

10 Kernbotschaften

Integration kommt voran in Deutschland. Auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen hat sich eine intensive integrationspolitische Dynamik entfaltet. In der Mitte der Einwanderungsgesellschaft stabilisiert sich eine aktive Akzeptanz der kulturellen Vielfalt zwischen verhaltenem Integrationsoptimismus und kritischem Integrationspragmatismus. Abseits davon gibt es auffällige, aber nach wie vor randständige fremdenfeindliche und insbesondere antiislamische Strömungen. Die Akzeptanz der wachsenden Vielfalt in der Einwanderungsgesellschaft sollte für gesetzliche, institutionelle und politische Reformen genutzt werden. Reformbestrebungen sind aber, ganz abgesehen von den allfälligen parteipolitischen Gemengelagen, mit einem doppelten Problem konfrontiert.

Kernbotschaft 1:

Integration – unübersichtliches Beobachtungsfeld, das komplexe Herangehensweisen erfordert
Einerseits gibt es nicht die Integration in die Gesellschaft. Der SVR geht deshalb von einem bereichs- und teilhabeorientierten Integrationsverständnis aus: Er versteht Integration als die empirisch messbare Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Sie reicht von Erziehung, Bildung, beruflicher Ausbildung und Zugang zum wirtschaftlichen Leben, insbesondere zum Arbeitsmarkt, über die sozialen Schutz- und Sicherheitssysteme bis hin zur (statusabhängigen) politischen Partizipation. Dabei geht es ausdrücklich um Menschen mit wie ohne Migrationshintergrund, wobei der Schwerpunkt der Arbeit des SVR im Sinne seines Auftrags auf der Gruppe derer mit Migrationshintergrund liegt. Als Integrationsförderung versteht der SVR dementsprechend das Bemühen um eine möglichst chancengleiche Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens.

Um empirisch gesicherte Grundlagen für Analysen und Bewertungen zu erhalten, muss das komplexe und unübersichtliche Beobachtungsfeld Integration in einzelne Bereiche zerlegt werden, die statistisch erfasst werden können. Vielfalt, Komplexität und stete Veränderung, die Kernelemente von Integration in der Einwanderungsgesellschaft, werden aber durch selektive Analysen allein nicht übersichtlicher. Deshalb müssen sie immer wieder aufs

Neue zu Gesamtbildern mit bestimmten Schwerpunkten zusammengefügt werden. Das ist eines der Ziele dieses SVR-Jahresgutachtens – des dritten nach dem Integrationsgutachten 2010 („Einwanderungsgesellschaft 2010“) und dem Migrationsgutachten 2011 („Migrationsland 2011“).

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. 1, 3, 4 und 5.)

Kernbotschaft 2:

Integrationspolitik – Komplexität im Mehrebenensystem

Andererseits gibt es in Deutschland nicht die Integrationspolitik. Es gibt vielmehr rechtlich und politisch unterschiedlich definierte Zuständigkeiten für Integrationspolitik auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen, die gegeneinander abgegrenzt sind und sich doch in manchen Bereichen überschneiden. Dabei verfolgen die Akteure in Politik und Verwaltung auf diesen drei Ebenen jeweils eigene, oft sehr unterschiedliche integrationspolitische Agenden. In der Diskussion um die Integrationspolitik in Deutschland wird meist übersehen, dass es im föderalen Staat aufgrund der Pluralität der Akteure auf diesen verschiedenen Ebenen gar keine einheitliche Integrationspolitik geben kann. Unklarheiten und Fehlinterpretationen bei der Einschätzung von Integrationspolitik in Deutschland ergeben sich deshalb oft aus mangelnder Einsicht in das komplexe und unübersichtliche föderale Mehrebenensystem, das auch der Integrationspolitik ihren strukturellen Rahmen vorgibt. Hier setzt das SVR-Integrationsgutachten 2012 an.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. 6.)

