

# WISO

# Diskurs

Oktober 2013

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland

Grundlagen für eine neue  
Migrations- und Integrationspolitik



Gesprächskreis  
Migration und Integration

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



Positionspapier im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-  
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

# **Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland**

Grundlagen für eine neue  
Migrations- und Integrationspolitik

*Mitglieder der Arbeitsgruppe:*

Dieter Filsinger

Matthias Geisthardt

Tillmann Löhr

Thilo Scholle

Günther Schultze

*Beraterin und Berater:*

Steffen Angenendt

Wolfgang Barth

Talibe Süzen

## Inhaltsverzeichnis

---

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	4
1. Die Perspektive eines Einwanderers	6
2. Perspektivenwechsel in der Integrations- und Migrationspolitik sind notwendig	8
3. Perspektivwechsel 1: Ein neues Verständnis von Integration zur Grundlage der Politik machen	10
4. Perspektivwechsel 2: Die Bundespolitik, Bundesministerien und nachgeordnete Behörden interkulturell öffnen	15
5. Perspektivwechsel 3: Kohärente Migrationspolitik gestalten	20
6. Perspektivwechsel 4: Flüchtlingsschutz und humanitäres Aufenthaltsrecht auf frühzeitige Teilhabe ausrichten	25
7. Perspektivwechsel 5: Neuordnung der Organisation und der Zuständigkeiten der Migrations- und Integrationspolitik ist erforderlich	29
Mitglieder der Arbeitsgruppe	33
Publikationen des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema (eine Auswahl)	35

*Diese Publikation wird mit Mitteln der DKLB-Stiftung gefördert.*

**STIFTUNG**  
DEUTSCHE KLASSENLOTTERIE BERLIN

Dieses Positionspapier wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Es gibt die persönliche Meinung der Mitglieder der Arbeitsgruppe wieder.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) | Gestaltung und Collage: [pellens.de](http://pellens.de) | Fotos: Fotolia, PhotoAlto, iStockFoto | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-655-0 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Vorbemerkung

---

Die Bundespolitik ist nach einem langen Dornröschenschlaf erwacht und hat in den letzten Jahren zahlreiche Initiativen in der Integrations- und Migrationspolitik eingeleitet: Es gibt immer weniger Politiker, die leugnen, dass Deutschland zu einem Einwanderungsland geworden ist. Die Integrationsgipfel und die Islamkonferenzen haben stattgefunden, es gibt ein nationales Integrationsprogramm und die rechtlichen Möglichkeiten für qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten, nach Deutschland einzureisen, wurden erleichtert.

Und trotzdem greifen diese Reformen zu kurz: Es fehlt z.B. ein Selbstverständnis in Politik und Gesellschaft, das nicht zwischen den „Einheimischen“ und den „Eingewanderten“ unterscheidet und stattdessen ein neues gesellschaftliches Zusammengehörigkeitsgefühl unabhängig von ethnischer Zugehörigkeit beschreibt.

Der Gesprächskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung hat deshalb eine Expertengruppe einberufen, um notwendige Perspektivenwechsel in der Migrations- und Integrationspolitik auf bundespolitischer Ebene zu erarbeiten. In dieses Positionspapier sind weiterhin Ergebnisse von Workshops, Konferenzen und Publikationen des Gesprächskreises Migration und Integration eingeflossen.

Die hier präsentierten Vorschläge dienen der Weiterentwicklung dieser für den Zusammenhalt der Gesellschaft wesentlichen Politikfelder.

*Günther Schultze*

Friedrich-Ebert-Stiftung

Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration

## Zusammenfassung

---

Trotz der vielfältigen Aktivitäten auf Bundesebene zur Migrations- und Integrationspolitik in den vergangenen Jahren fehlt nach wie vor ein schlüssiges Gesamtkonzept. Diese Politikfelder sind zentral für die Weiterentwicklung der Demokratie, die Sicherung des Wohlstandes und die Beteiligung der deutschen Politik an der Bewältigung internationaler Herausforderungen. Wir schlagen deshalb fünf Perspektivwechsel auf bundespolitischer Ebene vor:

### **Perspektivwechsel 1**

#### **Ein neues Verständnis von Integration zur Grundlage der Politik machen**

Ein weiter gefasstes Integrationsverständnis in modernen, heterogenen Gesellschaften bezieht alle Menschen und Gruppen ein und ist nicht auf Einwanderinnen und Einwanderer und auf kulturelle und religiöse Aspekte beschränkt. „Integration“ in „die“ Gesellschaft gibt es nicht. Vielmehr sind die einzelnen Lebensbereiche und die Institutionen die Orte, in denen das Zusammenleben gelingt und Zugangswege geöffnet oder verschlossen werden. Ziel der Integrationspolitik ist der Abbau sozialer Ungleichheit und die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit. Rassistisches Denken und Verhalten ist aufzudecken und zu bekämpfen. Ein sorgfältiger, reflexiver Umgang mit Begriffen ist notwendig, um Ausgrenzungen zu vermeiden. Die Begriffe „Einwanderinnen“ und „Einwanderer“ und „Einwandererfamilien“ sollten verstärkt in der öffentlichen Diskussion verwendet werden.

### **Perspektivwechsel 2**

#### **Die Bundespolitik, Bundesministerien und nachgeordnete Behörden interkulturell öffnen**

Die Bundespolitik, besonders die Bundesministerien und nachgeordnete Behörden, müssen sich interkulturell öffnen. Nicht mehr die Probleme und Schwierigkeiten, die Einwanderinnen und Einwanderer haben oder machen, dürfen im Mittelpunkt stehen. Interkulturelle Öffnung ist vielmehr ein systematischer, zeitbeanspruchender und ressourcenaufwändiger Prozess der Weiterentwicklung von Politikfeldern und Organisationen insgesamt. Bei Gesetzesinitiativen ist z. B. zu prüfen, welche Wirkungen sie hinsichtlich des Abbaus sozialer Ungleichheit haben. Ein interkulturelles Personalmanagement und ein „Einwanderer-Budgeting“ sind einzuführen. Eine unabhängige Evaluation der Migrations- und Integrationspolitik ist für eine kohärente Politikgestaltung notwendig.

## **Kohärente Migrationspolitik gestalten**

Notwendig ist eine kohärente Migrationspolitik. Deutschland wird auch in Zukunft aus wirtschaftlichen Gründen auf weitere Einwanderungen angewiesen. Zur Milderung der Folgen der demografischen Entwicklung ist eine systematische Einwanderungspolitik erforderlich. Neben den bereits eingeleiteten Öffnungsprozessen ist die Einführung eines Punktesystems als Steuerungsinstrument sinnvoll. Im Inland muss für Einwanderung geworben und im Ausland das Selbstverständnis als Einwanderungsland glaubhaft präsentiert werden. Migrations- und Entwicklungspolitik müssen besser verzahnt werden. Hinsichtlich der Freizügigkeitsrechte in der EU darf es kein Zwei-Klassen-Europa geben. Die Einwanderung darf nicht zu Lohndumping, Verdrängungsprozessen und unzumutbaren Arbeitsbedingungen führen.

## **Perspektivwechsel 3**

### **Flüchtlingsschutz und humanitäres Aufenthaltsrecht auf frühzeitige Teilhabe ausrichten**

Der Flüchtlingsschutz und das humanitäre Aufenthaltsrecht sind auf frühzeitige Teilhabe der Flüchtlinge auszurichten. Bisher bleibt der Aufenthaltsstatus vieler Flüchtlinge über Jahre unsicher, obwohl sich ihre Lebensperspektive in Deutschland verfestigt. Deshalb sollten frühzeitig Integrationsangebote gemacht werden. Die räumliche Beschränkung des Aufenthaltes von Flüchtlingen sollte aufgehoben und die sozialen Leistungen an die realen Bedürfnisse angepasst werden. Die Unterbringung in Sammelunterkünften sollte die Ausnahme, die in Wohnungen die Regel sein. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Quartiere sollten an den Planungsprozessen frühzeitig beteiligt werden. Auf europäischer Ebene ist eine neue Regelung zur solidarischen Verantwortungsteilung bei der Aufnahme von Asylbewerbern notwendig.

## **Perspektivwechsel 4**

### **Neuordnung der Organisation und der Zuständigkeiten der Migrations- und Integrationspolitik ist erforderlich**

Eine neue Organisation der Zuständigkeiten der Migrations- und Integrationspolitik muss der gewachsenen Bedeutung dieser Politikfelder gerecht werden. Wir schlagen vor, das durchsetzungsstarke Bundesministerium für Arbeit und Soziales federführend mit diesen Aufgaben zu betrauen. Im Bundesministerium des Innern sollen aufenthaltsrechtliche Fragen und Regelungen zur Staatsangehörigkeit verbleiben. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sollte aufgespalten und die jeweiligen Fachabteilungen diesen beiden Ministerien zugeordnet werden. Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ist aufzulösen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes soll aufgewertet und ausgebaut werden.

## **Perspektivwechsel 5**

## 1. Die Perspektive eines Einwanderers

---

### **Integration aktuelles Thema**

Mehmet ist ein politisch interessierter und aktiver Bürger. In den 1960er Jahren aus der Türkei nach Deutschland eingewandert, ist er inzwischen verheiratet und hat zwei in Deutschland geborene und nun erwachsene Kinder. Im Betrieb wurde er in den Betriebsrat gewählt und hat auch für den kommunalen Integrationsrat kandidiert. Er hat die gesellschaftliche und politische Debatte der letzten Jahre in Deutschland intensiv verfolgt. Auf der einen Seite ist er erfreut, dass auch die Bundespolitik das Thema „Integration“ entdeckt hat und in den Medien über „Integrationsgipfel“ und „Islamkonferenzen“ berichtet wird. Und trotzdem ist Mehmet unsicher geworden und fragt sich, ob dieses Land ihn je so akzeptieren wird, wie er ist.

### **Rassismus nimmt zu**

Er hätte es nicht für möglich gehalten, dass 2010 ein Buch mit dem Titel „Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen“ große Aufmerksamkeit in den Medien findet und auf breite Zustimmung in der Bevölkerung stößt. Er empfindet es als blanken Rassismus, wenn der Autor behauptet, die Bevölkerung in Deutschland werde durch Zuwanderer und Zuwanderinnen, vor allem durch muslimische, immer dümmer, weil sie aufgrund ihrer genetischen Ausstattung weniger intelligent seien.

### **Rechtsextremismus ist Bedrohung**

Im November 2011 wurde dann entdeckt, dass die Gruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) über viele Jahre hin zehn Morde und zahlreiche Banküberfälle verübt hat. Ermordet wurden acht türkische und ein griechischer Einwanderer sowie eine Polizistin. Deutsche Ermittlungsbehörden schlossen bei ihren Ermittlungen von Beginn an einen rechtsextremistischen Hintergrund aus und vermuteten „Ausinandersetzungen im Ausländermilieu“. Auch die Medien berichteten von „Dönermorden“. Der vom Bundestag eingesetzte NSU-Untersuchungsausschuss deckte zahlreiche Ermittlungsspannen, ein schweres Versagen der Sicherheitsdienste und eine systematische Blindheit gegen Rassismus und Rechtsextremismus auf. Dies alles führt dazu, dass Mehmet's Vertrauen in den deutschen Staat und die deutschen Sicherheitsbehörden massiv gestört ist.

