

Jahresgutachten des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

„Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen“, Pressekonferenz Berlin, 8.5.2012

Einführung von Prof. Dr. Klaus J. Bade, Vors., SVR

Ich begrüße Sie zur Vorstellung des dritten Jahresgutachtens Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Dies ist das letzte von mir geleitete und vorzustellende Jahresgutachten. Denn ich beende, wie schon zu meinem Amtsantritt mitgeteilt, nach der Leitung von drei Jahresgutachten und damit nun gut dreieinhalb Jahren Aufbauarbeit meine Amtszeit als Vorsitzender des SVR. Meine einstimmig von uns gewählte Nachfolgerin wird ab 1. Juli 2012 Frau Prof. Dr. Christine Langenfeld, Göttingen, sein. Als Nachfolger meiner Stellvertreterin, Prof. Dr. Neumann, Hamburg, gewählt wurde Prof. Dr. Ludger Pries, Bochum.

Meine dreieinhalbjährige Amtszeit als Gründungsvorsitzender stand im Zeichen einer sehr erfolgreichen gemeinsamen Aufbauarbeit. Wir haben nicht nur von Beginn an viel Beachtung gefunden, sondern auch viel bewirken können. Wir haben uns dabei nie öffentlich auf die Schultern geklopft. Denn zu erfolgreicher kritischer Politikbegleitung gehört es auch, amtlichen Nachvollzug mit stiller Freude zu begleiten – wie z.B. zuletzt bei der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie.

Ich danke allen, die mir und uns bei dieser Aufbauarbeit geholfen haben. Mein Dank gilt dabei einerseits den Stiftungen, die eine 2007/08 von mir entwickelte Konzeptidee aufgegriffen und mit der SVR-Gründung 2008 unsere Arbeit ermöglicht haben. Mein Dank gilt andererseits den Vertretern der Medien. Denn im Sinne des seinerzeit von mir entwickelten und so benannten Konzepts der ‚kritischen Politikbegleitung‘, das seine Informationen über die Medien an Politik und Öffentlichkeit adressiert, sind in aller Regel die Medien unser erster Gesprächspartner, so auch heute bei diesem dritten Jahresgutachten des SVR.

Thema dieses Jahresgutachtens ist die Integration im föderalen System. Wie Sie wissen, stellt Frau Staatsministerin Böhmer zeitgleich eine eigene Studie zur Integrationspolitik in den Kommunen vor. Daß der Termin der Bundesregierung auf unseren, schon viel früher festgelegten Termin rutschte, ist nur ein misslicher Zufall, den man aber auch positiv sehen kann. Zwei Hiebe in die gleiche Kerbe treiben die Dinge im gemeinsamen

Interesse hoffentlich noch wirkungsvoller voran, wenn die besagten Hiebe auch sicher deutlich unterschiedlich angesetzt sind.

In meinem einführenden Überblick biete ich Ihnen aus unseren Ergebnissen, sozusagen als Appetithappen, einige zentrale Aspekte und Thesen an. Nach mir präsentiert Ihnen Frau Dr. Fincke, die Geschäftsführerin der SVR GmbH, die Ergebnisse des von ihr geleiteten Integrationsbarometers.

Die Generalbotschaft unseres Jahresgutachtens 2012 lautet: Integration kommt weiterhin voran in Deutschland. Auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen hat sich eine intensive integrationspolitische Dynamik entfaltet, vielfach aber auch ein Neben- oder sogar Gegeneinander.

Integrationspolitik funktioniert also im föderalen System zwar insgesamt gut, bereichsweise aber nur bedingt. Das kann in Sachen Integration letztlich die Axiomatik des kooperativen Föderalismus in Frage stellen, bei der es um den Verfassungsauftrag der Sicherung möglichst gleichwertiger Lebensverhältnisse geht.

