



PRESSEINFORMATION

Integrationsstrukturen auf dem Prüfstand: SVR kritisiert unzureichend koordinierte Integrationspolitik im deutschen Föderalismus

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) kritisiert im Jahresgutachten 2012 das Neben- und Gegeneinander von Bund, Ländern und Kommunen in der Integrationspolitik. Dringend erforderlich: bessere Koordination, Kooperation und Vernetzung; Aufhebung des Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich; bessere Ausrichtung der integrationspolitischen Zuständigkeiten auf der Bundesebene. Gesamtbewertung: föderale Strukturen in der Integrationspolitik bedingt tauglich; Integrationsbarometer: Integrationsklima in Deutschland, trotz aufgeregter Debatten, anhaltend positiv.

Berlin, 8. Mai 2012. Das Jahresgutachten 2012 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) analysiert, wie funktionstüchtig die integrationspolitische Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist. Dabei zeigt sich deutlich die Schattenseite des Föderalismus: Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungsaufgaben auf unterschiedliche Akteure in Bund, Ländern und Kommunen führt zu zahlreichen parallelen, sich überschneidenden und sogar konkurrierenden Zuständigkeiten, die eine effektive Bündelung integrationspolitischer Maßnahmen erschweren. Zudem verfolgen die Akteure – je nach politischer Färbung – oft sehr unterschiedliche integrationspolitische Agenden.

„An den Schnittstellen von Föderalismus und Integrationspolitik fehlt ein Masterplan“, kritisierte der SVR-Vorsitzende Prof. Dr. Klaus J. Bade. „Das schlecht koordinierte Mit-, Neben- und sogar Gegeneinander der verschiedenen politischen Akteure hat zu einem Wildwuchs integrationspolitischer Einzelmaßnahmen geführt, bei denen das Rad oft mühevoll immer wieder aufs Neue erfunden wurde.“ Neben konzeptstarken Integrationserfolgen und konzeptschwachem oder konzeptlosem Durchwursteln gebe es auch Umsetzungshindernisse, Finanzierungsblockaden und sogar handlungslähmende Wahrnehmungsprobleme. Koordination und Vernetzung von Integrationspolitik im föderalen System seien, so die kritische Bestandsaufnahme des SVR-Vorsitzenden, „zwar insgesamt funktionstüchtig, aber bereichsweise nur bedingt tauglich und dringend verbesserungswürdig.“

Das SVR-Integrationsbarometer fällt – trotz der 2010/2011 aufgeregte geführten Integrationsdebatte – überraschend positiv aus. Der Vergleich mit den 2009 erstmals erhobenen Daten zeigt: Das pragmatisch-positive Integrationsklima hat sich 2011 verfestigt. Der Integrationsklima-Index (IKI), der die Einschätzungen und Erfahrungen im Integrationsalltag auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft misst, ist weitgehend stabil. Der Index aus den Bereichen Bildung, Arbeit, Nachbarschaft und soziale Beziehungen liegt für Zuwanderer bei 2,87 und ist damit sogar noch etwas positiver als der der Mehrheitsbevölkerung (2,66). Beide IKI-Werte liegen über dem Mittelwert von 2 (Skala von 0 bis 4) und signalisieren ein anhaltend freundliches Integrationsklima. Dies gilt, etwas geringer ausgeprägt, auch für die beiden ostdeutschen Befragungsregionen Berlin/Brandenburg und Halle/Leipzig.

„Das Integrationsbarometer zeigt, dass sich die Bevölkerung von aufgeregten oder gar hysterisch geführten Integrationsdiskussionen nicht lange beirren lässt“, sagte Klaus J. Bade.



„Auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft dominiert kritischer Integrationspragmatismus und verhaltener Integrationsoptimismus.“ Für das Integrationsbarometer wurden über 9.200 Personen mit und ohne Migrationshintergrund befragt, erstmals auch in Ostdeutschland.