### **Islamfeindlichkeit verstärkt sich**

Immer häufiger wird er außerdem im Betrieb gefragt, ob er Moslem sei, was er von Zwangsheirat, Ehrenmorden und Kopftüchern halte und wie er die Menschenrechtslage im muslimischen Land XY einschätze, obwohl er weder von dort kommt noch jemals dort war. Er merkt, dass ein neues Feindbild wirksam ist: „Islam“ und „Muslime“.



Irritiert ist er auch, wenn er von der Bundeskanzlerin hört: „Der Ansatz für Multikulti ist gescheitert, absolut gescheitert.“ Die Bundesrepublik Deutschland hatte doch nie ein politisches Programm oder ein Selbstverständnis dieser Art! Andererseits erlebt er die vielfältigen und bunten Lebensformen in seinem Stadtteil. Wie soll denn etwas scheitern, das es als politische Ideologie und Programmatik nie gab, andererseits aber seit langem Alltag ist?

Und schließlich liest er auch die zahlreichen Papiere und Aktionspläne von politischen und gesellschaftlichen Gruppen, Parteien und Vereinen, die gutgemeint und in positiver Absicht „Integration“ verbessern und „kulturelle Vielfalt“ fördern wollen. Aufmerksam verfolgt er die Talkshows zum Thema, die zum Teil skandalisierend, zum Teil aufklärerisch wirken sollen. Es wimmelt dort von Formulierungen wie: „Viele Menschen sind zu **uns** gekommen...“, „wer **hier** rechtmäßig lebt, gehört zu **uns**“, „und deshalb muss sich, wer hier lebt, an die Gesetze halten“. Und dann fragt er sich: Wer ist denn mit „uns“ gemeint, gehöre ich nach 40 Jahren immer noch nicht dazu? Wer ist denn „wir“ und wer sind „die Anderen“? Warum müssen alle immer, wenn es um Integration geht, betonen, dass man Gesetze einhalten muss? Wenn er diese Selbstverständlichkeiten hört, spürt er das Misstrauen gegen alle Einwanderer und Einwanderinnen.

Auch mit seinen Kindern diskutiert er darüber. Sie berichten von ihren Erfahrungen bei der Arbeitssuche, bei der schon ihr ausländisch klingender Name die Chancen schmälert. Und durch die Frage „Wo kommst du denn her?“ und die dann auf ihre Antwort „aus Essen“ nachgeschobene Frage „Und wo kommst du eigentlich her?“ fühlen sie sich ausgegrenzt und nicht anerkannt. Deshalb und weil sie wegen ihrer Zweisprachigkeit und ihrer guten Schulausbildung auch interessant für den boomenden türkischen Arbeitsmarkt sind, studieren sie inzwischen die dortigen Stellenangebote.

## Politik ignoriert Vielfalt

## Unterscheidung „Wir“ und „die Anderen“

## 2. Generation: Chancen auf anderen Arbeitsmärkten

### Wie wird die gegenwärtige Entwicklung und Diskussion in Deutschland von Einwanderinnen und Einwanderern wahrgenommen?

- Es wird ihnen vermittelt, dass sie nicht willkommen sind und in erster Linie Probleme verursachen.
- Sie erleben vielfältige Diskriminierungen und Ausgrenzungen im Alltag, im Beruf und in der Ausbildung.
- Rechtsextremismus und Rassismus stellen eine spürbare Bedrohung ihrer Existenz und Lebensweise dar.
- Deutschland hat noch kein Selbstverständnis als Einwanderungsgesellschaft entwickelt, das ein gemeinsames „Wir-Gefühl“ unabhängig von der ethnischen Herkunft beschreibt.

## 2. Perspektivenwechsel in der Integrations- und Migrationspolitik sind notwendig

---

### Zahlreiche Aktivitäten auf Bundesebene

Diese fiktive, leider aber realistische Erfahrungen von Einwanderinnen und Einwanderern aufgreifende Fallgeschichte verdeutlicht die Notwendigkeit von Perspektivenwechsel in der Migrations- und Integrationspolitik.

Erst in den 2000er Jahren ist in der Bundespolitik die Einsicht gewachsen, dass Deutschland eine Einwanderungsgesellschaft ist und die Integration der Einwanderinnen und Einwanderer und ihrer Kinder eine zentrale gesellschaftspolitische Aufgabe darstellt. In den vergangenen Jahren gab es auf Bundesebene zahlreiche Initiativen. Zu nennen sind etwa die Integrationsgipfel, die Islamkonferenzen, der Nationale Aktionsplan Integration (NAP), das Nationale Integrationsprogramm (NIP) und die Programme und Maßnahmen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Verschiedene Ministerien haben eigene Förderprogramme aufgelegt.

Die neue Integrationspolitik stellt zweifellos einen Fortschritt dar. Allerdings stehen die tatsächlichen Erfolge und Wirkungen in keinem Verhältnis zu der Anzahl der Aktivitäten und ihrer medialen Präsentation.

- Das Risiko arm zu werden lag in der Gesamtbevölkerung 2010 bei 14,5 Prozent, in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund bei 26,2 Prozent.<sup>1</sup>
- Migrantinnen und Migranten sind etwa doppelt so häufig auf Sozialhilfe angewiesen wie Deutsche ohne Migrationshintergrund.<sup>2</sup>
- Bei den Arbeitslosen sind Menschen mit Migrationshintergrund überrepräsentiert: Während ca. 20 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat, sind es 35 Prozent bei den Arbeitslosen im Jahr 2012.<sup>3</sup>

---

1 Als arm gelten Personen, deren verfügbares Nettoeinkommen unter 60 Prozent des Durchschnittseinkommens liegt. Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin, S. 86f.

2 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2009: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund.

3 Vgl. Bundesagentur für Arbeit. Menschen mit Migrationshintergrund auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Juni 2013.

- Der Anteil der jungen Erwachsenen zwischen 25 und 34 Jahren ohne beruflichen Bildungs- und Hochschulabschluss sinkt, aber bei den jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund liegt er weiterhin mehr als dreimal so hoch.<sup>4</sup>
- Alle bisherigen internationalen vergleichenden Bildungsstudien (PISA, Iglu, TIMMS) haben bestätigt, dass die mit einem Migrationshintergrund verbundenen Disparitäten in Deutschland größer sind als in den meisten anderen OECD-Staaten. Daran hat sich trotz einiger Verbesserungen bis heute nichts geändert.

Auch in der Migrationspolitik gibt es ambivalente Entwicklungen. Einerseits wurden die Einwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland für (Hoch-)Qualifizierte in den vergangenen Jahren erleichtert, die Bleibeperspektiven für ausländische Hochschulabsolventen verbessert und Deutschland hat zumindest zögerlich die Freizügigkeit für die neuen mittel- und osteuropäischen EU-Länder eingeführt. Andererseits sind aber die arbeitsmarktbezogenen Steuerungsinstrumente nach wie vor unzureichend, und vor allem werden die Migrations- und Integrationspolitik immer noch nicht als zusammenhängende Bereiche betrachtet.

Die Bedeutung dieser Politikfelder für die Zukunft unserer Gesellschaft werden unterschätzt und Reformen nur halbherzig angegangen. Auch die institutionelle Verankerung der Integrations- und Migrationspolitik muss neu geregelt werden.

Einen besonderen Reformstau gibt es bei der Entwicklung einer humanen Flüchtlingspolitik, wie diverse Gerichtsurteile belegen, die der Politik den gesetzlichen Veränderungsbedarf aufgezeigt haben.

Wir halten deshalb Perspektivenwechsel in fünf zentralen Bereichen für notwendig.

### **Benachteiligungen in verschiedenen Bereichen**

### **Reformen der Migrationspolitik unzureichend**

### **Organisationsstruktur inadäquat**

### **Neue Flüchtlingspolitik**

---

<sup>4</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013: Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn, S. 212.

### 3. Perspektivwechsel 1: Ein neues Verständnis von Integration zur Grundlage der Politik machen

---

#### **Kein enger Integrationsbegriff**

„Integration“ ist ein Dauerthema in der politischen und alltäglichen Kommunikation. Der Begriff wird dort fast ausschließlich im Zusammenhang mit „Migrantinnen und Migranten“ benutzt. Wir wenden uns gegen diese einseitige und verkürzte Verwendung des Integrationsbegriffs. Die Kritikpunkte sind:

#### **keine vollständige „Anpassung“**

- Integration wird als eine Anstrengung verstanden, die nur von den Einwanderinnen und Einwanderern erwartet wird.
- Integrationsbereitschaft wird gleichgesetzt mit einer vollständigen Anpassung (Assimilation) an die Erwartungen der Mehrheitsgesellschaft; die Bereitschaft der alteingesessenen Bevölkerung zur Aufnahme und Anerkennung der Einwanderinnen und Einwanderer wird dagegen nicht thematisiert. In diesem Verständnis erscheint Integration „gelingen“, wenn Einwanderinnen und Einwanderer „unsichtbar“ geworden sind.

#### **Bildung und Arbeit nicht ausblenden**

- Die Beobachtung der Einwanderinnen und Einwanderer erfolgt primär in Bezug auf kulturelle Fragen, wobei die „Kultur“ der Eingewanderten zumeist als defizitär wahrgenommen und für Integrations-schwierigkeiten verantwortlich gemacht wird.
- Dagegen bleiben die gesellschaftlichen Bedingungen, z. B. die Strukturen des Bildungssystems und des Arbeitsmarkts und die Institutionen der Einwanderungsgesellschaft in der Beobachtung des Integrationsgeschehens meist ausgeblendet.
- Dieser enge Integrationsbegriff wird auch auf die dritte Generation der Einwandererfamilien angewandt, obwohl diese Menschen hier geboren und aufgewachsen sind. Spezielle Maßnahmen und Programme, die für Neu-Einwanderer und -Einwanderinnen sinnvoll sind, sind für sie unangemessen. Sie müssen vielmehr zur Zielgruppe der allgemeinen Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik werden und der Gesetzgeber muss sie vor Diskriminierung schützen.

#### Neuinterpretation von „Integration“

Vor diesem Hintergrund mehren sich die Stimmen, die statt „Integration“ andere Leitkonzepte wie „Inklusion“, „Teilhabe“, „Diversität“ oder „Interkultur“ vorschlagen. Wir wollen jedoch am Integrationsbegriff festhalten, dabei aber die Anregungen der neueren Diskussion aufnehmen.