Bildlich gesprochen: Die föderale Integrationsmaschine läuft insgesamt rund, aber sie stottert in manchen Bereichen. Bei der Vielzahl von Treibriemen und Räderwerken mit unterschiedlichen Übersetzungen führen Koordinationsprobleme in diesen Bereichen zu unnötigen Blockaden und Aussetzern mit Kräfteverschleiß, Zeitverlust und improvisierten Reparaturen nur bis zum nächsten Störfall.

In der Mitte der Einwanderungsgesellschaft stabilisiert sich eine aktive Akzeptanz der kulturellen Vielfalt. Das Stimmungsbild liegt mehrheitlich zwischen verhaltenem Integrationsoptimismus und kritischem Integrationspragmatismus.

Abseits davon gibt es auffällige, aber in ihren radikalen Formen nach wie vor randständige fremdenfeindliche und insbesondere antiislamische Strömungen. Sie reichen an der Oberfläche bis in die Mitte der Gesellschaft hinein. Sie sind dort aber wohl mehr Echoeffekte auf die skandalisierende sogenannte ‚islamkritische‘ Publizistik sowie auf xenophobe und insbesondere islamophobe Internetblogs wie z.B. Politically Incorrect mit ihren islamfeindlichen Sündenbock- und Verschwörungstheorien. Die antiislamischen Strömungen sind nicht Ergebnis der konkreten Erfahrung im kommunalen Integrationsalltag.

Hier dominiert vielmehr die wachsende Akzeptanz von Vielfalt und Wandel in der Einwanderungsgesellschaft zwischen verhaltenem

Integrationsoptimismus und kritischem Integrationspragmatismus. Diese pragmatische Vernunft in der Mitte der Bürgergesellschaft bietet eine belastbare Basis für mutige, konzeptorientierte Gestaltung. Sie sollte von der Politik genutzt werden für gesetzliche, institutionelle und politische Reformen auf und vor allem zwischen den Ebenen des föderalen Systems. Schauen wir in zehn kurzen Stichworten etwas genauer hin:

Stichwort 1) Integration als Teilhabe:

Die Integration in *die* Gesellschaft gibt es nicht, weil die Gesellschaft aus den verschiedensten Teilbereichen besteht. Der SVR geht deshalb von einem bereichs- und teilhabeorientierten Integrationsverständnis aus: Integration ist die empirisch messbare Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Dabei geht es ausdrücklich um Menschen mit wie ohne den sogenannten Migrationshintergrund.

Integrationsförderung ist dementsprechend das Bemühen um eine möglichst chancengleiche Teilhabe aller an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Das trifft sich mit dem Leitgedanken des kooperativen Föderalismus an die Eröffnung möglichst gleichwertiger Lebenschancen im Land.

Stichwort 2) Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik:

Teilhabeorientierte Integrationspolitik ist ein Zentralbereich der Gesellschaftspolitik. Sie kann durch pro-aktive Gestaltung beitragen zum Zusammenhalt in der Einwanderungsgesellschaft in kultureller Toleranz und sozialem Frieden. Sie braucht dazu positive Leitbilder im Bemühen um ein solidarisches Wir.

Dieses solidarische Wir muß alle im Land Lebenden einschließen, gleichgültig, ob sie oder ihre Familien nun erst kurz, schon lange und wie manche zu meinen scheinen, schon seit der Austreibung aus dem Paradies oder, im Zeichen der angeblich tausendjährigen deutschen Kultur, doch mindestens seit den Kreuzzügen im Lande leben.

Erst wenn begriffen wird, daß es um die Teilhabe von allen geht, wird auch verstanden werden, daß Integration und Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft ein gesellschaftspolitisches Thema für alle ist.

Stichwort 3) Integrationspolitik und föderale Struktur:

Es gibt in Deutschland auch nicht *die* Integrationspolitik, sondern nur rechtlich und politisch unterschiedlich definierte Zuständigkeiten dafür auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen. Dabei verfolgen die

Akteure in Politik und Verwaltung auf diesen drei Ebenen jeweils eigene, oft sehr unterschiedliche und mitunter auch sehr eigenwillige integrationspolitische Konzepte.