Kommunen unterstützen, Potenziale besser nutzen

In den Kommunen findet pragmatische Integrationspolitik statt. Das gilt vor allem für die konkrete Umsetzung in Schlüsselbereichen wie vorschulische Bildung, Schule oder Stadtentwicklung und Wohnungsbau. Bei der Erfüllung der integrationspolitischen Aufgaben werden die Kommunen bislang jedoch oft allein gelassen. Es fehlt vor allem an einem systematischen Austausch von erfolgversprechenden Integrationskonzepten und Best Practice-Beispielen sowie konkreter Beratung. Die Kommunen müssen stärker unterstützt werden, damit sie die Potenziale besser nutzen können.

„Wir brauchen eine Instanz, die wechselseitiges kommunalpolitisches Lernen und Vergleichen verantwortlich organisiert und dafür geeignete Netzwerke und Plattformen bereitstellt. Wir empfehlen dazu eine zentrale Serviceagentur für kommunale Integrationspolitik“, sagte Bade. Ihre Aufgaben wären vertikale und horizontale Vernetzung, Informationstransfer und begleitende Beratung bei der Übertragung von andernorts erprobten Konzepten und Modellen. Die Agentur könne neu geschaffen, aber auch – zweifelsohne kostengünstiger – an bestehende Einrichtungen angeschlossen werden, etwa an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder an die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Die zentrale Serviceagentur unterstützt die Kommunen bei einer proaktiven Integrationspolitik. Dies würde Kommunen in die Lage versetzen, ihre Handlungsspielräume besser als bisher zu nutzen.

Integration ist eine Querschnittsaufgabe. Doch vielfach betrachten die Kommunen die ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen und Instrumente nicht als Teil der Integrationspolitik. Dies spiegelt sich auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung wider. Das Integrationsbarometer zeigt, dass mehr als die Hälfte der Befragten ohne Migrationshintergrund und fast zwei Drittel der Befragten mit Migrationshintergrund der Politik auf Bundes- und Landesebene ein hohes integrationspolitisches Engagement zuschreiben. Der Wert für die Kommunalpolitik liegt mit 44,0 bzw. 48,8 Prozent aber deutlich niedriger. Bade: „Kommunale Integrationspolitik wird klar unter Wert kommuniziert.“

Das Jahresgutachten zeigt aber auch: Die Rahmenbedingungen für Integration sind vor Ort sehr unterschiedlich. Die strukturell-rechtlichen, demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurden zu einer SVR-Gemeindetypologie mit zwölf Typen verdichtet, denen die Gemeinden Deutschlands zugeordnet werden können. Dabei zeigen sich erhebliche regionale Differenzen: In Bayern z.B. wohnen die Menschen vorwiegend in kleinen Gemeinden mit hohem Ausländeranteil und niedriger Arbeitslosenquote. In Nordrhein-Westfalen hingegen dominieren große Gemeinden mit hoher Arbeitslosenquote und hohem Ausländeranteil. Wenn aber Kommunen unbesehen ihrer Finanzkraft immer mehr Integrationsaufgaben übertragen bekommen, müssen sie dazu nötigenfalls auch besser ausgestattet werden. Ansonsten ist wahrscheinlich, dass finanzielle Unterschiede sich auch in der kommunalen Integrationsförderung niederschlagen.

Synergieeffekte zwischen Bund, Ländern und Gemeinden stärken

Eine bessere Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen könnte in vielen Bereichen zu Synergieeffekten führen. Wie das Beispiel der Arbeitsmarktreformen zeigt, sieht die Realität anders aus: Seit den Hartz-Reformen sind die Kommunen mit zuständig für die Arbeitsvermittlung, entweder gemeinsam mit den Arbeitsagenturen oder, im Fall der sog.



