Flüchtlinge und Migranten türkischer Herkunft begleitet.

Ingesamt galten ‚Ausländer' im Rahmen der herrschenden staatlichen Ausländerpolitik zwar als „anwesend, aber nicht zugehörig" (*Heckmann* 1984). Die Integrationspolitik fungierte aufgrund der Unterlassungen sowie der halbherzigen und restriktiven Maßnahmen nicht so sehr als ein Instrument der Förderung, sondern eher als ein Hindernis der Integration.

## 3. Die neuere Integrationspolitik – Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik?

Seit dem Ende der 90er Jahre sind in der staatlichen Zuwanderungs- und Integrationspolitik der Bundesrepublik, ähnlich wie in anderen europäischen Ländern, zahlreiche Änderungen und Neuerungen erfolgt (vgl. *Melotti* 2004, 128ff.; *SVR* 2010; *Beauftragte* 2007 und 2010). Daran waren auf Bundesebene Regierungskoalitionen rot-grüner, schwarz-roter und schwarz-gelber Couleur beteiligt. Von der Zielsetzung her sind diese Maßnahmen vor allem darauf gerichtet, Defizite und Widersprüche der überkommenen Zuwanderungs- und Integrationspolitik abzubauen und auf neue Herausforderungen in diesem Politikfeld angemessen zu reagieren. Die Frage, ob und inwieweit damit ein Perspektivwechsel einhergegangen ist, wird allerdings kontrovers beantwortet (vgl. *Davy/Weber* 2006; *Barwig/Beichel-Bendetti/Brinkmann* 2007). So ist aus der Sicht des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration „in den letzten zehn Jahren in Sachen Integrationspolitik mehr

geschehen als in den vier Jahrzehnten zuvor." (*SVR* 2010, S. 20) Dem stehen skeptischere Einschätzungen gegenüber.[10] Darüber hinaus gibt es Positionen, die das Integrationsparadigma in der deutschen Migrationspolitik grundsätzlich in Frage stellen, da sie darin in erster Linie einen Exklusionsmechanismus sehen, und für eine „Überwindung" dieses Konzepts plädieren (*Wieviorka* 2004; vgl. auch *Hess/ Binder/Moser* 2009).

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Einschätzungen wird im Folgenden anhand von ausgewählten Schwerpunkten die Frage untersucht, ob damit ein grundlegender Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik einhergegangen ist und wie eine Weiterentwicklung erfolgen könnte. Das Konzept einer menschenrechtsbasierten Politik wird in Anlehnung an *Krennerich* (2010, S. 83) verstanden als „die Gesamtheit der normativ-institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Aspekte nationalen und internationalen politischen Handelns staatlicher Organe, das auf die Ausgestaltung und Umsetzung völkerrechtlich verankerter Menschenrechtsnormen in ihrer Eigenschaft als universelle Freiheits-, Gleichheits- und Inklusionsrechte abzielt." Diese Orientierung fungiert (dem Anspruch nach) als verbindlicher Bezugsrahmen und Querschnittsaufgabe für die gesamte Politik und ist somit auch verpflichtend für die einzelnen Politikfelder, d.h. auch für die Integrationspolitik (vgl. *Bielefeldt* 2007, S. 11ff.; *Unabhängige Kommission „Zuwanderung"* 2001, S. 20f.; *Weltkommission* 2005, S. 53ff.).

## 3.1 Elemente und Einflussfaktoren der neueren Zuwanderungs- und Integrationspolitik

Zu wichtigen Elementen der neueren Integrationspolitik in Deutschland zählen (vgl. *Beauftragte* 2007 und 2010; *SVR* 2010)

- die im Jahre 2000 in Kraft getretene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts,
- die 2005 und 2007 erfolgten umfassenden Novellierungen des Ausländerrechts durch das Zuwanderungs- und Aufenthaltsgesetz,
- Änderungen im Bereich zuständiger Institutionen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene,
- die Entwicklung, Umsetzung sowie Fortschreibung von Integrationsplänen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene,
- Integrationsgipfel und Deutsche Islam Konferenzen auf der Bundesebene,
- das im Sommer 2006 in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und
- besondere Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Rassismus sowie gegen Übergriffe innerhalb von Migrantenfamilien.

Die Vielzahl dieser Maßnahmen ist ein Anzeichen dafür, dass diesem Anliegen inzwischen im Vergleich zu früheren Jahrzehnten wie auch in Relation zu anderen Politikfeldern ein größeres politisches Gewicht beigemessen wird.

Beeinflusst sind die genannten Maßnahmen durch verschiedene gesellschaftspolitische und strukturelle Faktoren, die jeweils positive, aber auch problematische Elemente enthalten und untereinander in einer nicht nur harmonischen, sondern auch widersprüchlichen Beziehung zueinander stehen. Relevant sind in dieser Hinsicht zunächst unterschiedliche *gesellschaftspolitische Optionen, Interessen und Akteure*. Dazu gehören insbesondere die folgenden:

- Die politische Differenz zwischen *rechts* und *links*: Nach *Bobbio* (1994, S. 74) sind hierfür gegensätzliche Einstellungen zum Prinzip der Gleichheit, nämlich der Gegensatz „zwischen horizontaler oder egalitärer Vision der Gesellschaft und vertikaler oder nicht-egalitärer Vision" maßgebend. Von rechts her werden die zwischen den Menschen (also z.B. die zwischen den Einheimischen und den Zuwanderern) bestehenden Ungleichheiten eher betont und als ‚natürlich' bzw. als ‚Tradition' akzeptiert oder sogar als ‚Motor des Fortschritts' positiv gewertet. Demgegenüber messen linke Positionen eher dem größere Bedeutung bei, was die Menschen gleich macht. Sie lassen sich dabei von der Annahme leiten, dass die bestehenden Ungleichheiten ein soziales Problem darstellen und Phänomene sind, die historisch-sozialen Charakter haben und somit abbaubar sind und so weit wie möglich reduziert werden sollten. Die konträren Sichtweisen kommen in Kontroversen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Akteuren sowie in öffentlichen (Medien-)Diskursen zum Ausdruck, bei denen das ‚Ausländerproblem' von ‚rechts' her unter machtpolitischen Gesichtspunkten und mit Hilfe von kulturrassistischen Feindbildern instrumentalisiert wird (vgl. *Meier-Braun* 2008; *Weltkommission* 2005, S. 51f.).
- *Umbau des Sozialstaates*: Dieser Umbau beinhaltet eine Veränderung des traditionellen in Richtung eines aktivierenden Sozialstaats: Dabei werden – vielfach mit Hilfe von vertraglichen Vereinbarungen – einerseits benachteiligte Personen(-gruppen) durch die Gewährung von erforderlichen Leistungen gefördert, von diesen aber zugleich eigene Leistungen und Aktivitäten gefordert.
- *Kosten-Nutzen-Gesichtspunkte*: Hier wird in erster Linie auf eine ‚optimale Nutzung von Humankapital' abgestellt. Bereits ansässige und neue Zuwanderer werden nicht (mehr) in erster Linie als ‚Bedrohung' oder unter Gesichtspunkten ihrer ‚Defizite' betrachtet, sondern als *human resources* bzw. Potenziale angesehen, die zur Bewältigung bestehender ökonomischer, sozialer und demographischer Probleme der Aufnahmegesellschaften genutzt werden (können) (vgl. z.B. *Unabhängige Kommission „Zuwanderung"* 2001, S. 67ff.).[11]
- *Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung*: Vor allem seit den Anschlägen vom 11. September 2001 wird die Zuwanderungs- und Integrationspolitik in einem erheblichen Maße durch Gesichtspunkte der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung geprägt, was in einer „Verschmelzung von Migrationspolitik und innerer Sicherheit" zum Ausdruck kommt (*Baumann* 2009, S. 4). Dabei werden Prozesse der Migration wie auch Migranten, insbesondere solche muslimischen Glaubens, pauschal als ein Sicherheitsproblem wahrgenommen.

Zu den Einflussfaktoren, die eher *strukturellen* Charakter haben, allerdings auch durch gesellschaftspolitische Optionen und Kontroversen beeinflusst sind, gehören vor allem die folgenden Prozesse:

- *Modernisierung*: Diese sind vor allem darauf gerichtet, traditionelle Strukturen von Staat und Recht an eine veränderte gesellschaftliche Realität anzupassen. Dies kam z.B. in Deutschland bei der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Reform des überkommenen, ethnisch orientierten Staatsangehörigkeitrechts zum Ausdruck.
- *Internationalisierung* und *Globalisierung*: Der zunehmend komplexe und differenzierte Charakter von transnationalen Migrationsprozessen „in einer interdependenten Welt" (*Weltkommission*) hat dazu beigetragen, die überkommenen, national oder kolonial geprägten ‚Modelle' der Migrations- und Integrationspolitik zu relativieren und

Änderungen innerhalb dieser Politiken und Angleichen zwischen ihnen zu begünstigen (vgl. *Melotti* 2004, S. 105ff.).

– *Europäisierung*: Auf der europäischen Ebene haben sich insbesondere seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages und der Tagung des Europäischen Rates in Tampere (1999) Tendenzen entwickelt, die im Bereich der Integrationspolitik zwar nicht direkt eine europäische Harmonisierung, wohl aber gewisse Festlegungen gemeinsamer Rahmenbedingungen und Mindestanforderungen sowie eine Unterstützung von integrationspolitischen Bemühungen der Mitgliedsstaaten beinhalten (vgl. *Bendel* 2010; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2005).