Stichwort 4) Integrationspolitische Licht- und Schattenseiten des Föderalismus:

Auf der Lichtseite eröffnet der kooperative Föderalismus als institutionalisiertes Freiheitsprogramm gegenüber einem Zentralstaat vergleichsweise offene Handlungsperspektiven. Das könnte im Idealfall 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.

Aber das sind meist realitätsfremde Idealvorstellungen. Die Schattenseite des föderalen Mehrebenensystems zeigt ein eher unkoordiniertes Miteinander oder auch nur Neben- und sogar Gegeneinander der verschiedenen politischen Akteure.

Das hat weithin zu einem Wildwuchs an integrationspolitischen Einzelmaßnahmen geführt, bei denen nicht selten das Rad immer wieder aufs Neue erfunden wurde, während das synergetische Gestaltungspotenzial föderaler Strukturen in wechselseitigen Blockaden erstickt.

Unser Abhilfevorschlag ist eine zentrale Serviceagentur für kommunale Integrationspolitik.

Ihre Aufgaben im Rahmen proaktiver Integrationspolitik wären

- vertikale und horizontale Vernetzung
- Informationstransfer und
- begleitende Beratung bei der Übertragung von andernorts erprobten Konzepten und Modellen.

Die Agentur könnte neu geschaffen werden. Sie könnte 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). Eine solche Agentur wäre ein wichtiges technisches Hilfsinstrument. Aber die Probleme liegen tiefer:

Stichwort 5) Zentralthemen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene:

Besonders ausgeleuchtet haben wir drei integrationspolitisch enorm relevante Bereiche: Arbeitsverwaltung, soziales Wohnen sowie schulische und vorschulische Bildung. Ergebnis: In diesen drei Bereichen arbeiten im föderalen Mehrebenensystem die beschließenden, finanzierenden und ausführenden Einheiten in vielen Fällen nicht nur nicht synergetisch zusammen. Sie driften mitunter sogar kontraproduktiv auseinander. Das erschwert integrationspolitische Maßnahmen und legt kraftvolle Reformschritte nahe. Das zeigt ein Blick auf den Bereich schulische und vorschulische Bildung:

Schulen: 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.

Integration darf aber nicht länderintern von zufälligen Rahmenbedingungen der Kommunen abhängen. Schlecht ausgestattete Bildungseinrichtungen – womöglich in sozialen Brennpunkten – haben verheerende Folgen weit über den kommunalen Bereich hinaus für die Gesellschaft insgesamt. Um eine gute Ausstattung der Bildungseinrichtungen flächendeckend zu gewährleisten, muss die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen stärker als bisher ausgeglichen werden.

Insgesamt können die integrationspolitischen Herausforderungen im Bildungsbereich nur durch gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen bewältigt werden. Das führt zu einem Kardinalproblem: Es ist das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern, das 2006 mit der Föderalismusreform beschlossen wurde. Es hat sich nicht bewährt, ist bildungspolitisch und damit auch integrationspolitisch kontraproduktiv und sollte abgeschafft werden.

Vorschulische Erziehung: 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 Betreuungsgeldes, das ich von Beginn an scharf kritisiert habe, sollte verzichtet werden. Es wird absehbar dazu führen, dass der Besuch einer Kita ausgerechnet bei Kindern zurückgeht, deren Eltern die sozialen Startnachteile ihrer Kinder in Bildung und/oder Sprachfähigkeit nicht aus

eigener Kraft bis Schulbeginn ausgleichen können. Integrationspolitisch wäre das Betreuungsgeld ein kompromißgestützter Schuß in den Ofen. Und der Kompromißvorschlag letzter Hand, dann sicherheitshalber Hartz IV-Familien das Elterngeld gleich wieder abzuziehen wäre, um im rußigen Bild zu bleiben, nur noch ein Böller im Ofen selbst.