Kernbotschaft 3:

Integration und Integrationspolitik – Licht- und Schattenseiten im Föderalismus

Integrationspolitisch hat der föderale Staat, der in Deutschland zusätzlich über eine starke kommunale Ebene mit Selbstverwaltungsrechten verfügt, wie auch in vielen anderen Bezügen eine Licht- und eine Schattenseite: Auf der Lichtseite eröffnet er als institutionalisiertes Freiheitsprogramm gegenüber dem Zentralstaat vergleichsweise offene Handlungsperspektiven. Dies

könnte im günstigsten Fall eine Art Laborsituation schaffen: Akteure auf den Ebenen der Länder und Kommunen erproben Konzepte und Maßnahmen, die im Erfolgsfall und bei ähnlichen Rahmenbedingungen auch andernorts implementiert werden könnten. Solche Idealvorstellungen aber haben mit der Wirklichkeit meist wenig zu tun.

Gerade der Bereich der Integrationspolitik zeigt auch die Schattenseite des föderalen Mehrebenensystems: Das unkoordinierte Miteinander oder auch nur Nebeneinander der verschiedenen politischen Akteure hat zu einer enormen Vielfalt integrationspolitischer Einzelmaßnahmen geführt, bei denen nicht selten das Rad immer wieder aufs Neue erfunden wurde. **Unterschiede in Handlungslogik, Reichweite und Komplexität integrationspolitischer Maßnahmen, aber auch parteipolitische Färbungen können dazu führen, dass das Gestaltungspotenzial föderaler Strukturen unzureichend genutzt bleibt, nicht zu produktiven Synergieeffekten im gemeinsamen Interesse führt oder sogar in wechselseitigen Blockaden erstickt.** Das gilt besonders dann, wenn in übergeordneten Entscheidungsgremien Beschlüsse an Einstimmigkeit (z. B. an die Zustimmung aller Länder) gebunden sind und deshalb, trotz gemeinsamer Einsicht in die Notwendigkeit umfassender Reformen, auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner bleiben und/oder wenn die notwendige gegenseitige Abstimmung und Koordination von notwendigen Maßnahmen unterbleibt. **So kann das föderale System auch zu politischer Sklerose mit erstarrten und reformresistenten Strukturen tendieren. Es kann aber auch eine unübersichtliche und unkoordinierte Politikvielfalt hervorbringen, die sogar vom anzustrebenden Ziel einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse abweicht.** Verschärft wird dieser Befund durch die sehr unterschiedliche Finanzkraft der Länder und Kommunen (vgl. dazu auch die Beispiele unter Kap. 8). Letzteren wird regelmäßig die entscheidende Rolle im Integrationsgeschehen zugewiesen. So richtig es ist, die Bedeutung der Kommunen in diesem Rahmen zu erkennen und sie instand zu setzen, ihrer Verantwortung im Feld der Integration gerecht zu werden, so sehr muss vor der allzu schnell und undifferenziert geforderten Kommunalisierung staatlicher Aufgaben als Allheilmittel für Integrationsprobleme gewarnt werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. 1, 4 und 6.)

Kernbotschaft 4:

Integrationspraxis – nicht genügend Synergieeffekte in den beschließenden, finanzierenden und ausführenden Einheiten

Arbeitsverwaltung: Wie radikale Kommunalisierung zu ausufernder Komplexität und einer kontraproduktiven Steigerung der föderalen Vielfalt der Akteure führen kann, zeigt beispielhaft die Reform der Arbeitsverwaltung, die für den Bereich der Integrationspolitik bedeutsam ist. Mit

der Reform des Zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II) wurden die Grundsicherungsleistungen zusammengelegt, verwaltet von neuen Grundsicherungsstellen. Zu deren Träger wurde die Bundesagentur für Arbeit (BA) bestimmt, zusammen mit den kreisfreien Städten und Kreisen (kommunale Träger), für die Arbeitsgemeinschaften (ARGen) eingerichtet werden sollten. Allerdings wurde alternativ dazu eine rein kommunale Trägerschaft ermöglicht (sog. Optionskommunen oder zugelassene kommunale Träger). Kommunale Alleingänge im Bereich der Arbeitsvermittlung konkurrieren deshalb mit den Kooperationsmodellen zwischen Bund und Kommunen. Der SVR hat diese Vielfalt beschrieben und auf der Grundlage einer extern vergebenen Evaluation empirisch bewertet. Er kommt dabei zu einem überraschenden Ergebnis: Kooperationslösungen, in denen der Bund gemeinsam mit den Kommunen die Arbeitsmarktintegration organisiert, zeigen insbesondere bei Arbeitsuchenden mit Migrationshintergrund eine erfolgreichere Arbeitsmarktintegration als rein kommunal umgesetzte Organisationsformen (s. Kap. 4).