Wir plädieren für einen weiter gefassten Integrationsbegriff, der auf alle Menschen und Gruppen anwendbar ist: Integration in die Gesellschaft bedeutet Einbeziehung *in die Gesellschaft*, wofür auch die Begriffe der Zugehörigkeit und Teilhabe angemessen sind. *Integration der Gesellschaft* meint den Zusammenhalt der Gesellschaft insgesamt. Moderne Gesellschaften haben es beständig mit Integrationsproblemen zu tun, die meist eben nicht durch Einwanderung verursacht sind.

Integrationspolitik für alle muss die Wirklichkeit moderner Gesellschaften anerkennen. Diese zeichnen sich durch wachsende Vielfalt aus und sind in sich interkulturell. Die Bevölkerung unterscheidet sich z.B. hinsichtlich ihrer Milieu- und Schichtzugehörigkeit, Bildungsniveaus, Einkommenssituation, Familienformen und Wohnsituationen. Außerdem prägen unterschiedliche soziale Netzwerke, kulturelle Vorlieben und politische, religiöse und weltanschauliche Orientierungen die gesellschaftliche Wirklichkeit.

Moderne Gesellschaften stehen mithin vor der Herausforderung, Zusammenhalt unter der Bedingung von Vielfalt zu sichern. Wir plädieren nachdrücklich für eine Integrationspolitik, die einseitige Assimilationsansprüche an Einwanderer und Einwanderinnen aufgibt und auf dem Konzept einer pluralistischen Integration ruht. Die Grundlage des Zusammenlebens sind Recht und Gesetz.

Unsere Leitidee ist, dass es allen Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht werden muss, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Dies setzt die Anerkennung durch andere und einen gleichberechtigten Zugang zu den ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Ressourcen der Gesellschaft voraus. Dabei hängen die Lebenschancen von Einwanderinnen und Einwanderern ganz wesentlich von ihrem rechtlichen Status und von ihrem Zugang zu Bildung, Wohnraum, Erwerbsarbeit und sozialen Sicherungssystemen ab.

Integration in „die“ Gesellschaft gibt es nicht. Integration und die Verwirklichung von Lebenschancen von Einwanderinnen und Einwanderern und von Alteingesessenen vollziehen sich im Kindergarten, in der Kita, in der Grundschule, im Verein, in der Gewerkschaft, in der Partei, im Betrieb. Institutionen öffnen Zugangswege oder bauen Zugangsbarrieren auf. Im Stadtteil lebt man zusammen, in der Freizeit trifft man sich. Ob das Zusammenleben problemlos gelingt oder schwierig ist, hängt nicht zuletzt von den Fähigkeiten der beteiligten Akteure zur Anerkennung der anderen ab, von ihren interkulturellen Kompetenzen und ihrer Bereitschaft, Kompromisse auszuhandeln. Verteilungs- und Anerkennungskonflikte gibt es in allen modernen Gesellschaften, durch Einwanderung werden sie vielfältiger. Das politische Augenmerk ist vor allem auf solche Mechanismen zu richten, die aus (kultureller) Verschiedenheit soziale Ungleichheit erwachsen lassen.

**Integration betrifft alle Menschen und Gruppen**

**Vielfalt moderner Gesellschaften**

**Herausforderung „Zusammenhalt“**

**Gleichberechtigten Zugang ermöglichen**

**Integration in „die“ Gesellschaft gibt es nicht**

### **Unterschiedliche Dimensionen der Integration**

Sinnvoll ist die Unterscheidung von struktureller Integration (z. B. Eingliederung in Arbeit und Beschäftigung), sozialer Integration (z. B. Netzwerke, Freundschaften, Gruppenzugehörigkeiten), kultureller Integration (z. B. berufliche und schulische Kenntnisse, Sprachniveau, normative Orientierung) und identikativer Integration (z. B. Zugehörigkeitsgefühle zur Gesellschaft). Es ist jedoch auch aus wissenschaftlicher Perspektive strittig, in welcher Beziehung diese Bereiche zueinander stehen. Offensichtlich ist nur, dass die strukturelle Integration in der Regel die Beteiligungschancen in den anderen Integrationsbereichen prägt und dass sich kulturelle und normative Integrationsansprüche in einer zunehmend heterogenen Gesellschaft nicht abschließend definieren lassen. Auch diese Dimensionen der Integration betreffen alle Menschen.

Wir müssen erkennen, dass es auch in unserer Gesellschaft Rassismus gibt. Die Aufarbeitung der NSU-Morde hat dies gezeigt (siehe Einleitung). Rassistische Denkstrukturen zeichnen sich aus durch:

- die nachdrückliche Betonung von tatsächlichen oder fiktiven Unterschieden von Menschen;
- die Wertung dieser Unterschiede zum Nutzen des Rassisten und zum Schaden des Opfers;
- die Verabsolutierung und Verallgemeinerung dieser Unterschiede auf eine ganze Gruppe;
- die Legitimierung von Privilegien, ja sogar von Aggressionen und Gewalt, gegenüber den Ausgegrenzten.

### **Rassismus aufdecken**

Werden scheinbare biologische oder genetische Unterschiede zur Grundlage des Denkens und Handelns genommen, spricht man von biologischem Rassismus; dienen kulturelle Differenzierungen der Ausgrenzung, handelt es sich um kulturellen Rassismus. Zur Integrationspolitik gehört für uns deshalb eine Aufdeckung von rassistischen Denkstrukturen in allen Bereichen sowie ihre Bekämpfung.

### **Soziale Gerechtigkeit und Anerkennung als Ziel**

Im Gegensatz dazu sind soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit Werte, die für den Zusammenhalt der Gesellschaft entscheidend sind. Das Gleichheitspostulat darf aber nicht nur auf die Ausgangsbedingungen bezogen bleiben, sondern muss auch die Gerechtigkeit in der Verteilung von Lebenschancen (Verteilungsgerechtigkeit, Teilhabeerechtigkeit) einbeziehen.

Gleichberechtigte Teilhabe und kulturelle Anerkennung sind Leitlinien einer konsequenten Integrationspolitik. Sie ist darauf ausgerichtet, allen Bürgerinnen und Bürgern eine ökonomisch gesicherte Existenz, eine selbstständige Lebensführung und kulturelle Entfaltung zu ermöglichen. Sie muss vor allem die Lebensperspektiven von marginalisierten Bevölkerungsgruppen verbessern.

### Wodurch zeichnet sich das neue Integrationsverständnis aus?

- Ein weiter gefasster Integrationsbegriff bezieht sich auf alle Menschen und Gruppen unserer Gesellschaft.
- Er ist nicht auf kulturelle und religiöse Aspekte des Zusammenlebens begrenzt.
- Integration in „die“ Gesellschaft gibt es nicht. Moderne Gesellschaften sind vielfältig differenziert in unterschiedliche Lebensbereiche, Bevölkerungsgruppen und Milieus.
- Die Institutionen einer Einwanderungsgesellschaft müssen sich der ethnischen, sozialen und kulturellen Vielfalt der Bevölkerung anpassen und Zugangswege schaffen.
- Rassistisches Denken und Handeln sind aufzudecken und zu bekämpfen.
- Das Ziel der Integrationspolitik ist der Abbau sozialer Ungleichheiten und die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit.

### Zugehörigkeit anerkennen und Ausgrenzung vermeiden

Der deutschen Einwanderungsgesellschaft fällt es schwer, eine angemessene Bezeichnung für Einwanderinnen und Einwanderer und ihre hier geborenen Kinder zu finden.

Der Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund“ wurde erstmals im Jahr 2005 vom Statistischen Bundesamt im Rahmen des Mikrozensus verwendet. Das war hilfreich, um das vorher unterschätzte Ausmaß der Einwanderung nach Deutschland sichtbar zu machen. Nun wurde deutlich, dass jeder fünfte Einwohner Deutschlands einen Migrationshintergrund hat.

Gleichwohl ist der Begriff problematisch, weil viele Betroffene mit dieser Zuschreibung nichts anfangen können. Sie sehen vielmehr ihre Zugehörigkeit zur Gesellschaft in Frage gestellt. Außerdem reduziert das Merkmal „Migrationshintergrund“ individuelle Einmaligkeit in unzulässiger Weise.

Auch das unter bevölkerungsstatistischen Gesichtspunkten durchaus begründbare Nationenkonzept kann zu neuen Grenzziehungen führen. Angesichts der höchst unterschiedlichen Lebenslagen ist es inzwischen unangemessen, verallgemeinernd von „den“ Italienern, Vietnamesen oder Rumänen zu sprechen. Nationale Herkunft ist nur ein Aspekt der Lebenslage von Individuen und Bevölkerungsgruppen.

Einen Beitrag zu einer Integrationspolitik leisten hingegen empirische Analysen, die auf die Zugehörigkeit von Einwanderern und Einwanderinnen zu bestimmten Milieus abstellen. Milieus sind geprägt durch

**Kategorie: Menschen mit Migrationshintergrund**

**Grenzziehung durch Nationenkonzept**

**Neuer Ansatz: Milieukonzepte**

Wertorientierungen, Lebensstile und soziale Lagen. Menschen des gleichen Milieus, aber mit unterschiedlichem Migrationshintergrund verbindet z. B. mehr miteinander als Landsleute aus unterschiedlichen Milieus.

### **Reflexiver Umgang mit Begrifflichkeiten erforderlich**

Nationale Stereotypen prägen oft unbewusst unsere Alltagswahrnehmung und unsere Weltsicht. Nötig ist deshalb ein bewusster Umgang mit ethnischen und kulturellen Kategorisierungen im öffentlichen Diskurs. Nationale Herkunft, kulturelle Eigenheit sowie ethnische und religiöse Zugehörigkeit sind keine Wesensmerkmale von Menschen. Ihre Bedeutung lässt sich nur im Kontext sozialer Prozesse der Fremd- und Selbstzuschreibung verstehen. Einwanderinnen und Einwanderer entwickeln z. B. Bindestrich-Identitäten, wie „Deutsch-Türke“ oder hybride Identitätskonstruktionen wie „Kölner mit türkischer Herkunft“, die verschiedene Welten und Erfahrungen zusammenbinden.

### **Einwanderinnen und Einwanderer als positiv besetzte Begriffe**

Für die politische und gesellschaftliche Debatte schlagen wir vor, verstärkt die Begriffe „Einwanderinnen und Einwanderer“, „Einwanderfamilien“ zu verwenden und von der „zweiten bzw. dritten Einwanderergeneration“ zu sprechen. In wissenschaftlichen Analysen können durchaus andere Kategorisierungen sinnvoll sein, wobei die jeweiligen Ziele der Untersuchungen deutlich gemacht werden sollten.