## 3.2 Anerkennung der Einwanderung und Förderung der Integration als öffentliche Aufgabe

Die neuere Integrationspolitik enthält Elemente, die darauf hinweisen, dass die Entwicklung Deutschlands zu einer Einwanderungsgesellschaft und somit nicht nur die Anwesenheit, sondern auch die Zugehörigkeit der Immigranten zu dieser Gesellschaft inzwischen grundsätzlich, wenn auch nicht ohne Vorbehalte, akzeptiert und als Herausforderung für eine gesellschaftspolitische Gestaltung verstanden werden. So wurde die *Förderung von Integration* erstmals als *öffentliche Aufgabe* auf der gesetzlichen Ebene des Aufenthaltsrechts verankert.[12]

Allerdings gibt es in der Bundesrepublik wie auch in anderen europäischen Ländern unterschiedliche Auffassungen über die Frage, *welche* Integrationspolitik dabei maßgebend sein soll. In Anlehnung an *Groenendijk* (2004) lassen sich in dieser Hinsicht drei Integrationskonzeptionen unterscheiden, die jeweils mit unterschiedlichen Interpretationen des Verhältnisses von Staat und (menschen-)rechtlicher Stellung der Immigranten einhergehen. Nach der ersten Auffassung sind ein sicherer Rechtsstatus sowie die Gleichbehandlung wichtige *Instrumente* zur Förderung der Integration des Einwanderers in die Gesellschaft. Dementsprechend tendiert dieser „rechtebasierte Integrationsansatz" (*Bendel* 2009, S. 19) dazu, Genehmigungen zum Daueraufenthalt und den Erwerb der Staatsbürgerschaft bei Geburt und durch Einbürgerung zu erleichtern und Möglichkeiten der gesellschaftlichen und politischen Partizipation und des Familiennachzugs zu erweitern. Nach der zweiten Auffassung werden demgegenüber ein sicherer Status und gleiche Teilhaberechte nur unter der Bedingung eingeräumt, dass von Seiten der Immigranten selbst umfassende *Integrationsleistungen* erbracht und erfolgreich abgeschlossen wurden. Von daher werden Möglichkeiten zur Erlangung eines Daueraufenthalts und der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes eher restriktiv gehandhabt. Maßgebend ist in dieser Hinsicht die Auffassung, „dass mit der Gewährung eines starken rechtlichen Status ein Verlust der Kontrolle der Behörden über den Einwanderer einhergeht" (*Groenendijk* 2004, S. 123). Nach der dritten Konzeption sind „der Mangel an Integration oder die angenommene Unfähigkeit, sich zu integrieren, (…) Gründe für die Verweigerung des Aufenthalts" (*Groenendijk* 2004, S. 124). Integrationspolitik wird in dieser Variante auch „als ein Instrument zur Reduzierung von Einwanderung genutzt" (*Groenendijk* 2007, S. 323). Sowohl bei der zweiten wie bei der dritten Integrationskonzeption sind ablehnende bzw. feindliche Einstellungen gegenüber ethnisch-kultureller Vielfalt im Allgemeinen und dem Islam im Besonderen ausgeprägt. Von Einfluss sind diese unterschiedlichen Konzeptionen auch für die Interpretation und Konkretisierung des Prinzips des *Förderns* und *Forderns*, das für

die Integrationspolitik in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat (vgl. *Groß* 2007). Während in der ersten Konzeption die Betonung auf dem Fördern und die Verantwortung somit eher auf der Seite der staatlichen Institutionen liegt, wird in den beiden anderen Konzeptionen das Gewicht eher auf das Fordern gelegt und somit die Pflicht zur Erbringung von Integrationsleistungen eher auf die Individuen verlagert.

Im Rahmen der neueren Integrationspolitik sind auch verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, die der *Implementierung*, *Evaluierung* und *Weiterentwicklung* dieser Politik dienen und damit deren Wirksamkeit verbessern sollen (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 17ff.). Abgesehen von der Einführung von Sprach- und Orientierungskursen (vgl. unten) gehören dazu verschiedene Änderungen auf der *institutionellen Ebene*. Diese umfassen vor allem die folgenden Elemente:

- Aufwertung bestehender Institutionen, z.B. des Amtes der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (§§ 92ff AufenthG);
- Etablierung neuer Institutionen, insbesondere durch Einrichtung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge mit spezifischen Aufgaben und entsprechender Ausstattung (§ 75 AufenthG);
- Orientierung an dem Prinzip des *Mainstreaming*, nach dem Integrationsmaßnahmen grundsätzlich in alle wichtigen politischen Ressorts und auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste einbezogen werden;
- Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen einerseits und (zivil-)gesellschaftlichen Akteuren andererseits, z.B. im Rahmen des 2007 verabschiedeten Nationalen Integrationsplans und dessen Fortentwicklung; sowie
- Berücksichtigung des Prinzips der interkulturellen Öffnung der Institutionen (vgl. unten).

Zusätzlich zu diesen neuen institutionellen Aspekten, die unter Umsetzungsaspekten von erheblicher Relevanz sind, wird auch deutlicher als bisher Erfordernissen des *Monitoring,* des *Benchmarking* und der *Evaluierung* Rechnung getragen (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 35ff.; *Filsinger* 2008). Diese Prinzipien zielen darauf ab, integrationspolitische Maßnahmen in verschiedenen Ländern, Regionen und Kommunen sowie im Hinblick auf verschiedene Bereiche zu untersuchen und unter dem Gesichtspunkt ihrer jeweiligen Wirksamkeit und von *best practice* zu beurteilen und zu vergleichen (vgl. *Entzinger/Biezeveld* 2003; *MIPEX* 2007). In dieser Hinsicht existieren allerdings verschiedene *Probleme und Kontroversen*, die nicht zuletzt menschenrechtliche Gesichtspunkte betreffen. Diese beziehen sich zunächst auf das Was und Wie der *Integrationsmessung*. Im Hinblick auf die Frage, *wie* gemessen wird, müssen zunächst Indikatoren entwickelt werden, die als Maßstab der vergleichenden Beurteilung Verwendung finden können (vgl. *Beauftragte* 2009). In dieser Hinsicht besteht auch die Schwierigkeit festzustellen, welche Aussagekraft bestimmte Integrationsindikatoren haben. So kann eine unbefriedigende Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt „Zeichen von Diskriminierung, Zeichen von schlechter Integrationspolitik, Zeichen unzureichender Qualifizierung der Zuwanderer für den jeweiligen Arbeitsmarkt oder auch Zeichen einer schlechten gesamtwirtschaftlichen Lage sein (…)“ (*Michalowski* 2007, S. 54). Im Hinblick auf die Frage, *was* gemessen wird, können die Messungen je nach dem zugrunde liegenden Integrationsverständnis und der damit einhergehenden Interpretation des Förderns und Forderns auf die Beurteilung entweder der Wirksamkeit der rechtlichen und politischen Maßnahmen zur Integrationsförderung oder des Standes der von den Migranten zu erbringenden Integrationsleistungen

gerichtet sein. Während die erste der beiden Orientierungen für die *MIPEX*-Untersuchung (2007) charakteristisch ist, sind Elemente der zweiten Orientierung in dem Nationalen Integrationsplan und Ersten Integrationsindikatorenbericht enthalten (vgl. *Hamburger* 2009; *Bundesregierung* 2007; *Beauftragte* 2009). Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten sollten Verfahren des *Monitoring* vor allem von staatlicher Seite mit Vorsicht und Sensibilität praktiziert werden. Die Privatsphäre der Individuen sollte respektiert, die Bevölkerung über Sinn und Zweck der Datenerhebung aufgeklärt und schließlich Sensibilität dafür entwickelt werden, dass die erhobenen Daten für die betroffenen Individuen mit stigmatisierenden Folgen verbunden sein können (vgl. *Schulte/Treichler* 2010, S. 109).

## 3.3 Aufenthaltsstatus und Nachzug von Familienangehörigen

Für den Verlauf von Integrationsprozessen im Bereich des Aufenthalts und des Nachzugs von Familienangehörigen ist die Frage von zentraler Bedeutung, in welchem Ausmaß dem Prozess und Tatbestand der Einwanderung in rechtlicher Hinsicht Rechnung getragen wird und inwieweit Fortschritte auf dem „Weg zur Rechtsgleichheit“ (*Barwig/Davy* 2004) erzielt werden. Auch in der neueren Integrationspolitik ist dies bisher nur in einer widersprüchlichen Weise erfolgt. Ein erheblicher Teil der in der Bundesrepublik lebenden Immigranten befindet sich (weiterhin) im Ausländerstatus. Grundsätzlich ist für diesen Status ein Nebeneinander von gleicher und ungleicher Freiheit kennzeichnend (vgl. *Rittstieg* 2003; *Dienelt* 2010). Als Inländer mit fremder Staatsangehörigkeit verfügen die Einwanderer einerseits über gleiche Rechte, zu denen auf verfassungsrechtlicher Ebene insbesondere das Prinzip der Menschenwürde, die Menschenrechte und Ansprüche auf wirksamen Rechtsschutz gehören. Andererseits verfügen sie als Ausländer nicht über die Bürgerrechte und unterliegen zudem ausländerrechtlichen Sondernormen, die staatlichen Institutionen erweiterte, allerdings nach verschiedenen ausländerrechtlichen Gesichtspunkten differenzierte Eingriffsmöglichkeiten in zentrale Lebensbereiche der Betroffenen gestatten (vgl. *Davy/Çinar* 2001, 335ff.). Dieser Sachverhalt gilt völker- und verfassungsrechtlich zwar grundsätzlich als zulässig und als mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Allerdings wird er mit dauerhafter Niederlassung von Ausländern im Inland zunehmend problematisch. Die Bezeichnung und Institutionalisierung der Eingewanderten als Ausländer gerät nämlich in „Widerspruch zur gesellschaftlichen Situation der Inländer ohne deutsche Staatsangehörigkeit“: „Für diese Inländer bedeutet der Ausländerstatus Ausgrenzung und Diskriminierung, so dass die rechtsstaatliche Grundfrage der Gleichbehandlung aufgeworfen ist.“ (*Rittstieg* 2003, S. XIf.)

Im Rahmen der neueren integrationspolitischen Maßnahmen wurde dem rechtsstaatlichen Grundsatz, nach dem sich der Aufenthaltsstatus mit fortschreitender Dauer des legalen Aufenthaltes im Inland zunehmend verfestigt, einerseits Rechnung getragen (vgl. *Rittstieg* 2003, S. XVIII; *Dienelt* 2010, S. 22f.). So vermittelt der neue eingeführte Aufenthaltstitel der Niederlassungserlaubnis (bzw. die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG) für die Betroffenen einen erhöhten Schutz gegenüber Ausweisungen und damit eine größere Aufenthaltssicherheit. Auf den Erhalt dieses Titels besteht ein Rechtsanspruch, allerdings nur, sofern neben dem mehrjährigen legalen Aufenthalt zusätzliche Voraussetzungen erfüllt werden. Trotz dieser Möglichkeit bleibt aber der ausländerrechtliche ‚Ernstfall‘, nämlich die Möglichkeit des Staates zur (Ist-, Regel- oder Ermessens-) *Ausweisung* von Ausländern, grundsätzlich möglich (vgl. *Davy* 2004a, 91; §§ 50ff. AufenthG). Die Tatbestände, die dazu führen (kön-

nen), wurden, insbesondere unter Berufung auf Gesichtspunkte der inneren Sicherheit und des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, noch verschärft (vgl. *Weißflog* 2005, S. 308ff.). Zudem wurden die Voraussetzungen für eine Verfestigung des Aufenthalts und für die Einbürgerung erhöht (vgl. *Weißflog* 2005, S. 314ff.). Gravierend ist in dieser Hinsicht, dass selbst Kinder und Jugendliche mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, die im Inland geboren und aufgewachsen sind, grundsätzlich, wenn auch nur unter erschwerten Bedingungen und in besonderen Fällen, der Möglichkeit einer Ausweisung ausgesetzt sind. Insofern ist das Versprechen auf Aufenthaltssicherheit grundsätzlich „nicht verlässlich" (*Davy* 2007) und Unsicherheit bleibt institutionalisiert (vgl. *Melotti* 2004, S. 28ff.).