Soziales Wohnen: Auch hier ist die Situation komplex. Der Bund hatte bis zur Föderalismusreform (2006) von seinem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht und die wesentlichen Maßnahmen gesetzlich fixiert (Wohnungsbaugesetz, soziale Wohnraumförderung). Nach der Föderalismusreform ging die Gesetzgebungskompetenz für die soziale Wohnraumförderung vollständig auf die Länder über. Allerdings bleibt das Wohnraumförderungsgesetz des Bundes weiterhin gültig, sofern es nicht durch Landesrecht ersetzt wird. Die Mehrzahl der Länder hat inzwischen eigene Wohnraumförderungsgesetze verabschiedet. Die meisten sehen eine Stärkung der kommunalen Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung vor. Seit der Föderalismusreform sind die Länder aber auch verpflichtet, die wohnungswirtschaftlichen Belange der Kommunen zu berücksichtigen. Diese wiederum werden bei der Gewährung von Fördermitteln dazu angehalten, kommunale Wohnraumversorgungskonzepte zu erarbeiten. Die Wohnraumversorgung der Bevölkerung – mit und ohne Migrationshintergrund – ist damit in eine komplexe und uneinheitliche Zuständigkeitsstruktur auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen eingebunden, die zudem eigenständige und nicht immer abgestimmte Strategien und Maßnahmen realisieren. Manche Kommunen besitzen darüber hinaus eigene Wohnungen oder Wohnbaugesellschaften und versuchen, über formelle oder informelle Quotenregelungen ethnische oder soziale Segregation bzw. Konzentration zu begrenzen oder Stadtteilentwicklung zu fördern. Andere Kommunen halten von all dem wenig, können sich solche Aktivitäten budgetär ohnehin nicht leisten oder dementieren sogar die faktische Existenz entsprechender Probleme vor Ort. Es gibt also neben konzeptstarken Integrationserfolgen und konzeptschwachem oder konzeptlosem Durchwursteln auch Um-

setzungshindernisse, Finanzierungsblockaden und sogar handlungslähmende Wahrnehmungsprobleme.

Schulische Bildung: Die Kulturhoheit und damit die Zuständigkeit insbesondere für das Schulwesen ist ein Kernstück der Eigenständigkeit der Länder, die für die inneren Schulangelegenheiten verantwortlich sind. Sie reichen von der Festlegung von Schularten, Lehr- und Erziehungszielen, Unterrichtsinhalten und Klasseneinteilung bis hin zu den Leistungs- und Prüfungsanforderungen für die Schüler und die Ausbildung der künftigen Lehrer. Die Kommunen wiederum zeichnen grundsätzlich für die äußeren Schulangelegenheiten verantwortlich, also für die Errichtung, Unterhaltung, Änderung und Aufhebung von Schulen sowie für deren sachliche Ausstattung, etwa mit Lehrmitteln. Will eine Kommune im Bereich ihrer Trägerschaft z. B. vermehrt Ganztagschulen einrichten, weil sie sich davon eine integrationspraktische Wirkung verspricht, dann muss sie dafür eigene Finanzmittel aufbringen, entsprechende Baulichkeiten zur Verfügung stellen und Verwaltungspersonal einstellen. Zugleich braucht sie aber das Einverständnis des Landes, das die Personalkosten für Lehrkräfte und sonstiges pädagogisches Personal trägt.