Optionskommunen, in alleiniger kommunaler Verantwortung. Eine für das SVR-Jahresgutachten erstellte Expertise kommt zu dem Ergebnis, dass es den Optionskommunen deutlich schlechter gelingt, Transferempfänger mit Migrationshintergrund in Arbeit zu vermitteln als den Jobcentern, die in gemeinsamer Trägerschaft von Kommune und Arbeitsagentur tätig sind. Der SVR empfiehlt daher eine engere Prozessverzahnung von Optionskommunen und Arbeitsagenturen.

Kooperationsverbot im Bildungsbereich sollte aufgehoben werden

Bildung ist eine zentrale Baustelle der Integrationspolitik. Der Wettbewerb der Bundesländer um die besten Plätze im Ranking führt zum Teil allerdings zu einer Absenkung von Standards und nicht zu dem wünschenswerten Wettstreit um die bestmögliche Bildungsvermittlung. In manchen Ländern stehen zudem nicht genügend Mittel für Bildung zur Verfügung. Das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern, das 2006 mit der Föderalismusreform beschlossen wurde, ist kontraproduktiv und sollte abgeschafft werden.

Integration darf auch nicht von zufälligen Rahmenbedingungen der Kommunen abhängen. So darf die Ausstattung von Schulen und Kitas nicht vorwiegend von der finanziellen Lage der Kommunen abhängen. „Schlecht ausgestattete Schulen – womöglich in sozialen Brennpunkten – haben verheerende Folgen weit über ihren Einzugsbereich hinaus und damit für die Gesellschaft insgesamt“, sagte Bade. Um eine gute Ausstattung der Bildungseinrichtungen flächendeckend zu gewährleisten, müssten die Länder die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen stärker als bisher ausgleichen.

Gerade für Kinder mit Migrationshintergrund und/oder aus sozial benachteiligten Familien ist die Förderung in Kitas besonders wichtig. Auf die Einführung des von der Bundesregierung geplanten Betreuungsgelds, das der SVR-Vorsitzende von Beginn an scharf kritisiert hatte, sollte verzichtet werden. Es werde absehbar dazu führen, „dass der Besuch einer Kita ausgerechnet bei Kindern zurückgeht, deren Eltern die sozialen Startnachteile ihrer Kinder bei Bildung und/oder Deutschkenntnissen nicht aus eigener Kraft bis Schulbeginn ausgleichen können“, sagte Bade. Integrationspolitisch wäre das „Betreuungsgeld ein Schuß in den Ofen“.

Die integrationspolitischen Herausforderungen im Bildungsbereich können nur durch gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen bewältigt werden. Ein Negativ-Beispiel ist das gut gemeinte ‚Bildungspaket‘ für Kinder von Hartz IV-Empfängern. Die neu eingeführten Leistungen des Bundes führten zum Teil zur Abschaffung kommunaler Leistungen wie Schulspeisungen. Für die Kinder ist damit nichts gewonnen. „In Sachen Bildung muss Schluss sein mit dem sinnlosen Prinzip linke Tasche, rechte Tasche“, sagte Bade.

Integrationsbarometer: Integrationsklima in Deutschland ist stabil

„Es war zu befürchten, dass die oft polemisch geführte Integrationsdebatte im Herbst 2010 das Klima in der Einwanderungsgesellschaft nachhaltig beschädigen könnte. Das Integrationsbarometer belegt, dass sich diese Befürchtungen nicht bewahrheitet haben“, sagte Bade. Ende 2010 hatte der SVR kurzfristig Störungen an den Rändern des Meinungsspektrums gemessen. Nun zeigt das Integrationsbarometer 2012: Das 2009 erstmals analysierte, verhalten positive Integrationsklima hat sich im Alltag der Einwanderungsgesellschaft mehrheitlich verfestigt. Gestützt wird dies durch zwei weitere Ergebnisse: Mehr als drei Viertel aller Befragten sind der Ansicht, dass Integration an ihrem Wohnort besser funktioniert als sonst in Deutschland. Zudem ist das eigene Verantwortungsgefühl für das Gelingen von Integration bei der Mehrheitsbevölkerung um 17,3 Prozent auf 84,2 Prozent gestiegen. Eine Spaltung der Einwanderungsgesellschaft hat – entgegen vieler Befürchtungen – nicht stattgefunden.