Weiterhin wurden die Regelungen zum Ehegattennachzug im Rahmen des Richtlinienumsetzungsgesetzes von 2007, durch die das Aufenthaltsgesetz von 2005 novelliert wurde, „nachhaltig verschärft" (*Dienelt* 2010, S. XVIII). So wird der Familiennachzug nach § 27 Abs. 1a Nr. 1 AufenthG nicht zugelassen, wenn feststeht, dass die Ehe oder das Verwandtschaftsverhältnis nur zu dem Zweck geschlossen wurde, dem nachziehenden Partner die Einreise nach und den Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen. Dies gilt nach Absatz 1a Nr. 2 AufenthG auch, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass einer der Ehegatten zur Eingehung der Ehe genötigt wurde. Diese Regelungen sollen nach der offiziellen Begründung dazu beitragen, Schein- und Zwangsehen zu bekämpfen. Damit ist allerdings die Gefahr verbunden, „dass die Ausländerbehörden in jedem Einzelfall prüfen, ob eine *Scheinehe*, eine *Scheinpartnerschaft* oder *Zwangsehe* vorliegt und dabei die verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Grenzen überschreiten." (*Dienelt* 2010, S. XIX; Hervorhebungen im Original) Eine weitere Verschärfung im Bereich des Ehegattennachzugs besteht darin, dass dieser nunmehr grundsätzlich voraussetzt, dass beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben und der nachziehende Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann (§ 30 Ab. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG). Auch gegenüber dieser Regelung, die nach der offiziellen Begründung darauf abzielt, die Integration der betroffenen Personen durch Vermittlung von Kenntnissen der deutschen Sprache zu fördern, bestehen verfassungs- bzw. gemeinschaftsrechtliche Bedenken. Diese beziehen sich insbesondere auf die Frage, ob dabei die Zweck-Mittel-Relation, also der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, gewahrt wird, da der Nichtnachweis von deutschen Sprachkenntnissen faktisch zu einem längeren oder dauerhaften Nachzugsverbot führt (vgl. *Dienelt* 2010, S. XX).

Zu Maßnahmen, die einer Verbesserung der Chancen im Bereich der Aufenthaltsintegration beitragen können, gehören eine konsequente Orientierung am rechtsstaatlichen Prinzip der Verhältnismäßigkeit bei Ausweisungsfällen, ein Verzicht auf die Möglichkeit zur Ausweisung von inländischen Kindern und Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, Altfallregelungen für langjährig geduldete Migranten, eine konsequente Trennung zwischen dem Straf- und dem Migrationsrecht (vgl. *Baumann* 2009, S. 4), ein Verzicht auf die Steuerung von Integration mit Hilfe des Nachweises von Deutschkenntnissen schon vor Einreise und eine konsequente Erweiterung der Möglichkeiten zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit.

## 3.4 Politische Partizipation und Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

Zu den für Integrationsprozesse zentralen Bereichen gehört auch die politische Partizipation. Diese umfasst im Allgemeinen alle freiwilligen Aktivitäten von Personen und Gruppen, die das Ziel verfolgen, direkt oder indirekt politische Entscheidungsprozesse auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen. In dieser Hinsicht besteht wiederum ein enger Zusammenhang mit der politischen Herrschaftsform der Demokratie. Für diese ist das Prinzip der Freiheit als Autonomie, also der politischen Selbstbestimmung, kennzeichnend (vgl. *Bobbio* 1999, S. 40ff.). Dies kommt in dem Grundsatz der Volkssouveränität, nach dem alle staatliche Gewalt auf den Willen des Volkes zurückgeführt wird, sowie dem Prinzip der Partizipation zum Ausdruck. Integraler Bestandteil dieser „Freiheit *im* Staat" (*Bobbio*) ist die politische Gleichheit bzw. das Versprechen auf gleiche politische Freiheit, also das gleiche Recht, auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken zu können. Dieser *status activus* ist vom Anspruch der Demokratie her inklusiv orientiert. Der demokratischen Idee und dem damit einhergehenden politischen Freiheitsgedanken entspricht es somit, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen." (*Bundesverfassungsgericht* 2007, S. 79) So verstanden verweist die Demokratie als Prinzip und als Prozess auf die Notwendigkeit und Möglichkeit, auch die länger im Inland lebenden Migranten in die demokratischen Teilhaberechte einzubeziehen und damit sowohl deren Freiheit und Integration als auch die der Gesellschaft insgesamt zu fördern (vgl. *Denninger* 1990, S. 54ff.).

Im Rahmen der neueren Integrationspolitik sind verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, die den Bereich der politischen Partizipation von Migranten betreffen (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 20f und 179ff.). Neu ist in diesem Zusammenhang z.B. die Beteiligung von Migranten an der Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen im Bereich der Integrationspolitik, vor allem bei den Integrationsgipfeln, der Deutschen Islam Konferenz, der Konzipierung und Umsetzung des Nationalen Integrationsplans und der Durchführung von Integrationsfördermaßnahmen. Von offizieller Seite werden diese Faktoren vor allem als Form der Partizipation und des Dialogs, der nicht *über*-, sondern *miteinander* geführt wird, sowie der Anerkennung der Zugehörigkeit wie auch der Leistungen der Migranten verstanden. Darüber hinaus wurden verschiedene Maßnahmen eingeleitet, die das bürgerschaftliche Engagement von Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe wie auch deren Selbstorganisationen fördern sollen. Beide Elemente, nämlich Dialoge wie auch zivilgesellschaftliches Engagement stellen grundsätzlich wichtige Elemente demokratischer Beteiligung wie auch der Demokratisierung dar (vgl. *Schulte* 2009, S. 72ff.). Insofern können die genannten Maßnahmen dazu beitragen, die bisher für Migranten in dieser Hinsicht bestehenden Hindernisse zu verringern. Allerdings können und sollten sie nicht als Ersatz für das oder als Alternative zu dem fungieren, was das Wesen und den Kern demokratischer politischer Partizipation ausmacht. *Conditio sine qua non* ist in dieser Hinsicht die gleiche politische Freiheit und das damit verbundene Recht jedes Menschen, „aktiv – in direkter oder indirekter Form – an der politischen Willensbildung seines Landes teilzunehmen und politische Entscheidungen zu beeinflussen und zu kontrollieren" (Art. 21 Abs. 1 AEMR).

Unter diesem Gesichtspunkt ist die Integration durch demokratische Partizipation in der Bundesrepublik bis heute nur unvollständig erfolgt. Sofern und solange die Migranten

nämlich im rechtlichen Sinne Ausländer sind, unterliegen sie auch im Bereich der politischen Partizipation besonderen Bedingungen und Bestimmungen. Die diesbezüglichen Restriktionen nehmen in dem Maße zu, wie sich diese Beteiligung staatlichen Entscheidungsprozessen nähert. Ausländern ist vor allem das aktive und passive Wahlrecht vorenthalten. Damit haben Migranten als im Inland lebende ‚Ausländer' grundsätzlich keinen Anteil an der deutschen Staatsgewalt. Dieser rechtlichen Ungleichbehandlung zwischen Staatsfremden und Staatsangehörigen liegt die Unterscheidung von Menschen- und Bürgerrechten zugrunde. Diese gilt zwar völker- und verfassungsrechtlich grundsätzlich als zulässig und wird insofern nicht *per se* als eine diskriminierende Differenzierung angesehen. Unter den Bedingungen der Einwanderungsgesellschaft impliziert dies aber den politischen Ausschluss und die politische Entmündigung des ausländischen Teils der einheimischen Bevölkerung, der von Einwanderern abstammt, und damit eine Kluft zwischen Staatsvolk und Bevölkerung (vgl. *Bauböck* 1997, S. 185f.; *Davy* 2001d, S. 982f.). Dies wird nicht zu Unrecht als „exklusive Demokratie" und als „Zweiklassengesellschaft beim Wahlrecht" bezeichnet (*Hanschmann* 2009, S. 165) und kann unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten als eine besondere Ausprägung von „Strukturdefekten" bzw. „nicht eingehaltenen Versprechen" der Demokratie interpretiert werden (*Fraenkel* 1991, S. 68ff.; *Bobbio* 1988, S. 11ff.).

Diese Problematik kann und sollte vor allem in zwei Bereichen in menschen- und bürgerrechtlich adäquaterer Weise verändert werden. Dazu gehört zum einen die Einführung bzw. Erweiterung des *Kommunalwahlrechts für inländische ‚Ausländer'*. Bisher ist dies in der Bundesrepublik aufgrund europarechtlicher Vorgaben und auf der Basis von Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG nur für Unionsbürger, nicht aber für Drittstaatsangehörige erfolgt. Diese Ungleichbehandlung von EU-Angehörigen und Drittstaatsangehörigen beinhaltet einen Ausschluss der letzteren von dem zentralen politischen Teilhaberecht (vgl. *Bauböck* 1997, S. 183; *Davy* 2001c, S. 173). Menschenrechtlich angemessener und verfassungsrechtlich möglich wäre in dieser Hinsicht eine Gleichbehandlung, die als Kriterium für unterschiedliche Partizipationsrechte nicht so sehr auf die deutsche Staatsangehörigkeit bzw. die eines anderen EU-Mitgliedsstaates, sondern vielmehr auf die Dauer der Niederlassung der Betroffenen im Inland abstellt (vgl. *ECRI* 2009, S. 13f.). Dafür sprechen zudem gesellschaftspolitische Sachverhalte, insbesondere die Entwicklung neuer Formen transnationaler Zugehörigkeit und die von der EU thematisierte Annäherung der Rechtsposition von Drittstaatsangehörigen an die der Unionsbürger. Zudem würde so verdeutlicht, „dass zwischen dem Innehaben einer bestimmten Staatsangehörigkeit und der Einräumung staatsbürgerlicher Rechte kein zwingender konzeptioneller, begrifflicher oder rechtlicher Zusammenhang besteht" (*Hanschmann* 2009, S. 168; vgl. auch *Sieveking* 2008).

Allerdings würde auch damit die Beschränkung der gleichen politischen Freiheit auf die kommunale Ebene nicht aufgehoben. Von daher sind *Erleichterungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit* zusätzlich von Bedeutung. Damit würde den Immigranten nicht nur ein sicherer Aufenthaltsstatus, sondern auch eine völlige Gleichstellung im rechtlich-politischen Bereich, also auch unter Gesichtspunkten der politischen Partizipation, vermittelt (vgl. *Davy* 2004a; *Unabhängige Kommission „Zuwanderung"* 2001, S. 14). Auch diesem Gesichtspunkt wurde im Rahmen der neueren Integrationspolitik bislang nur in beschränkter und widersprüchlicher Weise Rechnung getragen.