Frühkindliche Bildung: Im Bereich der frühkindlichen Bildung, die ebenfalls erhebliche integrationspraktische Effekte haben kann, ist die Situation ganz anders gelagert. Rechtlich gehört die frühkindliche Bildung nicht zum staatlichen Bildungsauftrag, wie er für die schulische Bildung besteht. Dies schlägt sich einerseits darin nieder, dass der Besuch von Kindertagesstätten (Kitas) freiwillig ist. Andererseits sind damit als Gesetzgeber für die außerschulische Betreuung von Kindern und Jugendlichen und damit auch für die Betreuung in Kitas nicht nur die Länder zuständig, sondern auch der Bund. Dieser hat seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz u. a. durch die Verabschiedung des Achten Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) wahrgenommen. Inhalt und Umfang der entsprechenden Aufgaben und Leistungen werden aber durch Landesrecht näher geregelt. Nach den landesrechtlichen Regelungen sind wiederum Aufgaben und Leistungen den Kreisen oder den kreisfreien Städten und teilweise auch den kreisangehörigen Gemeinden zugeordnet. Der Betrieb der Kitas wird durch Länder und Gemeinden finanziert, der Bund ist nur für Investitionskosten zuständig.

Der Blick in diese integrationspraktisch relevanten Einzelbereiche zeigt: Die beschließenden, finanzierenden und ausführenden Einheiten arbeiten im föderalen Mehrebenensystem in vielen Fällen nicht synergetisch zusammen und können mitunter auch kontraproduktiv auseinanderdriften. Das erschwert integrationspolitische Maßnahmen und legt kraftvolle Reformschritte nahe.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. 2, 3, 4, 5 und 9.)

Kernbotschaft 5:

Die Bundesebene – integrationspolitischer Nachzügler
Der Bund hat das Thema Integration erst sehr spät für sich entdeckt und, so der seinerzeitige Bundespräsident Horst Köhler 2006, lange regelrecht „verschlafen“. Handlungs- bzw. abwehrleitend blieb jahrzehntlang das vor allem von bundespolitischen Akteuren wiederholte Mantra der defensiven Erkenntnisverweigerung „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Dieser hat eine frühzeitige und proaktive, realitätsnahe und zugleich konzeptorientierte Gestaltung von Integrationsfragen blockiert. Das Ergebnis war ein unnötiger Problemstau, der prägende historische Schleifspuren hinterlassen und auf der Bundesebene auch den Aufbau einer zentral koordinierten Integrationspolitik mit entsprechenden Institutionen lange verhindert hat. Erst seit dem vergangenen Jahrzehnt bemüht sich der Bund intensiv um die Stärkung seiner Integrationskompetenzen. Seit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz verfügt er mit den Integrationskursen über ein bedeutsames integrationspolitisches Instrument. Die Kurse werden zentral verwaltet und über die Regionalkoordinatoren bis auf die kommunale Ebene herab koordiniert von dem als Nachfolgebehörde des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge geschaffenen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das man, dem spezifischen Gewicht seiner Arbeitsschwerpunkte entsprechend, zutreffender auch „Bundesamt für Migration und Integration“ hätte nennen können. Aber auch diese Initiative freilich kam um mehr als ein Vierteljahrhundert zu spät, denn die stärksten und im Blick auf die Formation der Einwandererbevölkerung in Deutschland wichtigsten Zuwanderungen waren schon in den Jahrzehnten zuvor erfolgt.

Darüber hinaus besitzt der Bund zentrale Steuerungskompetenzen für Politikfelder, die zwar nicht ausschließlich Menschen mit Migrationshintergrund betreffen, aber dennoch für eine erfolgreiche Integration entscheidend sind. Diese Steuerungskompetenzen liegen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Soziales, Wirtschaft und Inneres und damit in unterschiedlichen Ressorts. Es wäre sinnvoll, integrationspolitische Maßnahmen auf der Ebene dieser Ressorts besser abzustimmen. Dies ist derzeit erst unzureichend gegeben. Es gibt zwar heute immerhin die interministerielle Arbeitsgruppe (AG) Integration und in fast allen betroffenen Ministerien mehr oder minder etablierte Integrationsschwerpunkte bzw. -abteilungen. Aber das sind nachträglich angebaute Hilfskonstruktionen, deren Funktionalität nicht institutionell gesichert ist und damit abhängig bleibt von den Akteuren und ihrer Bereitschaft, aufeinander zuzugehen. Hinzu kommen die Staatsministerin im Bundeskanzleramt, die für Migration, Flüchtlinge und Integration zuständig ist, und das schon erwähnte zentrale Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das aber nicht der Staatsministerin im Bundeskanzleramt, sondern dem Bundesministerium des Innern zugeord-