#### **Weshalb sind Begriffe und Kategorisierungen so wichtig?**

- **Begriffe prägen die Weltsicht und Bewertungen von Menschen, bestimmen Diskurse und können ein- oder ausgrenzend wirken.**
- **Der Begriff „Mensch mit Migrationshintergrund“ hat die Tatsache deutlich gemacht, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Als Begriff zur Beschreibung der differenzierten Lebenslagen und Lebenswelten der Einwanderinnen und Einwanderer ist er aber ungeeignet.**
- **Ein sorgfältiger, reflexiver Umgang mit kulturellen und ethnischen Zuschreibungen ist erforderlich.**
- **Verwendet werden sollten vor allem die Begriffe „Einwanderinnen und Einwanderer“ und „Einwandererfamilien“.**



## 4. Perspektivwechsel 2: Die Bundespolitik, Bundesministerien und nachgeordnete Behörden interkulturell öffnen

---

Wenn Deutschland kulturell, ethnisch und von den Lebensformen her vielfältiger wird, muss sich auch die Integrationspolitik auf Bundesebene diesen Veränderungen anpassen. Notwendig ist ein strategisches Gesamtkonzept.

Als Begriff für diese umfassende Strategie hat sich „Interkulturelle Öffnung“ (IKÖ) durchgesetzt. Er konkurriert mit anderen Begriffen, wie z.B. „Integration als Querschnittsaufgabe“ oder „Integrations-Mainstream“ oder „Cultural Mainstream“. Neuerdings ist „Diversity Management“ modern. Wichtiger als eine Debatte um die Bezeichnung sind aber die Inhalte und Ziele dieser Konzepte.

Bei der Umsetzung von Konzepten zur Interkulturellen Öffnung in Institutionen, Ämtern und Unternehmen erfolgt häufig eine zweifache Engführung: Zum einen wird darunter lediglich die Einstellung von Menschen mit Migrationshintergrund verstanden, die dann für „Integration“ zuständig sind. Die Fort- und Weiterbildung der gesamten Belegschaft, inklusive der Führungskräfte, mit dem Ziel der interkulturellen Kompetenzvermittlung gerät so aus dem Blickfeld. Zum anderen wird die Interkulturelle Öffnung auf die Gestaltung spezifischer an Einwanderinnen und Einwanderer gerichteter Angebote verengt. Besonders wichtig ist jedoch z.B. die Öffnung der kommunalen Regelangebote für Einwanderinnen und Einwanderer.

Der grundlegende Perspektivenwechsel eines IKÖ-Konzeptes auf Bundesebene besteht darin, dass nicht mehr die (angeblichen oder tatsächlichen) Probleme und Schwierigkeiten, die Einwanderinnen und Einwanderer machen oder haben, im Mittelpunkt stehen. Gefragt wird vielmehr, wie sich Organisationen und politische Konzepte ändern müssen, um dem Ziel der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit in der Einwanderungsgesellschaft näher zu kommen.

Interkulturelle Öffnung ist ein Instrument mit dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe und der Verwirklichung von Chancengleichheit von Einwanderinnen und Einwanderern und ihrer Kinder in allen Lebensbereichen und in allen Politikfeldern. Das Besondere ist, dass IKÖ-Prozesse die gesamte Organisation und ein gesamtes Politikfeld und nicht nur einzelne Themen und Bereiche betreffen.

**Interkulturelle Öffnung  
als umfassende Strategie**

**Keine Engführung des  
Konzeptes**

**Organisationen fit  
machen für die Einwanderungsgesellschaft**

## Wie kann ein solcher Prozess organisiert werden?

### Phasen der IKÖ

Der Prozess der Interkulturellen Öffnung ist zeit- und ressourcenaufwändig. Wenn er erfolgreich sein soll, ist eine „strategische Steuerung“ erforderlich. Sie umfasst die Phasen: Vorbereitung und Sensibilisierung, Bestandsaufnahme, Ziele vereinbaren und Handlungsfelder festlegen, Handlungskonzepte entwickeln und umsetzen und Wirkungen analysieren und in neue Handlungskonzepte einfließen lassen. Integrations- und Migrationspolitik sind nicht mit einem speziellen Programm oder einem Gesetz abgeschlossen, sondern werden so als Daueraufgabe staatlicher Politik definiert und konzipiert.

### „Top-Down“- und „Bottom-Up“-Prinzip

Von entscheidender Bedeutung ist, dass der gesamte Prozess „von oben gewollt“ (Top-Down) und „von unten getragen“ (Bottom-Up) wird. Eingeleitet wird die IKÖ mit einer Vorbereitungs- und Sensibilisierungsphase. IKÖ kann nur funktionieren, wenn die Bundesregierung und die Bundesminister diese Veränderungen wollen und den Prozess initiieren und aktiv mittragen. Migrations- und Integrationspolitik müssen zur Chefsache werden. Es muss ein neues Leitbild, ein neues Selbstverständnis der Einwanderungsgesellschaft formuliert werden, das die oben beschriebene Teilung der Bevölkerung in „Wir“ und „Die“ überwindet.

Aufgabe der Bundesregierung ist es, diese politische Prioritätensetzung in die Ministerien und nachgeordneten Behörden zu tragen, um so den Politik- und Perspektivwechsel in Gang zu setzen. Es folgt eine nicht zu kurze Phase, in der die Abteilungen, Referate und sonstigen Arbeitseinheiten dieses neue Leitbild diskutieren und die Relevanz für ihre Arbeit einschätzen.

### Bestandsaufnahme in den Organisationen

Alle Ministerien listen auf, welche speziellen Angebote zur Integrationsförderung bestehen und in welchen Bereichen sie mit Einwanderungsfragen befasst sind. Auch durchforsten sie die Politikbereiche, bei denen Fragen der Integration und Migration nicht im Mittelpunkt stehen oder noch nicht berücksichtigt sind. Bundesprogramme sind z. B. hinsichtlich der Einbeziehung von Einwanderinnen und Einwanderern zu evaluieren. Gesetze müssen auf ihre Auswirkungen hinsichtlich der Verwirklichung von Chancengleichheit überprüft werden.

### Konkrete Zielformulierung

Bei der Zielentwicklung müssen alle Beteiligten einbezogen werden. Ziele, wie z. B. „Wir wollen die Integration verbessern“ oder „Wir werden die Teilhabemöglichkeiten der Einwanderer erhöhen“, bleiben in der Regel wirkungslos, weil niemand weiß, was konkret getan werden soll. Entscheidend ist, dass die Ziele einen engen Bezug zur Praxis haben. Sie sollten dem **SMART**-Prinzip (**s**pezifisch, **m**essbar, **a**traktiv, **r**ealistisch und **t**erminiert) folgen.

Analog zum „Gender-Budgeting“ sollte weiterhin bei der Haushaltserstellung und Mittelvergabe ein „Einwanderer-Budgeting“ umgesetzt werden mit dem Ziel, die Gleichstellung der Einwanderinnen und Einwanderer zu fördern. Die Verteilung der finanziellen Ressourcen hat unmittelbaren Einfluss auf die Lebensverhältnisse einzelner Gruppen. Die Einnahmen und Ausgaben des Staates sollten hinsichtlich ihrer Wirkungen zum Abbau der Benachteiligungen von Einwanderinnen und Einwanderern überprüft werden.

### Einwanderer-Budgeting

Und schließlich ist ein systematisches interkulturelles Personalmanagement der Ministerien zentraler Bestandteil der Interkulturellen Öffnung. Hierzu gehören z. B. das Personalmarketing, die Personalauswahl, die Personalführung und die Personal- und Organisationsentwicklung und die Förderung der interkulturellen Kompetenz aller Beschäftigten.

### Interkulturelles Personalmanagement

#### Was heißt Interkulturelle Öffnung auf Bundesebene?

- **Bisherige Ansätze der Interkulturellen Öffnung auf Bundesebene greifen zu kurz.**
- **Interkulturelle Öffnung ist ein systematischer, zeitbeanspruchender und ressourcen-aufwändiger Prozess der Veränderung von Politikfeldern und Organisationen.**
- **Interkulturelle Öffnung muss durch die Spitzen der Politik und der Ministerien eingeleitet werden und muss die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien einbeziehen.**
- **Ein „Einwanderer-Budgeting“ sollte eingeführt werden.**
- **Bei Gesetzesinitiativen ist z. B. systematisch zu prüfen, welche Wirkungen sie hinsichtlich des Abbaus sozialer Ungleichheit von Einwanderinnen und Einwanderern haben.**
- **Ein systematisches interkulturelles Personalmanagement ist einzuführen.**

## Integrationsmonitoring und Evaluation

Integrationsmonitoring und Evaluation sind zentrale Bestandteile zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik. Die Bundesregierung hat 2009 und 2012 Integrationsindikatorenberichte vorgelegt. Zudem gibt es zahlreiche empirische Forschungsprojekte, u. a. vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, die neue Ergebnisse und Sichtweisen in die Diskussionen einbringen.

### Integrationsmonitoring wichtig

Die bisher vorliegenden Ergebnisse leisten wichtige Beiträge für eine differenzierte Analyse des Integrationsgeschehens. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die Beobachtung des Integrationsgeschehens im Wesentlichen aus der Perspektive der Einwanderungsgesellschaft erfolgt, sich auf die Einwanderinnen und Einwanderer konzentriert und

### Neue Fragestellungen und Indikatoren sind nötig

die Integrationsbereitschaft der alteingesessenen Bevölkerung vernachlässigt. Die fortschreitende Vielfalt der (Migrations-)Bevölkerung erlaubt aber immer weniger verallgemeinernde Aussagen: Generationenzugehörigkeit, regionale Gesichtspunkte, Migrationsbiographien, Integrationsverläufe und Integrationsmuster spielen z.B. eine Rolle. So zeigen die Integrationsindikatorenberichte unter anderem, dass der Migrationshintergrund im Hinblick auf die Teilhabechancen an Bedeutung verliert, wenn andere Faktoren wie z.B. Alter, Geschlecht, Bildung, Einkommen, einbezogen werden.

### **Integrationsmonitoring in Sozialberichterstattung integrieren**

Deshalb ist eine grundlegende Neuausrichtung des Integrationsmonitorings nötig. Stärker zu berücksichtigen sind schicht- bzw. milieuspezifische Faktoren, die Integrationsbereitschaft der alteingesessenen Bevölkerung und die Perspektive der Einwanderinnen und Einwanderer. Längerfristig sollte die Integrationsberichterstattung in die allgemeine Sozial- und Bildungsberichterstattung integriert werden. Die Aufmerksamkeit sollte verstärkt auf jene Mechanismen gerichtet werden, die bewirken, dass aus Heterogenität soziale Ungleichheiten resultieren.

Die Vielfalt von Berichterstattungen führt einerseits zu Unübersichtlichkeit, andererseits wird dadurch das Wissen vermehrt. Es sollte geprüft werden, ob Doppelarbeit durch ein abgestimmtes Monitoringkonzept vermieden werden kann. Sinnvoll ist sicherlich eine systematische Zusammenführung der Befunde zur Erleichterung politischer Planungsprozesse.

### **Evaluation als Grundlage einer kohärenten Politikgestaltung**

Evaluation ist ein Verfahren, um wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse über die Wirkungen von Politiken, Programmen und Maßnahmen zu gewinnen. Sie bedient sich der Daten aus Monitorings, aber aus Monitoring-Daten kann nicht umstandslos auf Wirkungen geschlossen werden.