Die in dieser Hinsicht wichtigsten Änderungen sind durch die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts erfolgt. Mit der Novellierung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 durch das Staatsangehörig-

keitsgesetz (StAG) wurden zusätzlich zu dem weiterhin geltenden Abstammungsprinzip erstmals Elemente des Territorialprinzips beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit qua Geburt eingeführt (§ 4 Abs. 3 S. 1 StAG). Zudem wurden die Zeiten deutlich verkürzt, die als Voraussetzung für die Einbürgerung erfüllt sein müssen (§ 10 StAG). Beide Maßnahmen stellen wichtige Fortschritte und eine Form der Anerkennung der stattgefundenen Einwanderung und der Zugehörigkeit der betroffenen Einwanderer dar. Allerdings enthält auch diese Reform Elemente, die den *exklusiven* Charakter der deutschen Staatsangehörigkeit betonen. Dazu gehören insbesondere die folgenden (vgl. *Davy* 2004a, S. 92ff.):

- Bei der Einbürgerung bleibt die Hinnahme von Mehrstaatigkeit weiterhin eine Ausnahme.
- Nach dem in § 29 StAG verankerten *Optionsprinzip* sind die Migranten, die aufgrund der Geburt im Inland die deutsche und der nicht-deutschen ihrer Eltern eine zweite Staatsangehörigkeit erworben haben, gezwungen, sich bei Erreichen der Volljährigkeit für eine der beiden zu entscheiden. Spätestens bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres müssen sie den Antrag auf Beibehaltung der deutschen Staatsbürgerschaft stellen. Weisen sie danach nicht spätestens bis zu ihrem 23. Geburtstag nach, dass sie die elterliche Staatangehörigkeit aufgegeben haben, so verlieren sie die deutsche wieder.
- Die Regelungen zur Anspruchseinbürgerung gehen mit erhöhten Anforderungen an die sog. Integrationsbereitschaft und -fähigkeit der Einbürgerungswilligen, insbesondere im Bereich der Sprachkenntnisse, der Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Verfassungstreue einher (§§ 10ff StAG).
- Die Bestimmungen enthalten erhebliche Spielräume, die den Behörden in den einzelnen Bundesländern sowohl großzügige als auch restriktive (Überprüfungs-)Praktiken erlauben (vgl. *Thränhardt* 2008).
- Weitere Erschwernisse resultieren aus den Tests, die seit September 2008 als Voraussetzung für die Einbürgerung erfolgreich bestanden werden müssen (vgl. *Dienelt* 2010, S. XXXVIff.; *ECRI* 2009, S. 48f.).

Sowohl menschenrechtliche als auch integrationspolitische Gesichtspunkte sprechen für konsequente *Erleichterungen bei dem Erwerb der Staatsangehörigkeit*. Beitragen können dazu insbesondere die Erweiterung der Möglichkeit, beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit die bisherige Staatsbürgerschaft beizubehalten, sowie eine liberalere Anwendung der Einbürgerungskriterien (vgl. *Davy* 2004a, S. 93ff.; *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* 2001, S. 245ff.; *ECRI* 2009, S. 14f.). Besonders dringlich ist der Handlungsbedarf im Hinblick auf das Optionsprinzip, da diese Regelung mit vielfältigen verfassungs- und verfahrensrechtlichen, pragmatischen und integrationspolitischen Problemen verbunden ist (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 283ff.; *SVR* 2010, S. 25; *Thränhardt* 2008, S. 41f.; *Schulte/Treichler* 2010, S. 98f.).

## 3.5 Soziale Teilhabe und Schutz vor Diskriminierung

Für die Lebenssituation und -chancen der Immigranten und für Prozesse und Politiken der Integration sind soziale Teilhabe und Schutz vor Diskriminierung von zentraler Bedeutung. In dieser Hinsicht beanspruchen die *sozialen Menschenrechte* besondere Geltung. In deren Zentrum stehen die Rechte auf soziale Sicherheit, Bildung, Arbeit und Gesund-

heit (vgl. Art. 22ff. AEMR). Unter diesem Gesichtspunkt beinhaltet Freiheit positiv die Fähigkeit, über die von den Freiheitsrechten eingeräumten formalen Möglichkeiten auch real verfügen und diese konkretisieren zu können. Diesem Freiheitsverständnis entspricht der Grundsatz der sozialen Gleichheit. Danach wird den Menschen in gleicher Weise nicht nur die negative und politische, sondern auch die positive Freiheit zuerkannt (vgl. *Bobbio* 1998, S. 68f und 1999, S. 445ff.). Einen integralen Bestandteil und Ausdruck dieser Perspektive stellt der *Sozialstaatsgrundsatz* dar. Dieser Grundsatz ist darauf gerichtet, „sich nicht mit einer formalen Gleichstellung der Betroffenen zu begnügen, sondern die jeweilige soziale Wirklichkeit zu berücksichtigen, sodass eine Gleichstellung in den materiellen Auswirkungen des Rechts erzielt wird" (*Stein/Frank* 2004, S. 169). Dementsprechend wird von einer „Freiheit *durch* oder *mit Hilfe* des Staates" gesprochen (*Bobbio* 1998, S.16). Ergänzt wird dies durch Rechte zur kollektiven Selbsthilfe, insbesondere in der Form der Koalitionsfreiheit, der Tarifautonomie und der Arbeitskampffreiheit. Diese sozialstaatliche Verpflichtung gilt in der Bundesrepublik grundsätzlich, allerdings mit Einschränkungen und Ausnahmen, unabhängig von der Nationalität, also auch gegenüber den im Inland lebenden Ausländern (vgl. *Davy* 2004a, S. 90f.; *Dienelt* 2010, S. XLII). Von daher wird die Inklusion der Immigranten in den Sozialstaat und das soziale Sicherungssystem nicht zu Unrecht zu den positiven Seiten des für die Bundesrepublik charakteristischen Integrationsmodells gezählt.

In der gesellschaftlichen Wirklichkeit ist die soziale Lage der Mehrheit der Migranten im Vergleich mit der der einheimischen Bevölkerung trotz Verbesserungen, die im Verlauf der Niederlassungsprozesse erfolgt sind, immer noch durch erhebliche *Ungleichheiten, Benachteiligungen und beeinträchtigte Lebenschancen* gekennzeichnet. Dies gilt vor allem für den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 58ff. und S. 93ff.). Vor diesem Hintergrund wird zutreffend von „struktureller Desintegration" oder „unvollständiger" bzw. „partieller Integration" gesprochen (*Schäfers* 2002, S. 252ff.; *Geißler* 2006, S. 241ff.).[13] Zur Verminderung dieser Problemlage wurden in der neueren Integrationspolitik *Maßnahmen zur Förderung der allgemeinen, sprachlichen und beruflichen Qualifikation* ergriffen, zu denen die erstmals in das Aufenthaltsrecht aufgenommenen besonderen Integrationsmaßnahmen gehören.[14] Danach wird die Integration durch Einrichtung von *Integrationskursen* gefördert, die vor allem der Vermittlung ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift dienen (§ 43 AufenthG; vgl. *Dienelt* 2010, S. XXVIIIf.). Ausländische Neuzuwanderer aus Drittstaaten, deren Aufenthalt auf Dauer angelegt ist, haben danach einen Anspruch auf Teilnahme an einem derartigen Kurs. Dieser umfasst einen Deutsch- und einen Orientierungskurs. Die Koordination und Durchführung der Kurse obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Erforderlich und sinnvoll sind derartige Maßnahmen, weil ‚Sprache' – im Sinne der Fähigkeit, sich in der Verkehrssprache der Einwanderungsgesellschaft, also in der deutschen Sprache, mündlich und schriftlich angemessen ausdrücken und kommunizieren zu können – als ein wichtiger „Schlüssel zur Integration", d.h. zur gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Teilhabe, eingeschätzt wird (*Friedrich-Ebert-Stiftung* 2010; vgl. auch *SVR* 2010, S. 137ff.). Allerdings enthalten die bisherigen Vorkehrungen auch problematische Elemente. Zum einen besteht in der staatlichen Integrationspolitik die Tendenz, den komplexen Charakter von Integrationsprozessen auf den Faktor ‚Sprache' zu verengen und diesen wiederum auf ‚Deutschlernen' zu verkürzen – ohne das Verhältnis zu der in der gesellschaftlichen Wirklichkeit bestehenden Sprachenvielfalt näher zu bestimmen. Zudem weisen die Kurse bürokratische und paternalistische Elemente auf (vgl. *Groß* 2006, S. 11) und sind bis-

her mit einem Gefälle zwischen Anspruch und Wirklichkeit verbunden gewesen (vgl. *Michalowski* 2007, S. 45ff.). Fraglich ist auch, ob das Angebot an Kursen vom Umfang her ausreicht, um der von Seiten der Immigranten bestehenden Nachfrage gerecht zu werden. Schließlich geht die Maßnahme mit Tendenzen einher, den Nachweis von Deutschkenntnissen für zuwanderungs- und aufenthaltsrechtliche Regulierungen zu instrumentalisieren.

Soziale Ungleichheiten, die bei Integrationsprozessen existieren, sind nun allerdings nicht allein durch ‚Defizite' der Betroffenen, sondern auch durch Formen und Mechanismen der *Diskriminierung* verursacht (vgl. *Schulte/Treichler* 2010, S. 112ff.). Dabei geht es um Ungleichbehandlungen, die sachlich nicht begründet sind sowie Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen widersprechen und eine Benachteiligung zum Ziel oder zur Folge haben. Nach Art. 2 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) gilt dies für Unterscheidungen, die an die Merkmale „Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer und sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen" anknüpfen, nach neueren menschenrechtlichen Normen darüber hinaus auch für weitere Merkmale, wie z.B. sexuelle Orientierung, Behinderung oder Alter. Grundsätzlich werden Formen und Mechanismen der Diskriminierung durch Machtungleichheiten zwischen deren Urheber und Objekt ermöglicht.