net ist. **Nötig ist eine Klärung des unübersichtlichen Institutionengefüges ebenso wie eine kohärente und konzeptionierte Integrationspolitik mit klaren und für die Bürger transparenten Zielvorgaben.** Die Zeit ist dafür günstig; denn der vom SVR-Integrationsbarometer erfasste kritische Integrationspragmatismus der Bürger ermöglicht solche konzeptionellen politischen Antworten nicht nur, der Souverän verlangt sie auch.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. 1, 2, 6 und 9.)

Kernbotschaft 6:

Die Länder – Effizienzverlust durch Kompetenzüberschneidungen

Die Bundesländer sind in Deutschland die zentralen integrationspolitischen Akteure. Ihre prominente Stellung in diesem Aufgabenfeld ist durch das föderale System strukturell bestimmt. Sie wurde zusätzlich betont durch die jahrzehntelange integrationspolitische Lethargie auf der Bundesebene, die über parteipolitische Schienen auch auf manche Bundesländer abfärbte. Traditionell verfügen die Länder über die Kulturhoheit und damit über die zentrale Gestaltungskompetenz in der Dimension Bildung, die für Integration zentral ist. Die Föderalismusreform von 2006 hat ihre Rolle als bildungs- und damit auch integrationspolitische Schlüsselakteure noch verstärkt; durch das neu eingeführte Kooperationsverbot hat der Bund in Angelegenheiten der allgemeinen schulischen Bildung nun keinerlei Handlungsmöglichkeiten mehr. Die Länder können aber auch in ihrer integrationspolitischen Kernkompetenz, der Bildungspolitik, nicht autonom entscheiden; in Fragen der schulischen Bildung sind sie auf die Kommunen als Schulträger angewiesen, im Bereich der frühkindlichen Betreuung auf den Bund. Hinzu kommt, dass für andere integrationspolitisch relevante Bereiche wie die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, die Förderung von Deutschkenntnissen und auch die Umsetzung der Zuwanderungssteuerung unterschiedliche Vorgaben des Bundes bestehen.

Die spezifischen integrationspolitischen Maßnahmen der Länder selbst hängen zudem von deren unterschiedlicher Finanzkraft ab. Hohe länderübergreifende Qualitätsstandards in diesem Bereich aufrechtzuerhalten ist damit schwierig bis unmöglich. **Die Bundesländer sind mithin entscheidende integrationspolitische Akteure, ihre Einbettung in ein komplexes Mehrebenensystem mit unterschiedlichen, sich teils überschneidenden Entscheidungskompetenzen und Verantwortlichkeiten erschwert jedoch eine effiziente und zielgerichtete Erfüllung ihrer integrationspolitischen Aufgaben.**

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. 1 und 2.)

Kernbotschaft 7:

Die Kommunen – zu wenig Anerkennung trotz erfolgreicher Integrationsarbeit

Die längste und intensivste integrationspolitische Erfahrung im föderalen System der Bundesrepublik haben die Kommunen. Sie fühlten sich dabei oft zu Recht alleingelassen, wie aktuell wieder bei der auf Bundes- und Länderebene unzureichend geklärten Frage des Umgangs mit der alternativlosen Integration von aus Rumänien und Bulgarien als EU-Staatsangehörige zuwandernden Roma. Langwierige handlungslähmende Grundsatzdiskussionen darüber, ob die Bundesrepublik ein Einwanderungsland sei oder nicht, konnten sich die Kommunen gar nicht leisten, denn sie waren gezwungen, konkrete Integrationsprobleme vor Ort auch ohne Hilfe von Bund und Ländern pragmatisch zu lösen. Das galt ganz unabhängig von der Frage, ob sie selbst solche kommunalen Herausforderungen als Integration verstanden oder nicht. Diese Einschätzung wiederum hat Konsequenzen für die Wahrnehmung des kommunalen integrationspolitischen Engagements in der Bürgergesellschaft vor Ort und in der weiteren Öffentlichkeit, wie das SVR-Integrationsbarometer 2012 zeigt: Während deutlich mehr als die Hälfte aller Befragten ohne und fast zwei Drittel der Befragten mit Migrationshintergrund integrationspolitisches Engagement auf Bundes- und Landesebene erkennen, werden Politiker am Wohnort weitaus seltener (zwischen 37 und 50 %) als integrationspolitisch engagiert wahrgenommen. **Im Gegensatz zu symbolpolitisch aufgeladenen und appellativ unter dem erhabenen Etikett staatlicher Integrationspolitik laufenden Konzepten und Maßnahmen von Bund und Ländern wird das, was erfolgreiche pragmatische Integrationsarbeit der Kommunen mit ihren vielfältigen Initiativen leistet, von den Bürgern oft gar nicht als Integrationspolitik wahrgenommen, es sei denn, dass solche Engagements in entsprechenden Veranstaltungen durch Bürgermeister oder Integrationsbeauftragte ausdrücklich so etikettiert werden. Die Integrationsleistung der Kommunen erhält mithin, gemessen an ihren Erfolgen, bei Weitem zu wenig Aufmerksamkeit oder gar Anerkennung.**

Hinzu kommt, dass gelingende Integration auf der kommunalen Ebene immer unauffällig bleibt. Aufsehen erregt nur misslingende Integration in Gestalt von Integrationsproblemen, die von außen her dann nicht selten auf den ganzen Ort übertragen werden, z. B. Kreuzberg oder Nordneukölln auf Berlin insgesamt.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. SVR-Integrationsbarometer und 9.)

Kernbotschaft 8:

Kommunale Integrationspolitik – Vernetzung stärken und voneinander lernen

In der kommunalen Integrationspolitik gibt es, wie erwähnt, eine große Vielfalt von integrationspolitischen

Konzepten und entsprechenden Maßnahmen, aber auch von Maßnahmen ohne Konzept und sogar von Konzepten ohne zureichende Maßnahmen. Kommunen können ein integrationsfreundliches Klima erzeugen. Sie können, um nur einige Beispiele zu nennen, Konflikte in Stadtteilen durch Moderation, Management und bauliche Investitionen verhindern oder doch entschärfen und für eine integrationsfördernde Mischung der Stadtgesellschaft sorgen; sie können die frühkindliche und schulische Bildung insgesamt ausbauen, Schulen in benachteiligten Stadtvierteln gezielt fördern, die Ganztagsbetreuung forcieren, auch um negative Effekte der Sozialisation in bildungsfernen Haushalten zu kompensieren; sie können Migrantenorganisationen in integrationspolitische Gestaltungskonzepte einbeziehen u. a. m.

Die kommunalen Akteure der Integrationspolitik müssen dabei der Gefahr widerstehen, sich in ihren von Grundgesetz, Bundes- und Landesgesetzen abgegrenzten Zuständigkeitsbereichen einzumauern und dort jeweils für sich zu versuchen, das Rad neu zu erfinden. Helfen könnte hier eine zentrale Serviceagentur für kommunale Integrationspolitik. Ihre Aufgaben wären vertikale und horizontale Vernetzung, Informationstransfer und begleitende Beratung bei der Übertragung von andernorts erprobten Konzepten und Modellen. Eine solche Serviceagentur könnte damit ähnliche koordinierende Funktionen erfüllen wie die Bundesagentur für Arbeit mit ihren Regionaldirektionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Die Agentur kann neu geschaffen, aber auch – zweifelsohne kostengünstiger – an bestehende Einrichtungen angeschlossen werden, etwa das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. 6, 7, 8 und 9.)