Die Bundesregierung hat bisher auf eine systematische Evaluation der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans verzichtet. Zwar erfolgt eine interne Fortschrittskontrolle der beteiligten Akteure, die aber den Ansprüchen einer objektiven und umfassenden Evaluation nicht genügt. Es fehlt eine externe und langfristig angelegte (Wirkungs-)Evaluation der Integrationspolitik des Bundes und seiner Instrumente, wie sie in anderen Politikfeldern (z.B. Arbeitsmarkt- und Familienpolitik) praktiziert wird.

Die Evaluation von Integrationspolitiken stellt ein bisher vernachlässigtes Feld dar. Angesichts zukünftiger Migrationsbewegungen und transnationaler Vernetzungen steht die Migrations- und Integrationspolitik vor neuen Herausforderungen. Eine unabhängige Beobachtung und Evaluation der Migrations- und Integrationspolitik ist Grundlage einer zukunftsorientierten Politik.

### Weshalb ist eine Weiterentwicklung von Integrationsmonitoring und Evaluation wichtig?

- Die bisherigen Berichte konzentrieren sich einseitig auf die „Integrationsleistungen“ der Einwanderer und Einwanderinnen.
- Die „Integrationsbereitschaft“ der alteingesessenen Bevölkerung gerät zu selten in den Blick.
- Einwanderungsspezifische Indikatoren und allgemeine Indikatoren zur Beschreibung der Lebenslage sind miteinander zu verbinden.
- Längerfristig sollte die Integrationsberichterstattung in die allgemeine Sozial- und Bildungsberichterstattung integriert werden.
- Eine unabhängige Evaluation der Migrations- und Integrationspolitik des Bundes fehlt bisher, ist aber für eine kohärente Politikgestaltung notwendig.

## 5. Perspektivwechsel 3: Kohärente Migrationspolitik gestalten

---

### Bisherige Reformbemühungen sind unzureichend

#### **Unvollendete Reformen**

Die deutsche Migrationspolitik wurde in den vergangenen 15 Jahren – seit die rot-grüne Regierungskoalition 1998 den jahrzehntelangen Stillstand in der deutschen Migrationspolitik beendete – grundlegend reformiert. Allerdings sind die Reformen bis heute unvollendet und es wurde auch nicht offensiv genug für sie geworben. Die bisherige Öffnung war nicht ausreichend: Der Fachkräftebedarf wird aufgrund der demografischen Alterung und Schrumpfung so schnell wachsen, dass nicht nur die inländischen Arbeitskräftepotenziale bei Frauen, Menschen mit Behinderung, schlechter Qualifizierten, Älteren und bereits hier lebenden Einwanderern und Einwanderinnen sehr viel besser genutzt werden müssen. Auch die Einwanderung muss ausgeweitet werden, und dafür muss im In- und Ausland aktiv geworben werden. Hier muss ein Perspektivwechsel erfolgen, und die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik muss so mit der Migrationspolitik abgestimmt werden, dass eine kohärente Politik entsteht.

#### **Neue Einwanderungsmöglichkeiten eröffnet**

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 2000, der Green-card-Regelung von 2001, die den deutschen Arbeitsmarkt für IT-Fachkräfte öffnete, sowie der Reform des Aufenthaltsgesetzes 2004 hat die rot-grüne Koalition ab 1998 die Weichen für eine moderne Migrationspolitik gestellt. Die nachfolgenden Regierungen haben weitere Reformen unternommen. So wurde für hier ausgebildete ausländische Akademiker und Akademikerinnen der Arbeitsmarktzugang erleichtert. Zudem wurde das deutsche Recht an neue EU-Richtlinien angepasst, vor allem durch die „Blaue Karte EU“, die Hochqualifizierten nahezu unbeschränkte Einwanderungsmöglichkeiten bietet. Zudem wird derzeit die Beschäftigungsverordnung reformiert, so dass nun auch Beschäftigte in Ausbildungsberufen, also Fachkräfte, Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten können, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

#### **Punktesystem fehlt**

Angesichts der immensen demografischen Herausforderungen, vor denen Deutschland steht, insbesondere im Hinblick auf die Alterung und Schrumpfung der erwerbstätigen Bevölkerung und die zunehmend ungleiche demografische Entwicklung, sind diese Reformschritte aber immer noch unzureichend. Nicht nur im Hinblick auf das Reformtempo, sondern auch auf den Reformumfang. Wichtige Elemente einer umfassenden Arbeitsmigrationspolitik fehlen. So ist das System trotz der jüngeren Reformen immer noch zu stark nachfrageorientiert; an-

gebotsorientierte Elemente, vor allem ein qualifikationsorientiertes Punktesystem, sind zu schwach ausgeprägt.

Ein großes Manko der bisherigen Reformen ist zudem, dass sie nicht hinreichend öffentlich kommuniziert wurden. Die bisherigen Versuche der Bundesregierung, um Zustimmung für die migrationspolitische Öffnung zu werben, sind zu begrüßen, aber nicht ausreichend. Bislang führen politische und wirtschaftliche Entscheider die Einwanderungsdebatte immer noch weitgehend unter sich, eine breite öffentliche Debatte gibt es nicht. Diese aber wäre für die Akzeptanz weiterer Einwanderung notwendig. Das gilt auch für viele kleine und mittelständische Unternehmen, die noch nicht erkannt haben, dass Deutschland mit den jüngsten Reformen inzwischen ein im internationalen Vergleich offenes Einwanderungssystem hat. Schließlich wird die Öffnung auch im Ausland noch nicht hinreichend wahrgenommen, trotz der jüngsten Bemühungen der Bundesregierung um eine bessere Außen- darstellung über das Internet.

Die Folge ist die paradoxe Situation, dass Deutschland zwar inzwischen gute Einwanderungsmöglichkeiten bietet, aber immer noch nicht als Einwanderungsland gilt. Die geringe Zahl von in jüngerer Zeit eingewanderten qualifizierten Arbeitsmigrantinnen und -migranten kann dafür als Beleg dienen; sie ist ein deutlicher Hinweis auf strukturelle Schwächen gerade bei der Kommunikation der Reformen. Diese Schwächen werden sich, wenn nicht gegengesteuert wird, angesichts der zunehmenden Konkurrenz mit anderen alternden und schrumpfenden Industriestaaten um qualifizierte Arbeitskräfte negativ bemerkbar machen. Es droht die Gefahr, dass andere Staaten, die eher als einwanderungsfreundlich wahrgenommen werden, dann auch tatsächlich die erwünschte Einwanderung erhalten.

## Grundlegende Forderungen für die weitere Migrationspolitik

*Erstens* muss die begonnene Reform der Einwanderungsregelungen zügig vollendet werden, wobei neue gebotsorientierte Elemente, darunter insbesondere ein Punktesystem, aufzunehmen sind. Dabei ist besonderer Wert darauf zu legen, dass die Regelungen aufeinander bezogen sind und sich ergänzen; vor allem aber müssen die Übergänge zwischen verschiedenen Statusgruppen (befristet oder unbefristet, qualifiziert oder hoch qualifiziert) erleichtert werden. Zudem müssen die einzelnen Regelungen ein Einwanderungssystem „aus einem Guss“ ergeben; die Regelungen müssen klar, einfach, verständlich und leicht umzusetzen sein. Dazu müssen die bestehenden Regelungen weiter durchforstet werden, und überflüssige und verzichtbare Regelungen müssen gestrichen werden. Das gilt insbesondere für Regelungen, die aus Angst vor Masseneinwanderungen verabschiedet wurden und die noch den Geist der früheren Abwehrpolitik gegenüber Einwanderung atmen.

## Öffentliche Debatte fehlt

## Deutschland wird nicht als Einwanderungsland wahrgenommen

## Einwanderungssystem „aus einem Guss“

## Willkommenskultur in Deutschland

*Zweitens* muss der faktische Paradigmenwechsel zu einer offenen Einwanderungspolitik in Deutschland und im Ausland auch kommuniziert und gelebt werden. Im Inland muss die neue Einwanderungspolitik mit dem Hinweis auf den demografischen Wandel, die internationale Wettbewerbsfähigkeit und den Beitrag von Einwanderinnen und Einwanderern zu Wohlstand und Entwicklung in Deutschland begründet werden, und es muss aktiv für sie geworben werden. Insbesondere muss die Information und Ansprache von Unternehmen und Gewerkschaften verbessert werden, und es muss eine breite öffentliche Debatte unter Einbeziehung gesellschaftlicher Organisationen stattfinden. Es reicht nicht aus, Gesetze zu verabschieden, sie müssen auch gesellschaftlich verankert werden. Eine Willkommenskultur in Deutschland muss auf der Überzeugung beruhen, dass Einwanderung – gleich ob befristet, wiederholt oder dauerhaft – im Interesse Deutschlands ist und dass Integration nicht nur eine staatliche und betriebliche Aufgabe ist, sondern auch bedeutet, in den Nachbarschaften auf die neuen Mitbürger und Mitbürgerinnen zuzugehen. Hier sind vielfältige bürgerschaftliche Initiativen und Ansätze denkbar, die öffentlich unterstützt werden sollten. Ähnliches gilt auch für die Vermittlung der neuen Politik im Ausland. Hierzu müssen im Ausland Informationskampagnen organisiert werden, in denen potenzielle Einwanderer und Einwanderinnen klar und präzise über die deutsche Rechtslage, die faktischen Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland und generell über das Leben in Deutschland informiert werden. Zudem müssen kompetente Ansprechstellen im Ausland eingerichtet werden, an die sich Einwanderungswillige wenden können.

## Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik

*Drittens* muss eine größere Kohärenz mit anderen Politikbereichen, insbesondere mit der Entwicklungspolitik, hergestellt werden. Zu oft noch werden Einwanderungssteuerung und Entwicklungspolitik als getrennte Politikbereiche betrachtet und vollzogen. Das widerspricht nicht nur dem veränderten Charakter des globalen Wanderungsgeschehens, das immer stärker von temporären und zirkulären Wanderungen geprägt ist. Auch Rückwanderungen sind zunehmend ein integraler Bestandteil von Arbeitsmigration und müssen daher bei der Konzeption von Programmen systematisch mitbedacht werden. Die Verbindung zwischen den Politikbereichen muss auch stärker in den Blick genommen werden, weil Einwanderinnen und Einwanderer inzwischen allein schon durch ihre Rücküberweisungen einen weitaus größeren finanziellen Entwicklungsbeitrag leisten als die gesamte staatliche Entwicklungshilfe aller Industriestaaten. Positive Entwicklungswirkungen entstehen aber nicht von selbst, sondern dann, wenn es faire Vereinbarungen mit den Herkunftsländern gibt, die Migration gut geregelt ist, Braindrain<sup>5</sup> vermieden wird, die Rechte der Migrantinnen und Migranten gewahrt

---

5 Unter „Braindrain“ wird die Auswanderung von (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften verstanden, die zu gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Schäden in den Auswanderungsländern führt.



werden und die Migration entwicklungspolitisch begleitet wird, etwa durch migrationspolitische Beratung für die Herkunftsländer, durch eine Erleichterung von Rücküberweisungen oder durch Unterstützung der entwicklungspolitischen Aktivitäten von Diasporas.