Ein Teil der Befragten hatte bereits 2009 am Integrationsbarometer teilgenommen. Die Panelstichprobe ermöglicht deshalb eine Analyse der individuellen Veränderungen im Zeitverlauf. Bei der Frage, ob Zuwanderer an Integration interessiert sind, zeigen sich die gleichen Befragten 2011 deutlich meinungsstärker als 2009. Das Lager der „Unentschiedenen“ nahm bei Befragten mit und ohne Migrationshintergrund von rund 24 Prozent auf rund 13 Prozent ab. Der Anteil der „Integrationsoptimisten“ und der „Integrationspessimisten“ wuchs analog dazu an: in der Mehrheitsbevölkerung stieg der Anteil der „Integrationsoptimisten“ von 43,9 auf 49,7 Prozent, bei Personen mit Migrationshintergrund stieg er von 53,3 auf 58,9 Prozent. Der Anteil der „Integrationspessimisten“ stieg von 32,0 auf 37,1 Prozent (Mehrheitsbevölkerung) bzw. von 22,5 auf 28,4 Prozent (Personen mit Migrationshintergrund). „Die intensive, oft sehr aufgeregte Integrationsdebatte 2010/2011 hat am positiven Rand des Meinungsspektrums zu Frustrationen geführt“, sagte Bade. „Sie hat aber wohl auch dazu beigetragen, dass sich die Befragten intensiver mit dem Thema auseinandergesetzt und sich in ihrem Meinungsbild klarer positioniert haben.“

Einig sind sich alle Befragten über die negative Schlagseite der öffentlichen Diskussion über Integration in Deutschland. Über 50 Prozent aller Befragten beklagen, die Diskussion über Integration würde „eher“ oder „viel“ zu negativ geführt. Dies gilt auch für das Themenfeld Islam. Die mediale und publizistische Überzeichnung und Verzerrung in der Integrationsdebatte wird deutlich erkannt.

Das Integrationsbarometer 2012 erlaubt erstmals auch einen Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland. Dabei zeigt sich überraschenderweise, dass das Integrationsklima von den Befragten in den beiden ostdeutschen Regionen nur leicht negativer wahrgenommen wird als in Westdeutschland. Auch die Integrationsbereitschaft der jeweils anderen Seite wird zurückhaltender eingeschätzt. So denken 57,9 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund in Ostdeutschland, dass die Mehrheitsbevölkerung an Integration interessiert sei. In Westdeutschland liegt dieser Wert mit 65,3 Prozent um mehr als 7 Prozentpunkte (und somit um fast 13 %) höher.

Die Wirkung der Integrationspolitik wird eher positiv eingeschätzt: 47,6 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund in Westdeutschland finden, dass die Integrationspolitik der letzten fünf Jahre die Integration gefördert hat. Nur 17,6 Prozent erkennen Verschlechterungen. In der Mehrheitsbevölkerung im Westen sieht sogar über die Hälfte der Befragten (53,4 %) einen positiven Beitrag der Integrationspolitik. Einen negativen Einfluss schreibt ihr nur etwa jeder Zehnte (10,4 %) zu. Und die Erwartungen für die Zukunft sind positiver als bei der Befragung 2009: Mehr als die Hälfte der Befragten mit und ohne Migrationshintergrund im Westen (54,5 % bzw. 56,9 %) erwarten von der Politik Verbesserungen bei der Integration. Verschlechterungen befürchtet nur eine kleine Minderheit (15,9 % bzw. 12,1 %).