Als Angehörige von Bevölkerungsgruppen, die sich in einer unter quantitativen und/oder qualitativen Gesichtspunkten sozial schwächeren Position befinden und zudem von der ‚Normal-' oder Mehrheitsbevölkerung unter biologischen und/oder soziokulturellen Gesichtspunkten unterscheiden, sind Migranten von Diskriminierungen in besonderer Weise betroffen. Diese gehen zum einen vom *Staat* aus und erfolgen hier durch rechtliche Normen, im Rahmen des Umgangs mit Institutionen und Behörden sowie des übermäßigen Einsatzes von Polizeigewalt (vgl. *Baumann* 2004, S. 326) oder im Bereich des Bildungswesens durch Mechanismen, die eine ungleiche Verteilung von Schulerfolg entlang ethnischer Unterscheidungen produzieren (vgl. *Gomolla/Radtke* 2009). Dabei kann zwischen zwei Hauptformen unterschieden werden. Zum einen geht es um Benachteiligungen, die von Personen oder Gruppen ausgehen, die über gesellschaftliche Macht verfügen, z.B. aufgrund der Verfügung über und des öffentlichen Angebots bzw. des Verkaufs von Waren, Dienstleistungen, Wohnungen und Beschäftigungsmöglichkeiten. Eine zweite Ausprägung stellen fremdenfeindlich, rechtsextremistisch und rassistisch orientierte Propaganda, Aktivitäten und Gewaltanschläge dar.[15]

Diskriminierungen stellen grundlegende gesellschaftspolitische Zielsetzungen und Optionen (Gleichheit, Integration, Nutzung menschlicher Ressourcen, Zivilisation, Toleranz, Diversity) in Frage, sie beinhalten aber vor allem eine *Verletzung von Menschenrechten*. Eine menschenrechtsbasierte und auf gleiche soziale Teilhabe zielende Integrationspolitik muss von daher einen umfassenden und wirksamen Schutz vor Diskriminierung gewährleisten (vgl. *Mahlmann* 2007, S. 41f.). Dementsprechend werden die Staaten in Art. 2 Abs. 1 der Antirassismuskonvention verpflichtet, Diskriminierung „mit allen geeigneten Mitteln" zu bekämpfen. Ähnliche Verpflichtungen ergeben sich von der europäischen Ebene her, vor allem durch Artikel 13, der 1997 neu in den EG-Vertrag in der Fassung von Amsterdam aufgenommen wurde, und verschiedene Antidiskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsmaßnahmen.[16]

Das am 18. August 2006 in Kraft getretene *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)* (BGBl. I S. 1897), orientiert sich in zentralen Punkten an den europäischen Vorgaben und verfolgt in dieser Hinsicht einen vergleichsweise umfassenden Ansatz, der bis dahin bestehende Lücken in verschiedener Hinsicht schließt. Berücksichtigt werden in

dem Gesetz verschiedene ‚verpönte' Merkmale der Diskriminierung (§ 1 AGG), die Bereiche Beschäftigung und Beruf sowie Zugang zu öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen, verschiedene Formen von Diskriminierung (§§ 3 und 16 AGG), bestimmte Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot (§§ 8 ff AGG), Verfahren des Rechtsschutzes und einer günstigeren Beweislastregelung (§ 13 ff, 21 f AGG), Möglichkeiten für die Mitwirkung von Verbänden (§ 23 AGG) und schließlich Ansprüche auf Entschädigung und Schadensersatz sowie auf Beseitigung und Unterlassung (§§ 21 AGG). Zudem sollen gesellschaftliche Akteure in Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung einbezogen werden (§ 17 AGG). Schließlich sieht das Gesetz die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vor (Abschnitt 6 AGG). Unter diesen Gesichtspunkten ist das AGG grundsätzlich positiv, nämlich als ein deutlicher Fortschritt gegenüber den bisherigen bruchstückhaften Ansätzen und als ein wichtiger Beitrag zur Sicherung von Freiheit gegenüber gesellschaftlicher Macht zu werten.

Allerdings weist das Gesetz im Hinblick auf das Ziel eines wirksamen Schutzes vor Diskriminierung verschiedene Probleme, Defizite und Mängel auf (vgl. *ECRI* 2009, S. 8f.; *Nickel* 2009; *Dern* 2007). Diese betreffen insbesondere die Regelungen zum Wohnungsmarkt (§ 19 AGG) und zum Kündigungsschutz (§ 2 Abs. 4 AGG), die restriktiven Möglichkeiten der individuellen Rechtsverfolgung und der Beweislastregelung (§ 22 AGG), die weite Fassung der Ausnahmen vom Verbot der Diskriminierung aufgrund der Religion oder Weltanschauung für Religionsgemeinschaften, die Beschränkungen bei der Einbeziehung der Antidiskriminierungsverbände und die unzureichende Ausgestaltung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Von daher wird nicht zu Unrecht bezweifelt, dass mit dem AGG „eine neue Kultur der Antidiskriminierung" begonnen hat (*Dern* 2007, S. 79).

Um im menschenrechtlichen Sinne „eine Kultur der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit zu fördern" (*Sachverständigenrat* 2004, S. 388), sollten die bisherigen Maßnahmen weiterentwickelt werden. Im Bereich rechtlicher Normen bezieht sich dieses Erfordernis zunächst auf die als defizitär aufgeführten Bestimmungen innerhalb des *AGG*, zusätzlich aber auch auf weitere Rechtsbereiche. So sind neben den genannten Änderungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts Normbereinigungen erforderlich, d.h. Überprüfungen und gegebenenfalls Änderungen all derjenigen rechtlichen Normen, in denen Ungleichbehandlungen von ‚Ausländern' insbesondere beim Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Beruf und Ausbildung und zu Sozialleistungen festgeschrieben und sachlich nicht (mehr) gerechtfertigt sind (vgl. *Sachverständigenrat* 2004, S. 385; *Rausch* 2006; *Behlert* 2002, S. 330). In institutioneller Hinsicht sollten die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erweitert, deren Unabhängigkeit und Ausstattung gewährleistet und eine Vernetzung mit anderen Einrichtungen gefördert werden (vgl. *ECRI* 2009, S. 22). Um den Schutz von Migranten vor Diskriminierungen durch Verwaltungshandeln, vor allem im Bereich der Sicherheitsbehörden, wirksamer zu machen, sollten diesbezügliche statistische Daten umfassender und präziser erhoben, die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz wirksamer durchgesetzt, unabhängige Kontrollgremien eingerichtet, Übergriffe konsequenter unterbunden und systematisch Aus- und Fortbildungs- sowie Schulungs- und Trainingsmaßnahmen des Personals durchgeführt werden (vgl. *Baumann* 2004, S. 327ff.; *ECRI* 2009, S. 10ff.). Schließlich sollten positive Maßnahmen durchgeführt und damit die Teilhabe von entsprechend qualifizierten Migranten in der Arbeitswelt und in den Institutionen, z.B. im öffentlichen Dienst, bei der Polizei,

im Schulsystem und in den Medien gefördert werden (vgl. *Sachverständigenrat* 2004, S. 388f.). Zu einem Abbau von institutioneller Diskriminierung im schulischen Bildungssystem können Maßnahmen beitragen, die an der Institution selbst ansetzen, z.B. in Form von Strukturanpassungen des Bildungsangebots an eine auf Dauer durch Migration veränderte Schülerpopulation und durch eine systematische Überprüfung und Bewertung der Wirkungsweisen von schulischen Lehr- und Lernprozessen (vgl. *Gomolla/Radtke* 2009).

Übergriffe auf das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit von *Angehörigen der Einwanderungsminderheiten* gibt es nicht nur von Seiten der Mehrheitsgesellschaft, sondern auch von Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe selbst. Dazu gehören insbesondere Fälle, bei denen von (in der Regel männlichen) Immigranten unter Berufung auf (vermeintliche oder tatsächliche) kulturelle und religiöse Traditionen *Gewalt im familiären oder häuslichen Bereich*, insbesondere gegenüber Mädchen und Frauen, ausgeübt wird – in extremer Weise in Form von ‚Ehrenmorden', ‚Zwangsverheiratungen' oder Genitalverstümmelungen (vgl. *SVR* 2010, S. 219f.; *Beauftragte* 2010, S. 244ff.). In dieser Hinsicht besteht im wissenschaftlichen und politischen Bereich weitgehende Übereinstimmung, dass diese Übergriffe eine Verletzung von Menschenrechten beinhalten. Umstritten sind allerdings deren quantitative Dimensionen sowie die Frage, wie damit angemessen umgegangen werden soll. Beitragen können dazu die Zuordnung von Zwangsheiraten, Ehrenmorden und Genitalverstümmelungen zu Straftatbeständen, Maßnahmen des Schutzes, der Hilfe und der Betreuung einschließlich aufenthaltsrechtlicher Garantien für die betroffenen Opfer sowie Berichterstattungen, die über die jeweiligen Vorfälle unter Verzicht auf pauschale Zuschreibungen und auf der Basis genauer Daten sachlich informieren, also diese weder skandalisieren noch bagatellisieren (vgl. *Weltkommission* 2005, S. 51f.).

## 3.6 Kulturelle Entfaltung und Teilhabe

Bei der Eingliederung von Immigranten spielen nicht nur strukturelle, sondern auch kulturelle Dimensionen eine erhebliche Rolle. Eine besondere Herausforderung resultiert in diesem Zusammenhang daraus, dass sich innerhalb der Einwanderungsgesellschaft der Bundesrepublik Tendenzen einer Pluralisierung der Kultur bzw. der Multikulturalität und Multi-Ethnizität entwickelt haben, was vor allem für die städtischen Ballungszentren gilt (vgl. *Schulte* 2000, S. 199ff.).

Maßgebend für die integrationspolitische Bewältigung der damit einhergehenden Herausforderungen sind die *kulturellen Grundrechte* (vgl. *Bielefeldt* 2007, S. 25ff.; *Oberndörfer* 2004, S. 21ff.). Diese basieren auf dem Grundsatz der Menschenwürde und dem gleichen Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Sie umfassen insbesondere die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18 AEMR), die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit (Art. 19 AEMR) sowie das Recht auf Bildung (Art. 26 AEMR) und auf Teilnahme und Teilhabe am kulturellen Leben (Art. 27 AEMR). Diese Rechte stehen in erster Linie Individuen zu, sie enthalten aber auch kollektive Dimensionen, da die kulturelle Entfaltung in der Regel in sozialen Zusammenhängen und Netzwerken erfolgt. Ebenso wie die anderen Menschenrechte sind auch die kulturellen Grundrechte inhaltlich weitgehend offen. Sie beinhalten als Abwehrrechte den Anspruch auf Freiheit *von* Vorgaben, die von außen auferlegt werden, insbesondere also von staatlichen

Assimilierungszwängen, sowie auf Freiheit *zu* eigenständigen Entscheidungen. Dies impliziert, dass auch die sich daraus (potentiell) ergebende ethnisch-kulturelle Heterogenität grundsätzlich als ‚legitim' betrachtet und positiv beurteilt wird. Von daher stellt nicht die Differenz, sondern die Ungleichheit den Gegensatz zum Prinzip der Gleichheit dar (vgl. *Bobbio* 1994, S. 157). Zudem beinhaltet dies, dass (auch) für Migranten(-gruppen) unterschiedliche Möglichkeiten für kulturelle Orientierungen bestehen, z.B. solche, die eher auf ‚Differenz' oder solche, die eher auf ‚Assimilation' gerichtet sind. Darüber hinaus beinhalten sie als Teilhaberechte den Anspruch auf gleichberechtigte Teilnahme und Teilhabe an den kulturellen Prozessen. Für das Verhältnis zwischen den Individuen wie auch zwischen den unterschiedlichen Gruppen ist dem Grundsatz nach das Prinzip der Toleranz maßgebend; dieses „richtet sich nicht gegen die Authentizität und den Wahrheitsanspruch religiöser Bekenntnisse und Lebensformen, es soll allein deren gleichberechtigte Koexistenz innerhalb desselben politischen Gemeinwesens ermöglichen" (*Habermas* 1998, S. 190).