*Viertens* erfordert eine größere Kohärenz auch institutionelle Reformen. Gerade bezüglich der Frage, wie sich welche Ressorts bei der Gestaltung der Migrationspolitik abstimmen, wer die Koordinierung übernimmt, wer über die Mittel zur Unterstützung von Migration und Integration verfügt und wie die Abstimmung auf europäischer Ebene erfolgen soll, besteht Klärungsbedarf. Dabei dürfen institutionelle Reformen und Änderungen von Zuständigkeiten nicht Selbstzweck sein, sondern einer größeren Wirksamkeit, Transparenz und Sichtbarkeit der staatlichen Bemühungen dienen (siehe Perspektivwechsel 5).

*Fünftens* kann Einwanderung nur dann positive gesellschaftliche Wirkungen entfalten, wenn Verdrängung, Ausbeutung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt verhindert und die Rechte der Einwanderinnen und Einwanderer gewahrt werden. Immer noch erleben Einwanderinnen und Einwanderer in bestimmten Betrieben, aber auch in vielen privaten Haushalten, unzumutbare Arbeitsbedingungen. Neue Pflegekonzepte sind deshalb nötig. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns könnte helfen, die schlimmsten Ausbeutungsverhältnisse in den Betrieben zu verhindern. Entscheidend sind härtere Strafen für kriminelle und ausbeuterische Arbeitgeber und strengere Kontrollen. Dafür müssen allerdings auch die personellen und finanziellen Voraussetzungen geschaffen werden. Wichtig ist ferner, die Umgehung von Arbeitnehmerrechten durch Scheinselbstständigkeit zu verhindern.

*Sechstens* stellt schließlich der Umgang mit Einwanderinnen und Einwanderern aus ärmeren EU-Staaten, derzeit vor allem Bulgarien und Rumänien, eine besondere Herausforderung dar. Diese Einwanderung wird, wie alle einschlägigen Untersuchungen zeigen, zu Unrecht pauschal als „Armutswanderung“ abgewertet. In Wirklichkeit ist diese Einwanderung so vielschichtig wie die aus anderen jüngeren Beitrittsländern auch und umfasst auch viele qualifizierte Einwanderer und Einwanderinnen. Es ist entscheidend, dass die Politik immer wieder darauf verweist, dass für Bulgaren und Rumänen die gleichen Freizügigkeitsrechte wie für alle anderen EU-Bürger gelten und dass es kein „Zwei-Klassen-Europa“ geben darf. Die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit wird für diese Länder Anfang 2014 eingeführt.

In manche deutsche Kommunen wandern verstärkt Roma und Sinti aus diesen Ländern ein. Gründe für ihre Auswanderung sind ihre Perspektivlosigkeit und massive Diskriminierungen in den Herkunftsländern. Die Verbesserung ihrer Lebenssituation in den Herkunftsländern ist eine dringende gesamteuropäische Aufgabe. Die besonders betroffenen

### **Institutionelle Reformen nötig**

### **Keine Ausbeutung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt**

### **Kein „Zwei-Klassen-Europa“**

### **Lebenssituation von Sinti und Roma verbessern**

Kommunen in Deutschland müssen bei der Bewältigung dieser neuen Herausforderungen verstärkt durch die Länder und den Bund unterstützt werden. Für die Verbesserung der Lebenssituation von Roma und Sinti in Deutschland ist die Entwicklung und Umsetzung einer Gesamtstrategie von Europäischer Union, Bund, Ländern und Kommunen dringend notwendig. Der auch in Deutschland weitverbreitete Antiziganismus als eine besondere Art von Rassismus muss gesellschaftlich bekämpft werden.

#### Weshalb ist eine neue kohärente Migrationspolitik nötig?

- Zur Milderung der Folgen der demografischen Alterung und Schrumpfung ist eine gezielte und systematische Einwanderungspolitik erforderlich.
- Deutschland hat zwar in den letzten Jahren die Türen vor allem für Hochqualifizierte geöffnet, es fehlt aber nach wie vor im Ausland ein Image als Einwanderungsland.
- Die Reformen müssen weiterentwickelt werden, insbesondere ist die Zeit für die Einführung eines Punktesystems als Einwanderungsinstrument überfällig.
- Migrations- und Entwicklungspolitik müssen besser verzahnt werden.
- Die Politik muss durch Gesetze und Kontrollen verhindern, dass Einwanderungen zu Verdrängungsprozessen, Lohndumping und unzumutbaren Arbeitsbedingungen führen.
- Hinsichtlich der Freizügigkeitsrechte in der EU darf es kein Zwei-Klassen-Europa geben.
- Die Lebensperspektive von Sinti und Roma in Europa muss verbessert werden. Antiziganismus als besondere Form des Rassismus ist zu bekämpfen.

## 6. Perspektivwechsel 4: Flüchtlingsschutz und humanitäres Aufenthaltsrecht auf frühzeitige Teilhabe ausrichten

---

### Herausforderungen in Deutschland

Die Lebenssituation von Asylbewerbern ist ebenso wie die von Geduldeten rechtlich auf ein Provisorium ausgerichtet. Der aufenthaltsrechtliche Status von Asylbewerbern ist erst nach Abschluss des Verfahrens geklärt: Entweder werden sie als Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt und erhalten eine Aufenthaltserlaubnis mit den daraus resultierenden Rechten, oder sie werden abgelehnt und müssen ausreisen. Geduldete befinden sich in der formalisierten Illegalität: Ein Aufenthaltstitel wurde nicht erteilt, aber solange ein tatsächliches oder rechtliches Abschiebungshindernis besteht, wird die Abschiebung vorübergehend ausgesetzt.

#### Rechtliches Provisorium

Dementsprechend provisorisch ist der Aufenthalt beider Gruppen ausgestaltet. Asylbewerber dürfen innerhalb des ersten Jahres nicht arbeiten. Ihre Bewegungsfreiheit ist durch die so genannte Residenzpflicht beschränkt. Sie haben keinen Zugang zu Integrationskursen. Sie sind vielfach in dezentral gelegenen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Sie erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, also eine materielle und gesundheitliche Fürsorge, die unterhalb der Regelsysteme liegt. Die Lage von Geduldeten ist weitgehend gleich.

#### Soziales Provisorium

Aber wie verhält es sich mit dem vermeintlich provisorischen Aufenthalt tatsächlich? Schauen wir auf die Asylbewerber: 2012 betrug die Gesamtschutzquote – Anerkennung als Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte – 27,7 Prozent, im Schnitt der vergangenen fünf Jahre 28,5 Prozent. Hinzugerechnet werden muss die – empirisch nicht erhobene, Praktikern zufolge aber erhebliche – Zahl derer, deren Asylantrag erst vor dem Verwaltungsgericht Erfolg hat. Ein erheblicher Anteil bleibt also schon aufgrund der Anerkennung als schutzbedürftig langfristig in Deutschland.

#### Tatsächlich längerer Aufenthalt

Zum aufenthaltsrechtlichen Verbleib der übrigen 71,5 Prozent gibt es keine Studien. Es ist davon auszugehen, dass auch von ihnen viele bleiben. Zum einen dürften manche eine Legalisierung des Aufenthalts durch Wechsel in andere Aufenthaltsw Zwecke vollziehen, etwa durch Heirat oder Geburt von Kindern in Deutschland. Zum anderen ist davon auszugehen, dass ein weiterer Anteil abgelehnter Asylbewerber

wegen Ausreisehindernissen nicht abgeschoben werden kann und sich in der Menge der zuletzt rund 85.000 Geduldeten wiederfindet (Stichtag 8/2012). Und auch bei diesen erweist sich die Idee des Provisoriums als realitätsfern: Von den Geduldeten lebten 2012 immerhin 46 Prozent länger als sechs Jahre in Deutschland. Von den langjährig Geduldeten wiederum haben viele über verschiedene Bleiberechtsregelungen zwischen 2006 und 2012 den Weg in eine Aufenthaltserlaubnis gefunden. Kurzum: Viele, vielleicht gar der größere Teil von Asylbewerbern und Geduldeten, bleiben.

### **Frühzeitig Teilhabe ermöglichen**

Stellt sich dies im Einzelfall heraus, setzt der individuelle integrationspolitische Reparaturbetrieb an: Nach langjährigem Aufenthalt ohne Zugang zu Integrationsmaßnahmen holen die Betroffenen Sprachkenntnisse nach, werden in Qualifizierungsmaßnahmen vermittelt und ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt angestrebt. Hier muss ein Perspektivwechsel einsetzen, der teils schon vollzogen wird: Es gilt nüchtern anzuerkennen, dass viele Asylbewerber und Geduldete dauerhaft bleiben. Statt langjähriger Desintegration muss frühzeitig gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht werden. Den Betroffenen gibt dies mehr Selbstbestimmung, dem Staat spart es Arbeits- und Kostenaufwand.

Dafür sind folgende Maßnahmen zentral:

### **Arbeitsmarktzugang erleichtern**

- Der Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber ist durch die Neufassung der so genannten Aufnahmebedingungen-Richtlinie auf EU-Ebene schon auf neun Monate abgesenkt worden. Es steht den Mitgliedstaaten frei, diese neun Monate noch zu unterschreiten, also früheren Zugang zu ermöglichen – ein Freiraum, den sie nutzen sollten.

### **Räumliche Beschränkung des Aufenthaltes aufheben**

- Die Beschränkung des räumlichen Aufenthaltes, oft als Residenzpflicht bezeichnet, ist zum einen dadurch abgeschwächt worden, dass bei Arbeitsaufnahme eine generelle Ausnahmeregelung gilt. Zum anderen haben mittlerweile zehn Bundesländer den landesweiten Aufenthalt ermöglicht, teilweise auch zwischen einzelnen Bundesländern. Überfällig ist der nächste Schritt, die räumliche Beschränkung des Aufenthaltes für Asylbewerber und Geduldete ganz aufzuheben. Allerdings ist es gerechtfertigt, die Betroffenen weiter dazu zu verpflichten, ihren Wohnsitz in einer bestimmten Gemeinde, einem Landkreis oder einem Bundesland zu nehmen, um einen gerechten Kostenausgleich zwischen den Kommunen zu gewährleisten.

### **Zugang zu Integrationskursen**

- Ebenso sollte Asylbewerbern und Geduldeten der Zugang zu Integrationskursen ermöglicht werden, wie es die Integrationsministerkonferenz 2012 gefordert hat.