Für eine vernetzte Zusammenarbeit

Die praktische Umsetzung von Integrationspolitik ist im föderalen Mehrebenensystem vorwiegend Sache der Länder und Kommunen. In den letzten Jahren wurde vielfach einer stärkeren und bisweilen auch vollständigen Kommunalisierung von Integrationspolitik das Wort geredet. Zum Teil wurde sogar eine weitgehende Verlagerung integrationspolitischer Kompetenzen von der Bundes- und Länderebene auf die kommunale Ebene gefordert. Dies ist aus Sicht des SVR nicht zielführend. Nötig ist für die Integrationspolitik vor allem eine engere Kooperation und dichtere Vernetzung von Bund, Ländern und Kommunen, die der Rede vom ‚kooperativen Förderalismus‘ besser entspricht.

Auch auf Bundesebene selbst sollte eine bessere Abstimmung zwischen den Ressorts erfolgen, deren Entscheidungen integrationspolitische Auswirkungen haben, vor allem in den



Bereichen Arbeitsmarkt, Soziales, Wirtschaft, Bildung und Inneres. Dies ist bislang erst bedingt und improvisiert gegeben. Es gibt zwar immerhin die interministerielle Arbeitsgruppe Integration. Sie ist institutionell aber nicht zureichend abgesichert und in ihrer Effizienz deshalb weitgehend abhängig vom Wohlwollen der Delegierten bzw. ihrer Ressorts. Das gilt ebenso für die Integrationsabteilungen oder -schwerpunkte in fast jedem einschlägigen Ministerium. Neben den Teilzuständigkeiten verschiedener Bundesressorts und dem zentral zuständigen Bundesinnenministerium gibt es die Staatsministerin im Bundeskanzleramt, die für Migration, Flüchtlinge und Integration zuständig ist, und das fast gleichnamige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das aber dem Bundesinnenministerium zugeordnet ist. Wohin Kompetenzüberschneidungen führen können, habe man zuletzt bei den verschiedenen, zeitraubenden Anläufen zum ‚Anerkennungsgesetz‘ erleben können, sagte Bade und folgerte: „Es wäre gut, spätestens nach der nächsten Bundestageswahl die vom ‚sacro egoismo‘ der Ressortinteressen immer wieder abgewürgte Diskussion um einen Neuzuschnitt der Zuständigkeiten zu führen, die in den letzten Koalitionsverhandlungen nur mit der Keule ‚Integrationsministerium‘ geführt worden ist.“

Aus Sicht des SVR sollten Bund, Länder und Kommunen von einem unzureichend koordinierten Nebeneinander zu einem produktiven Miteinander und einer systematischen vertikalen und horizontalen Vernetzung finden. Das Integrationsbarometer zeigt, dass die Bevölkerung eine aktive Integrationspolitik mit klaren und verständlichen Zielen nicht nur befürwortet, sondern auch fordert. Die Politik sollte diese günstige Ausgangslage für weitere, kraftvolle Reformschritte im Bereich Integration und Migration nutzen. „Sie sollte“, so Bade „nicht länger davon ausgehen, die Bürger in einer Art Kindergarten für Erwachsene vor ihren eigenen Ängsten beschützen zu müssen.“

Das SVR-Jahresgutachten 2012 sowie eine Auswahl von Grafiken und Pressefotos stehen auf www.svr-migration.de zum Herunterladen bereit.

Bei Fragen sprechen Sie uns gerne an:

Dorothee Winden, Kommunikation
SVR GmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin
Tel. 030-288 86 59-18 und presse@svr-migration.de

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören acht Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius.

Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Klaus J. Bade (Vorsitzender), Prof. Dr. Ursula Neumann (Stellv. Vorsitzende) sowie Prof. Dr. Gianni D’Amato, Prof. Dr. Thomas K. Bauer, Prof. Dr. Wilfried Bos, Prof. Dr. Heinz Faßmann, Prof. Dr. Yasemin Karakaşoğlu, Prof. Dr. Christine Langenfeld, Prof. Dr. Ludger Pries, Prof. Dr. Werner Schiffauer.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de