Im Rahmen der neueren Integrationspolitik ist der Umgang mit Fragen der kulturellen Entfaltung der Migranten und der ethnisch-kulturellen Vielfalt ambivalent. Einerseits gibt es Anzeichen und Maßnahmen, die für deren Wertschätzung und Anerkennung sprechen, andererseits aber auch solche, die in eine gegenteilige Richtung weisen. Gegenüber der Öffentlichkeit und Unternehmen wird für ‚Vielfalt' im Rahmen und mit Hilfe der „Charta der Vielfalt" geworben. Zudem wird die Notwendigkeit einer verstärkten interkulturellen Öffnung der Institutionen und einer Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst grundsätzlich gesehen und anerkannt (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 188ff.). Allerdings erfolgt die offizielle Befürwortung von Vielfalt nicht selten unter instrumentellen und Nützlichkeitsgesichtspunkten. Der Grundsatz der auch für die kulturellen Menschenrechte geltenden gleichen Freiheit wird damit von Interessens- und Opportunitätsgesichtspunkten überlagert und so relativiert. Zudem wird im politischen Diskurs kulturelle Vielfalt als ‚Multi-Kulti' abgewertet, als ‚gescheitert' erklärt und Deutschland in der Tradition der Leitkultur-Debatte auf eine bestimmte, nämlich ‚die' christlich-jüdisch-abendländische Kultur festgelegt (vgl. z.B. *Böhmer* 2010, S. 6796). Damit wird der für unterschiedliche Orientierungen offene Charakter der kulturellen Grundrechte wie auch deren Anspruch auf gleiche Geltung in Frage gestellt. Ähnliche Ambivalenzen existieren im Hinblick auf den Islam. Dieser wird einerseits von maßgebend politischen Repräsentanten als zu Deutschland ‚gehörend' anerkannt und der Dialog zwischen Staat und Muslimen zu verschiedenen, in dieser Hinsicht relevanten Themen in institutionalisierter Form, insbesondere im Rahmen der Deutschen Islam Konferenz, gefördert (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 270ff.). Gleichzeitig werden gegenüber dem Islam deutliche Vorbehalte geäußert und repressive Maßnahmen ergriffen. Diese umfassen Benachteiligungen bei der Verwendung religiöser Symbole muslimischer Prägung im Schulsystem, Überwachungen und polizeiliche Kontrollen islamischer Einrichtungen, Schuldzuschreibungen für eine vermeintlich ‚gescheiterte' Integration sowie Unvereinbarkeitserklärungen mit der Demokratie. So wird in dieser Hinsicht kritisch von einem „antimuslimischen Rassismus" (*Miksch* 2009) und einer „Politik von Zuckerbrot und Peitsche" (*Schiffauer/Bojadzijev* 2009, S. 172) gesprochen.

Zu einer Weiterentwicklung können Integrationskonzepte beitragen, die aus sozialwissenschaftlicher Sicht als „differenzsensibel" (*Habermas* 1993), „pluralistisch" (*Bauböck* 1997), „interkulturell" (*Geißler* 2005) oder als „aufgeklärter Multikulturalismus" (*Bielefeldt* 2007) bezeichnet werden. Diese enthalten als zentrale Elemente zum einen

Prinzipien der Autonomie, der Anerkennung und des Respekts gegenüber ‚anderen' Kulturen. Die genannten Konzepte sind darauf gerichtet, den Migranten individuelle und kollektive Möglichkeiten autonomer Entscheidungen über die Aufrechterhaltung und/oder Weiterentwicklung ihrer jeweiligen kulturellen Lebensformen zu gewährleisten, sie vor deren Missachtung zu schützen und ihnen gleiche Anerkennung wie Kulturen auf der Seite der Mehrheitsgesellschaft zukommen zu lassen. Zum anderen zählen dazu Formen des kulturellen Austauschs und interkulturelle Orientierungen. Dabei geht es unter inhaltlichen Gesichtspunkten um Begegnung, Dialog, Austausch und Verstehen, aber auch um Selbstreflexion sowie wechselseitige Kritik und Beurteilung. Unter partizipatorischen Gesichtspunkten impliziert dies, dass zentrale gesellschaftliche und kulturelle Bereiche auch für Angehörige der zugewanderten Gruppen offen stehen und diese bei der Besetzung von beruflichen Positionen angemessen beteiligt werden müssen.

## Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einer multikulturellen Einwanderungsgesellschaft stellt ‚Integration' eine zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung dar. Dabei geht es im Kern um die Frage, wie und nach welchen Gesichtspunkten das Zusammenleben von Mehrheitsgesellschaft und Immigranten gestaltet werden soll. Maßgebend sind in dieser Hinsicht (dem Anspruch nach) die menschenrechtlichen Normen. Das darin verankerte Ideal der gleichen Freiheit enthält ein verpflichtendes Leitbild für Integrationspolitiken, darüber hinaus einen Maßstab zur Beurteilung ihrer jeweiligen Reichweite und schließlich Gesichtspunkte für deren Weiterentwicklung. So verstanden ist Integrationspolitik einerseits ein Ausdruck und Indikator für den jeweiligen Stand der Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft und andererseits ein potentieller Beitrag zu einer Annäherung an das in den Menschenrechten verankerte „ferne Ziel einer gerechten Gesellschaft von freien und gleichen Individuen" (*Bobbio* 1998, S. 55).

Gemessen an diesem Maßstab war die herkömmliche Anwerbungs- und Ausländerpolitik in der Bundesrepublik durch erhebliche Defizite, Widersprüche und Ambivalenzen gekennzeichnet. Diese resultierten vor allem aus den Prinzipien der politischen Opportunität und der institutionalisierten Ungleichbehandlung, an denen sich die politischen Maßnahmen in dieser Phase in erster Linie orientierten. Demgegenüber umfasst die seit Ende der 90er Jahre begonnene Integrationspolitik neue Elemente, die durch verschiedene gesellschaftspolitische Faktoren und strukturelle Mechanismen beeinflusst sind. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten haben die Maßnahmen einen ambivalenten Charakter. Grundsätzlich positiv sind in dieser Hinsicht vor allem die Anerkennung der Einwanderung und die Förderung der Integration als öffentliche Aufgabe, Vorkehrungen zur Implementierung, Evaluierung und Weiterentwicklung der Maßnahmen, die Berücksichtigung des Territorialprinzips im Staatsangehörigkeitsrecht, Maßnahmen zur Qualifizierung, zum Schutz vor Diskriminierung und zur Gleichbehandlung, Dialoge mit Migranten(-verbänden) sowie die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure und die grundsätzliche Anerkennung ethnisch-kultureller Vielfalt.

Erheblich beeinträchtigt werden diese positiven Elemente durch deutliche Defizite, Halbheiten, Widersprüche und neue Verschärfungen. Dazu gehören insbesondere die Verkürzung von Integration auf sprachlich-kulturelle Aspekte und deren Instrumentalisie-

rung für aufenthaltsrechtliche Zwecke, die Verlagerung von Integrationsleistungen auf die Betroffenen, ausländerrechtliche Verschärfungen bei der Aufenthaltsbeendigung und beim Familiennachzug, die Verknüpfung von Migrationspolitik und innerer Sicherheit, die Vorenthaltung gleicher politischer Teilhaberechte, im Staatsangehörigkeitsrecht verankerte Hürden für die Einbürgerung und der Optionszwang, anhaltende Forderungen nach einer ‚deutschen' Leitkultur ‚christlich-jüdisch-abendländischer' Prägung, eine utilitaristische Interpretation von ‚Vielfalt' sowie die Infragestellung der Zugehörigkeit des Islam zu Deutschland und damit einhergehende Benachteiligungen von muslimischen Migranten im Bildungswesen und im Alltag. Unter diesen Gesichtspunkten steht die neuere Integrationspolitik in einer Kontinuität mit den Grundsätzen der politischen Opportunität und institutionalisierten Ungleichbehandlung der traditionellen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik und trägt durch neue Elemente der Ausgrenzung und Ungleichbehandlung zu einer „Politik der aktiven Verhinderung von Integration" bei (*Schönwälder* 2007, S. 382; vgl. auch *Geißler* 2006, S. 241ff.).

Insgesamt bestätigt die Analyse des speziellen Politikfeldes der Steuerung von Integration damit weitgehend die Schlussfolgerung, die *Krennerich* (2010, S. 97f.) im Hinblick auf die Menschenrechtspolitik und das Menschenrechtsprofil in Deutschland allgemein gezogen hat. Danach

> „werden menschenrechtliche Forderungen in vielen Politikbereichen (Sicherheit, Migration, Außenwirtschaft, Energie, Umwelt etc.) nicht konsequent zur Geltung gebracht – oder stoßen dort als ‚sachfremde Anliegen' auf Irritationen, Unverständnis und Widerstände. […] So stellt sich die Menschenrechtspolitik eher als eine Summe von Einzelmaßnahmen denn als Ergebnis einer kohärenten politischen Strategie dar. In der politischen Praxis verfolgt die deutsche Politik somit nicht wirklich einen ‚echten' Menschenrechtsansatz – weder allgemein noch in besonderen Politikfeldern […]. Allenfalls kann man von einer menschenrechtsorientierten Politik die Rede sein, die es zu verstärken, verstetigen und auszuweiten gilt."

Auch im Hinblick auf das spezifische Politikfeld der Steuerung von Integration bleibt somit die allgemeine menschenrechtliche Herausforderung aktuell, „realistisch zu denken und zu handeln, ohne den utopischen Impuls zu verraten." (*Habermas* 2010, S. 53)

## Anmerkungen

1 Unter ‚Migranten' werden Personen(-gruppen) verstanden, die aufgrund von strukturellen Ursachen und individuellen Motiven ihren Lebensmittelpunkt vom Herkunftsland in ein anderes Land, und damit in eine andere Region, eine neue Gesellschaft und ein anderes rechtlich-politisches System relativ dauerhaft verlagern (vgl. *Treibel* 2008, S. 17 ff.). Derartige Wanderungsprozesse weisen quantitativ erhebliche und zunehmend globale Dimensionen auf (*Weltkommission* 2005). Sie werden durch eine Vielzahl von sog. Push- und Pull-Faktoren verursacht. Unter diesen sind sozioökonomische Ungleichgewichte einerseits und Mechanismen direkter Gewalt von zentraler Bedeutung. Dementsprechend sind die beiden Hauptursachen von Migration die Suche nach Arbeit und der Schutz vor Verfolgung. Unter ‚Zuwanderung' werden alle Arten der Migration verstanden, also auch solche, die nur vorübergehenden Charakter haben, während mit ‚Einwanderung' explizit die dauerhafte Niederlassung gemeint ist (vgl. *Unabhängige Kommission „Zuwanderung"* 2001, S. 13). Wenn nicht anders vermerkt, sind mit den Bezeichnungen ‚Migranten', ‚Zuwanderer', ‚Ausländer' usw. jeweils die Personen weiblichen und männlichen Geschlechts gemeint.