### **Asylbewerberleistungsgesetz reformieren**

- Zuletzt wirkt auch das Asylbewerberleistungsgesetz desintegrierend – von geringeren Leistungen, einschließlich medizinischer, bis hin zum Sachleistungsprinzip und der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften. Das Bundesverfassungsgericht hat es 2012 für verfas-

sungswidrig erklärt, ohne dass der Gesetzgeber bislang Konsequenzen gezogen hat. Ob man das Gesetz umfassend reformiert oder abschafft, sicher ist, dass die Leistungen für Asylbewerber und Geduldete neu geregelt werden müssen und dabei dem oben genannten integrativen Gedanken Rechnung getragen werden muss.

- Das beinhaltet auch eine Neuorientierung bei der Unterbringung der Asylbewerber: Gemeinschaftsunterkünfte sollten nicht länger die Regel, sondern die Ausnahme sein. Besser ist eine Verteilung auf Wohnungen über das gesamte Stadtgebiet. Im Übrigen muss bei der Unterbringung von Asylbewerbern stets vor Ort aufgeklärt und um Verständnis geworben werden, etwa durch Quartiersmanagement. Nur so lassen sich Vorurteile abbauen und ablehnende Reaktionen der Bewohner und Bewohnerinnen vermeiden.

### **Sammelunterkünfte vermeiden, Verteilung auf Wohnungen**

## Herausforderungen in der Europäischen Union

Eine der wichtigsten Herausforderungen auf EU-Ebene ist die Frage nach einer solidarischen Verantwortungsteilung.

Ein Asylbewerber hat in der EU nur Anspruch auf ein Asylverfahren. Daher bedarf es einer Verteilung der Zuständigkeiten. Diese sind derzeit in der so genannten Dublin-Verordnung normiert. Im Regelfall begründet sie die Zuständigkeit für den Mitgliedstaat, auf dessen Territorium der illegale Grenzübertritt erfolgt ist. Folglich haben die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen die Zuständigkeit für überproportional viele Anträge und klagen, überlastet zu sein. Die Asylbewerber indes sind allein gelassen: In Griechenland beispielsweise gibt es nur geringe Chancen, überhaupt einen Antrag stellen zu können. Selbst wer dies schafft, hat minimale Anerkennungschancen, und während des Verfahrens drohen Obdachlosigkeit oder Inhaftierung. Auch aus anderen Mitgliedstaaten, beispielsweise Ungarn, berichten NGOs ähnliche Zustände. Hinzu kommt, dass die Anerkennungs-, Verfahrens- und Aufnahmebedingungen auf dem Papier EU-weit gleich sind, in der Praxis aber bis heute drastisch auseinanderklaffen. Längst hat sich unter NGOs der treffende Begriff der Asyl-Lotterie durchgesetzt.

### **Aufnahme- und Anerkennungsverfahren**

Klar ist deshalb, dass das ungerechte Zuständigkeitssystem langfristig durch ein solidarisches System der Verantwortungsteilung ersetzt werden muss. Zu klären ist aber noch, wie dies klug gestaltet werden könnte: Zurück zum „free-choice“-Prinzip, wonach ein Asylbewerber selbst wählen kann, wo er beantragt? Umverteilung von Personen analog zum Königsteiner Schlüssel anhand von Quoten? Finanzieller Ausgleich anhand abstrakter Quoten? Zwischenformen zwischen den genannten Ansätzen?

### **Solidarische Verantwortungsteilung**

Die Suche nach einer Alternative zu Dublin berührt den menschenrechtskonformen Umgang mit Schutzsuchenden und damit Grundwerte der EU. Zudem ist sie für die europäische Integration als solche bedeutsam, weil sie die Frage nach dem solidarischen Umgang der Mitgliedstaaten untereinander stellt. Zuletzt berührt sie auch die Integration in den betroffenen Mitgliedstaaten – Elendslager und Obdachlosigkeit stoßen die Betroffenen aus und spalten die Gesellschaft.

### Weshalb ist die Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik notwendig?

- **Der rechtliche Aufenthaltsstatus vieler Asylbewerber und Geduldeter bleibt über Jahre häufig provisorisch, obwohl sich ihre Lebensperspektive in Deutschland verfestigt.**
- **Deshalb sollten bereits frühzeitig Integrationsangebote gemacht und Teilhabemöglichkeiten eröffnet werden.**
- **Die räumliche Beschränkung des Aufenthaltes von Asylbewerbern ist gänzlich aufzuheben und die sozialen Leistungen für Asylbewerber und Geduldete müssen an die realen Bedürfnisse angepasst werden.**
- **Sammelunterkünfte sollten vermieden und die Unterbringung in Wohnungen zur Regel werden. Bei der Unterbringung sind die Bewohnerinnen und Bewohner in den Quartieren in Planungsprozesse einzubinden.**
- **Auf der europäischen Ebene ist eine solidarische Verantwortungsteilung aller Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Asylbewerbern eine dringende Herausforderung.**

## 7. Perspektivwechsel 5: Neuordnung der Organisation und der Zuständigkeiten der Migrations- und Integrationspolitik ist erforderlich

---

### Strukturen der Integrationspolitik

Wer Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe politisch ernst nehmen will, muss sie strukturell wirkungsvoll verankern. Bei der Frage, wer für die Integrationspolitik zuständig sein soll, muss die Durchsetzungsfähigkeit der jeweiligen Institution im Mittelpunkt stehen.

Die Integrationspolitik ist in den letzten Jahren in öffentlichen Behörden und Ministerien stärker institutionell verankert worden. Dies gilt für alle Ebenen im föderalen System. Bereits seit 1980 gab es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen mit den „RAA“ (Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien) Strukturen für die Integrationsarbeit vor Ort. In den Landesministerien bildeten sich seit den 1980er Jahren erste Referate und Gruppen mit Zuständigkeiten für integrationspolitische Themen. Mittlerweile führen in den meisten Bundesländern die für Integration zuständigen Ministerien diese Aufgabe auch in ihrer offiziellen Bezeichnung. Die konkreten Zuschnitte sind dabei sehr unterschiedlich: In der Mehrzahl der Länder ist Integration dem Arbeits- und/oder Sozialministerium zugeordnet. Ein Bundesland, Baden-Württemberg, hat ein eigenständiges Integrationsministerium.

In der Regel haben diese Landesministerien gesetzgeberische und verwaltungstechnische Zuständigkeiten für die Förderung von Chancengleichheit und von zivilgesellschaftlichem Empowerment. Nur in Rheinland-Pfalz ist das für Integration zuständige Ministerium auch für das Ausländer- und Aufenthaltsrecht zuständig. Neben den Ministerien besteht in einigen Bundesländern zudem die Position des „Integrationsbeauftragten“ fort, in anderen wurde dieses Amt in die Struktur des jeweils zuständigen Ministeriums eingefügt.

Gerade die für die rechtliche Situation von Einwanderinnen und Einwanderern und ihrer Nachkommen entscheidenden Gesetzesmaterien befinden sich also i.d.R. außerhalb der Zuständigkeit der Integrationsministerien.

**Kriterium:  
Durchsetzungsfähigkeit**

**Unterschiedliche  
Lösungen in den  
Ländern**

### **Unzureichende Kompetenzen des Amtes der Bundes-Integrationsbeauftragten**

Auf der Bundesebene ist die Position der Integrationsbeauftragten im Bundeskanzleramt angesiedelt. Tatsächliche Zuständigkeiten besitzt sie aber nicht. Im Kern beschränkt sich die Tätigkeit der Integrationsstaatsministerin auf die Funktion als „Ombudsmann“ bzw. „Ombudsfrau“ für die Eingewanderten. Die Einbindung in die Hierarchie im Bundeskanzleramt schränkt die Möglichkeit, diese Rolle auch tatsächlich wahrzunehmen, deutlich ein. Zudem fehlt dem Amt eine operative Zuständigkeit: Weder ist es in die Abstimmung von Gesetzesvorhaben institutionell eingebunden, noch verfügt es über eigene Mittel zur Umsetzung von Programmen und Initiativen – jedenfalls über das hinaus, was eher symbolisches Handeln ist. Außerdem ist der Integrationsstaatsministerin durch die Einbindung in die Hierarchie des Bundeskanzleramtes die Möglichkeit zum offenen Konflikt mit anderen Ministerien weitgehend verstellt. Das Bundeskanzleramt ist ein koordinierendes Ministerium, das für die politische Feinabstimmung zwischen den Häusern sorgen muss, nicht aber in jede Auseinandersetzung um einzelne Fragestellungen gehen kann.

### **Momentan: BMI und BAMF zuständig**

Faktisch wird die Integrationspolitik auf Bundesebene im Bundesinnenministerium (BMI) bestimmt. Neben der Zuständigkeit für das Ausländer- und Aufenthaltsrecht sowie für das Staatsangehörigkeitsrecht verfügt das BMI mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über eine große nachgeordnete Behörde. Das BAMF ist u. a. für die Umsetzung von Förderprogrammen und die Organisation der Integrationskurse zuständig und betreibt auch wissenschaftliche Forschung.

Im Ergebnis wird in der öffentlichen Wahrnehmung die Integrationspolitik der Bundesregierung vor allem als Sicherheitspolitik wahrgenommen. Die Art der Durchführung von „Integrationsgipfel“ und „Islamgipfel“ haben zudem in der Öffentlichkeit dazu beigetragen, das Thema Integrationspolitik vor allem mit „dem“ Islam zu verbinden.

Zudem passt die Ressortierung auf Bundes- und auf Länderebene nicht zusammen, was die Aushandlungsprozesse im föderalen System erschwert.

Ein Ministerium, das entsprechend der in den Perspektivwechseln formulierten Kriterien Politik betreiben könnte, ist also auf Bundesebene nicht vorhanden. Die „Aufwertung“ des Amtes der Integrationsbeauftragten als Position im Kanzleramt ist über Symbolpolitik nicht hinausgekommen. Die schwerpunktmäßige Verankerung von Integrationspolitik im Innenministerium führt zu einer politischen Engführung des Themenspektrums.



Wir schlagen vor:

Die Integrationspolitik sollte als eigenständige Abteilung in einem Bundesministerium verankert werden. Dies würde zum einen das Thema endlich ernsthaft „an den Kabinetttisch“ bringen, und zum anderen auch das Ministerium für die Umsetzung der Politik zuständig machen, das sie auch formuliert hat.