Kernbotschaft 9:

Proaktive Integrationspolitik – mehr Synergieeffekte und höhere Effizienz im föderalen Mehrebenensystem
Das Thema Integrationspolitik hat auf der Bundesebene auch 2011 große politische Aufmerksamkeit erfahren. Dabei wurde allerdings die folgenreiche Verspätung fortgeschrieben, die in der politischen und gesetzlichen Gestaltung in diesem Bereich für Deutschland schon geradezu geschichtsnotorisch ist. Was 2005 im Bereich Migration für das Zuwanderungsgesetz und die Einrichtung einer zentralen Migrationsverwaltung mit ihren bundesweit normierten und koordinierten Integrationskursen galt, gilt z. B. heute im Bereich Integration für das Anerkennungsgesetz, das die Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen erleichtern und beschleunigen soll: Diese lange immer wieder vergeblich geforderte gesetzliche Initiative ist integrationspolitisch äußerst relevant, kommt aber um Jahrzehnte zu spät. Sie erreicht viele Hunderttausende

von gut und zuweilen auch höchst qualifizierten Zuwanderern nicht mehr, die sich längst weit unter ihrem Qualifikationsniveau liegende Ersatzkarrieren aufgebaut haben oder schon als Taxifahrer oder Hausmeister in Rente gegangen sind.

Solange sich Deutschland aus dem stark parteipolitisch induzierten Räderwerk wechselseitiger Blockaden und verspäteter Lernprozesse nicht befreit, werden die Kosten verzögerter Investitionen in Integrationspolitik unverhältnismäßig hoch und ihre Effekte unverhältnismäßig begrenzt bleiben. Denn aus Mangel an proaktiver Politik aufgetretene historische Verspätungen können nicht mehr aufgeholt werden. Reaktive Reparaturpolitik kann nur versuchen, ihre – vermeidbaren und deshalb unnötigen – sozialen und fiskalischen Folgekosten zu begrenzen, mit in der Regel unverhältnismäßig hohem Aufwand und vergleichsweise geringem Effekt. Angesagt ist, aus diesen Folgekosten historischer Verspätungen zu lernen und eine proaktive Integrationspolitik zu forcieren. Geboten ist zugleich, in integrationspolitischen Belangen die Schleifspuren von institutionellen Verkrampfungen und Blockaden auf und zwischen den Ebenen des föderalen Systems abzubauen, im gemeinsamen Interesse vom unkoordinierten Nebeneinander zum produktiven Miteinander zu kommen sowie mangelnde vertikale und horizontale Vernetzung zu intensivieren. So sollte es gelingen, die Schattenseiten des föderalen Mehrebenensystems zu begrenzen und seine Lichtseiten zu fördern im Sinne von mehr Synergieeffekten und höherer Effizienz.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. 6.)

Kernbotschaft 10:

Bürgergesellschaft – mit kritischem Integrationspragmatismus weiter als die Politik

Deutschland hat in Sachen Integrationspolitik zwar in den letzten Jahren, im Vergleich zur kommunalen Ebene dramatisch verspätet, auf der Bundes- und zum Teil auch auf Länderebene entschieden Tritt gefasst. Dies bestätigt auch der zweite Integrationsindikatoren-Bericht der Bundesregierung. Proaktives konzeptorientiertes Handeln ist aber, trotz vieler politischer Proklamationen und Appelle, in der konkreten Integrationspolitik noch weithin ein Fremdwort geblieben.

Das führt mitunter zu Enttäuschung und Irritation in der Bürgergesellschaft als Einwanderungsgesellschaft. Deren pragmatische Einsicht in die Probleme wird oft unterschätzt von einer Politik, die glaubt, ihren Souverän in einer Art Kindergarten für Erwachsene vor seinen eigenen Ängsten vor Migration und Integration beschützen zu sollen. Doch die Bürgergesellschaft als Einwanderungsgesellschaft sieht in ihrem kritischen Integrationspragmatismus vieles klarer, als Politik glaubt. Schärfer gesprochen: Die Bürgergesellschaft als Souverän hat durchaus er-

wachsene Vorstellungen, die die Politik unter Handlungsdruck setzen sollten.