2 Die Angehörigen der neuen Bevölkerungsgruppen werden unterschiedlich bezeichnet. Gesprochen wird in diesem Zusammenhang von ‚(Im-)Migranten' oder ‚neuen ethnischen Minderheiten'. In der Bundesrepublik wird seit einiger Zeit in der Wissenschaft wie auch in amtlichen Veröffentlichungen der Begriff ‚Personen mit Migrationshintergrund' verwendet. Darunter werden Personen verstanden, die nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland geboren wurden und 1950 oder später zugewandert

sind und/oder keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen oder eingebürgert wurden. Darüber hinaus Deutsche, wenn ein Elternteil der jeweiligen Person mindestens eine genannten Bedingungen erfüllt (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 16) Im Folgenden wird in der Regel von ‚(Im-)Migranten' bzw. ‚Einwanderern' gesprochen. Unter rechtlichen Gesichtspunkten sind damit in erster Linie Angehörige von Drittstaaten, weniger die in dieser Hinsicht privilegierten Angehörigen von EU-Mitgliedsstaaten gemeint.

3 Genannt werden hierbei neben Defiziten im Bereich von Sprachkenntnissen und beruflicher Qualifikation bestimmte soziokulturelle und religiöse Orientierungen und Verhaltensweisen, wie ‚Abschottungen' in Form von ‚Parallelgesellschaften', die Ausübung von Straftaten durch Jugendliche mit Migrationshintergrund, gewaltsame Übergriffe durch (in der Regel männliche) Immigranten im familiären Bereich sowie islamistisch oder terroristisch orientierte Bestrebungen.

4 Extremen Charakter haben in dieser Hinsicht die jüngst von *Sarrazin* (2010) vertretenen Auffassungen. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden. Zentrale Elemente von Sarrazins Aussagen lassen sich allerdings Denkmustern zuordnen, die sozialwissenschaftlich als ‚Fremdenfeindlichkeit', ‚Rechtsextremismus', ‚Menschenfeindlichkeit' oder ‚Rassismus' bezeichnet werden (vgl. *Schulte/Treichler* 2010, S. 120f.).

5 Die menschenrechtlichen Normen werden zitiert nach der Textsammlung: *Menschenrechte* 2004.

6 Zur Unterscheidung zwischen Menschen-, Bürger- und Grundrechten vgl. *Rieger* 2010, S. 592.

7 *Preuß* (2001) wendet dagegen ein, dass die Menschenrechte relativ allgemein und abstrakt formuliert und insofern offen für unterschiedliche politische Konkretisierungen sind. Dieser Einwand ist nicht unberechtigt, dennoch bieten die Menschenrechte – wie im Folgenden näher dargelegt werden soll – gewisse Orientierungen für integrationspolitische Entscheidungen und Maßnahmen.

8 Nach *Schmidt* (2004, S. 500) ist das Opportunitätsprinzip heute „im Sprachgebrauch der öffentlichen Verwaltung ein vielfach angewandtes Prinzip, wonach Verwaltungshandeln von Zweckmäßigkeitserwägungen oder Ermessen geleitet wird." Dieses Prinzip erweitere die Wahlmöglichkeiten der Verwaltung sowohl hinsichtlich der Frage, ob ein bestimmtes Verwaltungshandeln erfolgen solle, als auch hinsichtlich der Frage, wie dies zu geschehen habe. Den Gegensatz zu diesem Grundsatz stellt danach das Legalitätsprinzip dar.

9 Dieser Grundsatz wurde modifiziert durch die in den 90er Jahren erfolgte Einführung des Wahlrechts für Angehörige von EU-Mitgliedsstaaten, wobei diese Änderung allerdings nicht so sehr aus einer bewussten Verarbeitung und Anerkennung des Einwanderungsprozesses, sondern vielmehr aus der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses resultierte.

10 Nach *Schönwälder* (2006, S. 18) ist das erweiterte Engagement in der Integrationspolitik „zumindest bislang nicht eindeutig Teil einer breiten gesellschaftlichen Bereitschaft zur gemeinsamen Gestaltung einer ethnisch pluralen Gesellschaft" (vgl. auch Schönwälder 2007, S. 382).

11 Zur Kritik der damit (potentiell) einhergehenden (utilitaristisch und/oder kulturrassistisch orientierten) Tendenz, zwischen ‚nützlichen' und ‚überflüssigen' bzw. ‚belastenden' Migranten zu selektieren, vgl. *Schmidtke* 2010.

12 Vgl. § 43 Abs. 1 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) vom 30. Juli 2004 in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.2.2008. Die Normen des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts werden zitiert nach der Textsammlung: Deutsches Ausländerrecht 2010.

13 Der derzeitige Stand der Integration von Immigranten wird allerdings auch anders eingeschätzt. Während im öffentlichen Diskurs nicht selten von einer ‚gescheiterten' Integration die Rede ist, wird sie vom *SVR* (2010, S. 17) als „durchaus zufriedenstellend oder sogar gelungen" bezeichnet.

14 Zu Maßnahmen der Sprachförderung in den verschiedenen Bereichen des Bildungssystems und zur Frage, ob und wie fachliche Qualifikationen, über die ein Teil der Immigranten verfügt, in Deutschland anerkannt werden können bzw. sollen, vgl. *Beauftragte* 2010, S. 42ff und S. 121ff.

15 Hierauf wird im Folgenden aus Platzgründen nicht näher eingegangen. Zur quantitativen Entwicklung von rechtsextremistisch, rassistisch und fremdenfeindlich motivierten Übergriffen, von denen Migranten besonders betroffen sind, zu den vielfältigen Gegenmaßnahmen, die von Seiten der Bundesregierung ergriffen wurden, sowie zu kritischen Einschätzungen dieser Ansätze von wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Seite, vgl. *Beauftragte* 2010, S. 257ff.; *Sachverständigenrat* 2004, S. 392ff.; *ECRI* 2009, S. 17; *SVR* 2010, S. 218f.

16 Unter diesen sind die Antirassismusrichtlinie (Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, in: ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22) und die Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, in: ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16) für Migranten von besonderer Relevanz.

## Literatur

*Bade, Klaus J.,* 2007: Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: *Bade, Klaus J./Hiesserich, Hans-Georg* (Hrsg.), Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspolitik, Göttingen: V&R unipress, S. 21-95.

*Baringhorst, Sigrid/Unger, Uwe/Schönwälder, Karen* (Hrsg.), 2006: Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

*Barwig, Klaus/Beichel-Bendetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert* (Hrsg.), 2007: Perspektivwechsel im Ausländerrecht? Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

*Barwig, Klaus/Davy, Ulrike* (Hrsg.), 2004: Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 und 2004, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

*Bauböck, Rainer,* 1997: Rechtliche und soziale Integration von Einwanderern. In: *Wolf, Andrea* (Hrsg.), Neue Grenzen. Rassismus am Ende des 20 Jahrhunderts, Wien: Sonderzahl Verlagsgesellschaft, S. 177-199.

*Baumann, Mechthild*, 2009: Migration und Sicherheit, in: WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Hrsg. v. d. Friedrich-Ebert-Stiftung. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

*Baumann, Susanne*, 2004: Übermäßiger Einsatz von Polizeigewalt in Deutschland, in: Deutsches Institut für Menschenrechte u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2005. Themenschwerpunkt: Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 326-333.

*Beauftragte (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration)*, 2007: 7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

–, 2009: Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring, erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

–, 2010: 8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

*Behlert, Wolfgang,* 2002: Zuwanderung und Menschenrechte, in: *Arnim, Gabriele von u.a.* (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2003. Schwerpunkt: Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 324-335.

*Bendel, Petra*, 2009: Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends. Expertise. Hrsg. von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

–, 2010: Integrationspolitik der Europäischen Union. Hrsg. v. d. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

*Bielefeldt, Heiner*, 2007: Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus, Bielefeld: transcript Verlag.

*Bizeul, Yves* (Hrsg.), 2004: Integration von Migranten. Französische und deutsche Konzepte im Vergleich, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

*Bobbio, Norberto*, 1988: Die Zukunft der Demokratie, Berlin: Rotbuch Verlag.

–, 1994: Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung, Berlin: Wagenbach Verlag.

–, 1997: Vom Alter – De senectute, Berlin: Wagenbach Verlag.

–, 1998: Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?, Berlin: Wagenbach Verlag.

–, 1999: Teoria generale della politica. Hrsg. v. *Michelangelo Bovero*, Turin: Einaudi Verlag.

*Böhmer, Maria*, 2010: Beitrag zur Aussprache, in: Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode, 65. Sitzung, 7.10.2010, S. 6793-6796.

*Bundesregierung* (1984): Fortentwicklung des Ausländerrechts, in: Deutscher Bundestag – Drucksache 10/2071 vom 3.10.1984.