Als erste Option bietet sich u.E. eine Eingliederung in das Bundesministerium für Arbeit und Soziales an. Gesellschaftliche Teilhabe erfolgt in Deutschland nach wie vor in erster Linie über Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt. Gerade hier sind Benachteiligungen aktuell zudem besonders hoch. Durch diese neue Zuständigkeitsregelung ist auch eine Verbindung von Migrations- und Integrationspolitik leichter möglich. Wie oben ausgeführt (Perspektivwechsel 3) gehen wir von einer stärkeren Neueinwanderung in Zukunft aus; neue Instrumente der arbeitsmarktbezogenen Einwanderungssteuerung sind nötig. Neben der eigenen Umsetzung der Integrationspolitik wäre für das Ministerium entscheidend, den Gedanken der Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe auch in Zusammenarbeit mit den anderen Ministerien voranzutreiben. Aus diesem Grund ist es wichtig, die Integrationspolitik bei einem „starken“, durchsetzungsfähigen Ministerium anzusiedeln, das innerhalb der Bundesregierung über Verhandlungsmacht und Einfluss verfügt. Diese neue Zuordnung würde nicht nur der Ressortierung in der Mehrzahl der Länder entsprechen, sondern böte auch vielfältige fachpolitische Anknüpfungsmöglichkeiten. Das BMAS hat auch Erfahrungen in der Projektförderung und der Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsverbänden und anderen freien Trägern.

Nötig wäre zudem ein Umbau der ausländerrechtlichen Zuständigkeiten im BMI. Die Auslegung und Weiterentwicklung des Aufenthaltsrechts sollte in Zukunft von der Prämisse „Wie können die Leute mit dem für sie besten Aufenthaltsstatus hier bleiben“ geleitet werden. Ein solcher Kulturwandel erscheint möglich, wenn er von der Hausspitze gewollt und eingefordert wird. Eine vollständige Herauslösung des Ausländer- und Aufenthaltsrechts aus dem Innenministerium erscheint aktuell nicht möglich.

Geändert werden müsste die Struktur und die Zuordnung des BAMF. Die auf Flüchtlingsaufnahme und Flüchtlingsschutz orientierten Arbeitseinheiten sollten im Zuständigkeitsbereich des BMI verbleiben, aber die für die Integrationspolitik relevanten Arbeitseinheiten sollten in ein neues beim Arbeits- und Sozialministerium angesiedeltes „Bundesamt für Integration“ überführt werden. Auch die Zuständigkeit für die Ausgestaltung und Umsetzung der Integrationskurse sollten dahin verlagert werden.

**Federführung sollte im BMAS liegen**

**BMI weiter zuständig für Aufenthaltsrecht**

**Zuständigkeiten des BAMF neu regeln**

**Amt der Integrationsbeauftragten auflösen, Antidiskriminierungsstelle aufwerten**

Das Amt der Integrationsbeauftragten wird aufgelöst. Wichtig ist jedoch, einen Teil der Ombudsfunktion der Integrationsbeauftragten zu erhalten: Hier bietet sich eine Aufwertung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an. Erhalten bliebe neben der Zuständigkeit für Diskriminierungen von Menschen mit Migrationshintergrund die Zuständigkeit für die weiteren Tatbestände des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Eine solche Zuordnung würde auch das Problem des Rassismus für ein gutes Zusammenleben ernst nehmen.

Die Integrationspolitik würde in Zukunft auf Bundesebene dann zum einen durch ein neues Bundesministerium für Arbeit, Integration und Soziales und zum anderen durch ein neu aufgestelltes Bundesministerium des Innern verkörpert. Daneben kümmert sich die Antidiskriminierungsstelle um die Sichtbarmachung und Bekämpfung von Diskriminierungen.

**Wie sollte eine Neuordnung der Integrations- und Migrationspolitik aussehen?**

- Die neue Organisation sollte dem gewachsenen politischen Stellenwert einer Integrations- und Migrationspolitik für unsere Gesellschaft gerecht werden.
- Die Zuordnung der Integrationspolitik zum „starken“ durchsetzungsfähigen Arbeits- und Sozialministerium erscheint angemessen.
- Das Ausländer- und Aufenthaltsrecht sollte beim BMI verbleiben.
- Die Aufgabenbeschreibung und -zuordnung des BAMF sollten den neuen Strukturen angepasst werden.
- Das Amt der Integrationsbeauftragten ist aufzulösen.
- Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wird aufgewertet und ausgebaut.

## Mitglieder der Arbeitsgruppe

---

**Prof. Dr. Dieter Filsinger** ist Soziologe und Erziehungswissenschaftler, seit 2008 Professor für Sozialwissenschaftliche Grundlagen, Sozialpolitik und Evaluation an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) des Saarlandes, seit 2009 auch Dekan der Sozialwissenschaftlichen Fakultät. Wissenschaftlicher Leiter der Forschungs- und Transferstelle „Gesellschaftliche Integration und Migration“ (GIM). Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte liegen u. a. in den Themenfeldern Migration, Integration und Interkulturalität, Bildung, sozialer Raum und soziale Integration, Evaluation im Bildungsbereich und von sozialen Dienstleistungen, qualitative Forschungsmethoden und Politikberatung.

**Matthias Geisthardt** ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mechthild Rawert, MdB, stellvertretende Sprecherin der Arbeitsgruppe Migration und Integration der SPD-Bundestagsfraktion.

**Dr. Tillmann Löhr** ist als Referent bei der Bundestagsfraktion der SPD zuständig für Einwanderung, Asyl und Integration sowie Datenschutz. Während des juristischen Referendariats arbeitete er u. a. beim Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen, bevor er über Kinderflüchtlinge promovierte. Er gibt freiberuflich Fortbildungen und veröffentlicht regelmäßig zum Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz sowie zu migrationsrechtlichen Fragen.

**Thilo Scholle** ist Jurist, arbeitet als Referent im Ministerbüro des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW in Düsseldorf, wo er u. a. für das Themenfeld Integrationspolitik zuständig war. Von Sommer 2012 bis Frühjahr 2013 war er als Leiter Fachpolitik Arbeit, Integration und Soziales an die Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund in Berlin abgeordnet. Ehrenamtlich ist er u. a. Vorsitzender des bundesweiten Informations- und Dokumentationszentrums für Antirassismuarbeit e.V. (IDA), das sich neben anderem auch dem Thema Interkulturelle Öffnung von Jugendverbänden widmet.

**Günther Schultze** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung und Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration. Ziel des Gesprächskreises sind der Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen in politische Entscheidungsprozesse und die Entwicklung nachhaltiger Integrationskonzepte. Neben der Organisation von Diskursen zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis ist er für die Herausgabe wissenschaftlicher Analysen, Policy-Papers und Tagungsdokumentationen verantwortlich.

## Beraterin und Berater

**Dr. Steffen Angenendt**, Berlin.

**Wolfgang Barth**, Berlin

**Dr. Talibe Süzen**, Berlin

## Publikationen des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema (eine Auswahl)

---

- Olbermann, Elke 2013: Das Alter wird bunter – Lebenslagen älterer Menschen mit Migrationshintergrund und Handlungsbedarfe für Politik und Gesellschaft, WISO direkt.
- Schultze, Günther; Thränhardt, Dietrich (Hrsg.) 2013: Migrantenorganisationen – Engagement, Transnationalität und Integration, WISO Diskurs.
- Schultze, Günther; Süzen, Talibe (Hrsg.) 2013: Sozialraumorientierung und Interkulturalität in der Sozialen Arbeit, WISO Diskurs.
- Foroutan, Naika 2012: Muslimbilder in Deutschland – Wahrnehmungen und Ausgrenzungen in der Integrationsdebatte, WISO Diskurs.
- Huth, Susanne 2012: Freiwilliges und bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund – Barrieren und Türöffner, WISO direkt.
- Reichwein, Alfred; Rashid, Khadidja 2012: Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden, WISO Diskurs.
- Pielage, Patricia; Pries, Ludger; Schultze, Günther (Hrsg.) 2012: Soziale Ungleichheit in der Einwanderungsgesellschaft: Kategorien, Konzepte, Einflussfaktoren, WISO Diskurs.
- Boos-Nünning, Ursula 2011: Migrationsfamilien als Partner von Erziehung und Bildung, WISO Diskurs.
- Franke, Thomas 2011: Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt: sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet?, WISO Diskurs.
- Trosien, Norbert 2011: Resettlement-Programm – auch sinnvoll für Deutschland, WISO direkt.
- Beicht, Ursula; Granato, Mona 2011: Prekäre Übergänge vermeiden – Potenziale nutzen: junge Frauen und Männer mit Migrationshintergrund an der Schwelle von der Schule zur Ausbildung, WISO Diskurs.
- Baas, Timo; Brücker, Herbert 2010: Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft, WISO Diskurs.
- Filsinger, Dieter 2010: Ethnische Unterscheidungen in der Einwanderungsgesellschaft: eine kritische Analyse, WISO Diskurs.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) 2010: Sprache ist der Schlüssel zur Integration: Bedingungen des Sprachlernens von Menschen mit Migrationshintergrund, WISO Diskurs.
- Scholle, Thilo 2010: Objekte politischer Fürsorge oder gleichberechtigte Akteure? Zur politischen Partizipation junger Menschen mit Migrationshintergrund, WISO direkt.
- Geißler, Rainer 2010: Die Sozialstruktur Deutschlands: aktuelle Entwicklungen und theoretische Erklärungsmodelle, WISO Diskurs.
- Nullmeier, Frank 2010: Kritik neoliberaler Menschen- und Gesellschaftsbilder und Konsequenzen für ein neues Verständnis von „sozialer Gerechtigkeit“, WISO Diskurs.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) 2009: Einwanderungsgesellschaft Deutschland: Wege zu einer sozialen und gerechten Zukunft, WISO Diskurs.

Bendel, Petra 2009: Europäische Migrationspolitik: Bestandsaufnahme und Trends, WISO Diskurs.

Filsinger, Dieter 2008: Bedingungen erfolgreicher Integration: Integrationsmonitoring und Evaluation, WISO Diskurs.

Angenendt, Steffen 2008: Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland: Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten, WISO Diskurs.

Schultze, Günther 2007: Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik: Chancen einer gesteuerten Zuwanderung nach Deutschland, WISO direkt.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) 2007: Schule in der Einwanderungsgesellschaft, WISO Diskurs.

Die Publikationen können über die digitale Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung heruntergeladen werden:

[http://www.fes.de/wiso/content/publikationen/p\\_migration.php](http://www.fes.de/wiso/content/publikationen/p_migration.php)



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Deutschland – ein Wundermärchen**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Was man bei der Reduzierung der Staatsschulden beachten muss**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Europäische Wettbewerbsdesorientierung**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs**

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Für einen produktiven und solide finanzierten Staat – Einnahmen und Dienstleistungsstaat stärken**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Innovative Ansätze in der Beratung von Migrantinnen und Migranten mit Gründungsambitionen – Potenziale aus der akademischen Gründungslehre nutzen**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Energiearmut als Querschnitts-Herausforderung – Impulse für eine politische Strategie**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Zukunft der Krankenhäuser**

**Mehr Qualität, flächendeckende Versorgung und gerechte Finanzierung**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Gute Pflege vor Ort**

**Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Weiterbildungsbeteiligung**

**Anforderungen an eine Arbeitsversicherung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Humanisierung der Arbeit braucht Forschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Das Alter wird bunter – Lebenslagen älterer**

**Menschen mit Migrationshintergrund und**

**Handlungsbedarfe für Politik und Gesellschaft**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