Schon das SVR-Migrationsbarometer 2011 hat gezeigt: Die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland befürwortet mit großer Mehrheit (knapp 60 %) mehr Zuwanderung von Hochqualifizierten. Sie ist mit noch größerer Mehrheit (fast 70 %) gegen eine verstärkte Zuwanderung von Niedrigqualifizierten. Und fast die Hälfte (knapp 50 %) der Deutschen ohne Migrationshintergrund sowie ca. 40 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund sind für eine stärkere Aufnahme von Flüchtlingen, nur ein Drittel ist dagegen. Wenn das – gemessen an Vorstellungen von einer Bevölkerung, die in Sachen Migration und Integration angeblich zu Hysterie und Panik neigt – keine relativ kalkulierbare oder gar belastbare Stimmungsgrundlage für Reformen in Migrations- und Flüchtlingspolitik ist, dann müsste ernsthaft gefragt werden, wie denn eine solche Stimmungsgrundlage überhaupt aussehen sollte.

Eine ähnliche Gelassenheit und positive Grundeinstellung im Bereich Integration lässt sich auch aus den hier vorgelegten Resultaten des Integrationsbarometers 2012 ablesen, das nun zum zweiten Mal erhoben wurde. Sie bestätigen einen Trend, den schon das Integrationsbarometer 2010 (Erhebung Ende 2009) und das Migrationsbarometer 2011 (Erhebung Ende 2010) belegt haben: **Die Bevölkerung ist migrations- und integrationspolitisch in vieler Hinsicht weiter, als die Politik glaubt, und lässt sich auch von aufgeregten Integrationsdiskussionen nicht nachhaltig beirren.** Vielmehr dominieren auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft auch im Integrationsbarometer 2012 (Erhebung Ende 2011) kritischer Integrationspragmatismus und verhaltener Integrationsoptimismus. Dies spricht nicht nur aus der weiterhin hohen Zustimmung zur Integrationspolitik und entsprechend positiven Zukunftserwartungen: Etwa 50 Prozent der Befragten mit wie ohne Migrationshintergrund in Ost und West erkennen und erwarten erfolgreich verlaufende

Integrationsprozesse, Verschlechterungen diagnostizieren bzw. prognostizieren nur zwischen 10 und 20 Prozent der Befragten. Es spricht auch daraus, dass die wechselseitigen Zuschreibungen von Integrationsinteresse und -bereitschaft auf hohem Niveau stabil geblieben sind. Ähnliches ergibt sich aus dem Integrationsklima-Index (IKI), der 2010 (Erhebung Ende 2009) erstmals den bereichsspezifisch höchst unterschiedlich erfahrenen Integrationsalltag auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft auf einer Skala von 0 (Minimalwert, d. h. das schlechteste messbare Integrationsklima) und 4 (Maximalwert, d. h. das beste messbare Integrationsklima) verortete: Er bleibt 2012 weitgehend konstant, beträgt 2,66 für die Mehrheitsbevölkerung und 2,87 für die Zuwandererbevolkerung. Die 2010 bereichsweise beobachtbaren Panikdebatten über Integration in Deutschland haben also nicht zu einem grundlegenden Wandel im Integrationsklima geführt. In der Mitte der Einwanderungsgesellschaft dominiert weiterhin ein hohes Maß an Gelassenheit und an Bereitschaft, in Integration zu investieren. Zwischenzeitliche Eintrübungen an den Rändern des Meinungsspektrums, die z. B. im Migrationsbarometer 2011 bei der Frage nach einem ungestörten Zusammenleben von Personen mit und ohne Migrationshintergrund sichtbar wurden, haben sich als Momentaufnahme, aber nicht als nachhaltig erwiesen.

Die Mehrheit der Bürgergesellschaft urteilt mit hin klarsichtiger, als manche politischen Akteure zu glauben scheinen. In der Einwanderungsgesellschaft herrscht, allen Störungen am rechten Rand und gegenüber einzelnen Gruppen zum Trotz, ein anhaltend pragmatisches bis verhalten positives Integrationsklima. Das sollte die Politik mutig nutzen zu weiteren konzeptionellen und institutionellen Reformen auf und vor allem zwischen den Ebenen des föderalen Mehrebenensystems.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. SVR-Integrationsbarometer, 6 und 9.)