–, 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
*Bundesverfassungsgericht*, 2007: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl. Bd. 2. Hrsg. v. *Dieter Grimm, Paul Kirchhoff* und *Michael Eichberger*, 3. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
*Castles, Stephen/Miller, Mark J.,* 2009: The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, 4. Aufl. New York/London: The Guilford Press.
*Davy, Ulrike* (Hrsg.), 2001a: Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Frankfurt/M./New York: Campus Verlag.
–, 2001b: Überregionales und regionales Völkerrecht, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 37-93.
–, 2001c: Gemeinschaftsrecht, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 95-196.
–, 2001d: Integration von Einwanderern: Instrumente – Entwicklungen – Perspektiven, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 925-988.
–, 2004a: Integration von Einwanderern in Deutschland: Instrumente und Barrieren, in: *Barwig, Klaus/Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 83-95.
–, 2004b: Einwanderung und Integrationspfade, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 7/2004, S. 231-236.
–, 2007: Aufenthaltssicherheit: Ein verlässliches Versprechen?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 5-6/2007, S. 169-174 und 7/2007, S. 233-238.
–/*Çinar, Dilek*, 2001: Deutschland, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 277-423.
–/*Weber, Albrecht* (Hrsg.), 2006: Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
*Denninger, Erhard,* 1990: Menschenrechte zwischen Universalitätsanspruch und staatlicher Souveränität, in: *Denninger, Erhard u.a.* (Hrsg.), Kritik und Vertrauen. Festschrift für Peter Schneider zum 70. Geburtstag, Frankfurt/M.: Verlag Anton Hain, S. 45-65.
*Dern, Susanne,* 2007: Kulturrevolution oder nur lokales Beben? Beginnt mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz eine neue Kultur der Antidiskriminierung?, in: *Müller-Heidelberg, Till u.a.* (Hrsg.), Grundrechte-Report 2007. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 75-79.
Deutsches Ausländerrecht, 2010: Textausgabe mit einer Einführung von *Klaus Dienelt*, 24. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
*Deutsches Institut für Menschenrechte u.a.* (Hrsg.), 2004: Jahrbuch Menschenrechte. Schwerpunkt: Frauenrechte durchsetzen!, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
*Dienelt, Klaus*, 2010: Einführung, in: Deutsches Ausländerrecht, S. XI-XXXIX.
*Dohse, Knuth*, 1981: Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Königstein/Ts.: Verlag Anton Hain.
*ECRI (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz)*, 2009: Vierter Bericht über Deutschland, Straßburg: ECRI/Council of Europe.
*Entzinger, Han/Biezeveld, Renske*, 2003: Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission, Rotterdam: Erasmus Universität Rotterdam.
*Friedrich-Ebert-Stiftung. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik* (Hrsg.), 2010: „Sprache ist der Schlüssel zur Integration". Bedingungen des Sprachlernens von Menschen mit Migrationshintergrund, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
*Filsinger, Dieter,* 2008: Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation. Expertise. Hrsg. v. der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
*Fraenkel, Ernst*, 1991: Deutschland und die westlichen Demokratien. Hrsg. v. *Alexander von Brünneck*, Erweiterte Ausgabe, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
*Fritzsche, K. Peter*, 2005: Bedeutung der Menschenrechte für die Politische Bildung, in: *Himmelmann, Gerhard/Lange, Dirk* (Hrsg.), Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung, Wiesbaden: Wochenschau Verlag, S. 78-87.
*Geißler, Rainer*, 2005: Interkulturelle Integration von Migranten – ein humaner Mittelweg zwischen Assimilation und Segregation, in: *Geißler, Rainer/Pöttker, Horst* (Hrsg.), Massenmedien und die Inte-

gration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Problemaufriss – Forschungsstand – Bibliographie, Bielefeld: transcript Verlag, S. 45-70.
–, 2006: Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung, 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
*Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf,* 2009: Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
*Groenendijk, Kees,* 2004: Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 4/2004, S. 123-130.
–, 2007: Europäische Entwicklungen im Ausländer- und Asylrecht im Jahr 2006, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9/2007, S. 320-326.
*Groß, Thomas,* 2006: Integration durch Sprache – der deutsche Kompromiss, in: Kritische Justiz, 1/2006, S. 2-11.
–, 2007: Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9/2007, S. 315-319.
*Habermas, Jürgen*, 1993: Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in: *Taylor, Charles*: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Mit Kommentaren von *Amy Gutmann* (Hrsg.) u.a., Frankfurt/M.: S. Fischer Verlag, S. 147-196.
–, 1998: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
–, 2010: Das utopische Gefälle. Das Konzept der Menschenwürde und die realistische Utopie der Menschenrechte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8/2010, S. 43-53.
*Hamburger, Franz,* 2009: Der Vermessungswahn: Kommentar; download unter: http://www.migration-online.de/beitrag. [Stand März 2011]
*Hanschmann, Felix*, 2009: Exklusive Demokratie: Der Ausschluss von Drittstaatsangehörigen vom Wahlrecht, in: *Müller-Heidelberg, Till u.a.* (Hrsg.), Grundrechte-Report 2009. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 165-168.
*Heckmann, Friedrich*, 1984: Anwesend, aber nicht zugehörig: Aspekte sozialer Diskriminierung der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik, in: *Bade, Klaus. J.* (Hrsg.), Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter, Bd.2, Ostfildern: Scripta Mercaturae Verlag, S. 644-656.
*Hess, Sabine/Binder, Jana/Moser, Johannes* (Hrsg.), 2009: No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa, Bielefeld: transcript Verlag.
*Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2005: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, Brüssel (KOM<2005> 389 endgültig).
*Koopmans, Ruud*, 1999: Deutschland und seine Einwanderer: ein gespaltenes Verhältnis, in: *Kaase, Max/Schmid, Günther* (Hrsg.), Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin: edition sigma, S. 165-199.
*Krennerich, Michael*, 2010: Die staatliche Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik Deutschland: Grundlagen, Akteure und thematische Schwerpunkte, in: politische bildung, 3/2010, S. 82-100.
*Kühn, Heinz*, 1980: Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland – Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung (1979), in: *Meier-Braun, Karl-Heinz*: ‚Gastarbeiter' oder Einwanderer? Anmerkungen zur Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M./Berlin/Wien: Verlag Ullstein, S. 27-69.
*Mahlmann, Matthias*, 2007: Die Ethik des Gleichbehandlungsrechts, in: *Rudolf, Beate/Mahlmann, Matthias* (Hrsg.), S. 33-57.
*Meier-Braun, Karl-Heinz*, 2008: Migration, Wahlkämpfe und Medien, in: WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Hrsg. von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
*Melotti, Umberto*, 2004: Migrazioni internazionali. Globalizzazione e culture politiche, Mailand: Bruno Mondadori Editori.
*Menschenrechte*, 2004: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, 4. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

*Michalowski, Ines,* 2007: Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?, in: *Woyke, Wichard* (Hrsg.), S. 33-58.

*Miksch, Jürgen* (Hrsg.), 2009: Antimuslimischer Rassismus. Konflikte als Chance, Frankfurt/M.: Verlag Otto Lembeck.

*MIPEX – Niessen, Jan/Huddleston, Thomas/Citron, Laura*, 2007: Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa (MIPEX). Hrsg. v. *British Council und Migration Policy Group*, Brüssel: British Council und Migration Policy Group.

*Nickel, Rainer*, 2009: Drei Jahre Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG): eine Zwischenbilanz; download unter: http://www.migration-boell.de/web/diversity/48_2303.asp. [Stand März 2011]

*Oberndörfer, Dieter*, 2004: Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben, in: *Bizeul, Yves* (Hrsg.), S. 13-31.

*Preuß, Ulrich K.*, 2001: Multikulti ist nur eine Illusion. Deutschland wird zum Einwanderungsland. Das Grundgesetz taugt nicht als Wegweiser, in: DIE ZEIT, Nr. 23 vom 31.5.2001, S. 13.

*Rausch, Christine*, 2006: Menschenrechte und illegale Migration. Konfliktfelder bei der Gewährung von grundlegenden Rechten für Menschen ohne Aufenthaltstitel unter besonderer Berücksichtigung des Rechts auf Schulbildung, in: *Walter, Anne/Menz, Margarete/De Carlo, Sabina* (Hrsg.), Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa, Göttingen/Osnabrück: V&R unipress/Universitätsverlag Osnabrück, S. 53-81.

*Rieger, Günter*, 2010: Menschenrechte/Grundrechte/Bürgerrechte, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 1, 4. Aufl. München: Verlag C. H. Beck:, S. 592-600.

*Rittstieg, Helmut*, 2003: Einführung, in: Deutsches Ausländerrecht. Textausgabe mit einer Einführung von *Helmut Rittstieg*, 17. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, S. XI-XXVI.

*Rudolf, Beate/Mahlmann, Matthias* (Hrsg.), 2007: Gleichbehandlungsrecht. Handbuch, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

*Sachverständigenrat (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration)*, 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten, Nürnberg: Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration.

*Sarrazin, Thilo*, 2010: Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen, München: Deutsche Verlags-Anstalt.

*Schäfers, Bernhard*, 2002: Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland, 7. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft.

*Schiffauer, Werner/Bojadzijev, Manuela,* 2009: Im Gespräch: Es geht nicht um einen Dialog. Integrationsgipfel, Islamkonferenz und Anti-Islamismus, in: *Hess, Sabine/Binder, Jana/Moser, Johannes* (Hrsg.), S. 171-185.

*Schmidt, Manfred G.*, 2004: Wörterbuch zur Politik, 2. Aufl., Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

*Schmidtke, Oliver,* 2010: Einwanderer als Ware. Wie die Marktlogik Migranten aussortiert, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2010, S. 51-57.

*Schönwälder, Karen*, 2006: Politikwandel in der (bundes-)deutschen Migrationspolitik, in: *Davy, Ulrike/Weber, Albrecht* (Hrsg.), S. 8-22.

*Schönwälder, Karen*, 2007: Reformprojekt Integration, in: *Kocka, Jürgen* (Hrsg.), Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays. WZB-Jahrbuch 2006, Berlin: Edition Sigma, S. 371-390.

*Schulte, Axel*, 2000: Zwischen Diskriminierung und Demokratisierung. Aufsätze zu Politiken der Migration, Integration und Multikulturalität in Westeuropa, Frankfurt/M.: IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation.

–, 2006: Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, in: *Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen* (Hrsg.), Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 27-58.

–, 2009: Demokratie und Integration. Zwischen dem Ideal gleicher Freiheit und der Wirklichkeit ungleicher Macht – Eine Studie mit Blick auf Norberto Bobbio, Münster/Berlin: LIT Verlag.

–/*Treichler, Andreas*, 2010: Integration und Antidiskriminierung. Eine interdisziplinäre Einführung, Weinheim/München: Juventa Verlag.

*Sieveking, Klaus*, 2008: Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige – ‚kosmopolitische Phantasterei' oder Integrationsrecht für Einwanderer?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 4/2008, S. 121-126.

*Stein, Ekkehart/Frank, Götz*, 2004: Staatsrecht, 19. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.

*SVR (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration),* 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).

*Thränhardt, Dietrich*, 2008: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

*Thunert, Martin*, 1995: Menschenrechte/Grundrechte/Bürgerrechte, in: Lexikon der Politik. Hrsg. v. *Dieter Nohlen*. Bd. 1: Politische Theorien. Hrsg. v. *Dieter Nohlen* und *Rainer-Olaf Schultze*, München: Verlag C. H. Beck, S. 333-348.

*Treibel, Annette*, 2008: Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, 4. Aufl. Weinheim/München: Juventa Verlag.

*Unabhängige Kommission „Zuwanderung",* 2001: Bericht: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin: Bundesministerium des Innern.

*Weißflog, Vera*, 2005: Germany's New Immigration Law – A Paradigm Shift or Lost in Transition?, in: German Yearbook of International Law. Jahrbuch für Internationales Recht, 48, Berlin: Duncker & Humblot Verlag, S. 291-326.

*Weltkommission (Weltkommission für Internationale Migration),* 2005: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

*Wieviorka, Michel*, 2004: Zur Überwindung des Konzepts der Integration. Eine Lektion aus französischen Erfahrungen der Gegenwart, in: *Bizeul, Yves* (Hrsg.), S. 1-11.

*Woyke, Wichard* (Hrsg.), 2007: Integration und Einwanderung, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

*Anschrift des Autors:*
Apl. Prof. Dr. Axel Schulte i.R., Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: axel.schulte@ipw.uni-hannover.de