Ein anderes 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. Das Beispiel zeigt: In Sachen Bildung muss endlich Schluss sein mit dem sinnlosen Prinzip linke Tasche, rechte Tasche.

Stichwort 6) Blick auf die Bundesebene:

Der Bund ist ein integrationspolitischer Nachzügler. Er hat das Thema Integration, wie Bundespräsident a.D. Horst Köhler als kritischer Schlafmetaphoriker 2006 zu Recht bemerkte, allen Weckrufen zum Trotz, lange „verschlafen“ und erst sehr spät für sich entdeckt.

Das hat auf dieser Ebene die immer wieder vergeblich geforderte realitätsnahe, proaktive und zugleich konzeptorientierte Gestaltung von Integrationsfragen lange blockiert und auch den Aufbau einer zentral koordinierten Integrationspolitik mit entsprechenden Institutionen lange verhindert.

Auch auf der Bundesebene ist in Sachen Integrationspolitik bessere Koordination und Kooperation angezeigt. Zentral für Integrationspolitik zuständig ist hier nach wie vor das Bundesinnenministerium. Es ist mit dieser Aufgabe, soweit sie als Gesellschaftspolitik im weitesten Sinne zu verstehen ist, sichtlich überfordert. Und das ist meines Erachtens nicht nur eine Personalfrage, sondern auch eine Strukturfrage.

Das Bundesinnenministerium sollte deshalb von im weiteren Sinne gesellschaftspolitisch belangvollen Bereichen der Integrationspolitik entlastet werden, von ausländer- und aufenthaltsrechtlichen Fragen sowie von Kernbereichen wie z.B. Migration oder Flucht bzw. Asyl einmal abgesehen.

Nötig ist außerdem eine bessere Abstimmung mit und zwischen den Ressorts, deren Entscheidungen integrationspolitische Auswirkungen haben, neben dem Innenressort also vor allem in den Bereichen Wirtschaft, Arbeit, Soziales und Bildung. 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 beteiligten Ressorts. Das gilt auch 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 solche Kompetenzüberschneidungen in integrationspolitisch belangvollen Fragen führen können, hat man zuletzt bei den verschiedenen, zeitraubenden Anläufen zum ‚Anerkennungsgesetz‘ erleben können. Diese Erfahrung könnte man unter das von mir auch im Blick auf andere, schon geschichtsnotorische Verspätungen in der Migrations- und Integrationspolitik ausgegebene Motto stellen: Wir werden immer besser, aber wir kommen immer zu spät!

Deshalb wäre es gut, spätestens nach der nächsten Bundestageswahl die vom *sacro egoismo* der Ressortinteressen immer wieder abgewürgte Diskussion um einen Neuzuschnitt der integrationspolitischen Zuständigkeiten fortzusetzen, die in den letzten Koalitionsverhandlungen nur mit der Keule ‚Integrationsministerium ja oder nein?‘ geführt worden ist.“

Stichwort 7) Blick auf die Länderebene:

Die Bundesländer sind im föderalen System die zentralen integrationspolitischen Akteure. Ihre Einbettung in ein komplexes Mehrebenensystem mit unterschiedlichen, sich teils überschneidenden Entscheidungskompetenzen und Verantwortlichkeiten verschafft ihnen nicht nur Gestaltungsspielräume.

Sie erschwert auch eine effiziente und zielgerichtete Erfüllung ihrer integrationspolitischen Aufgaben. Das zeigt im Gutachten der Blick auf die integrationspolitischen Schlüsselbereiche Arbeit, Wohnen und Bildung.

Stichwort 8) Blick auf die kommunale Ebene:

Die Kommunen sind seit jeher die Pioniere der pragmatischen Integrationspolitik. Sie fühlten sich dabei oft zu Recht allein gelassen. Das zeigt aktuell wieder die auf Bundes- und Länderebene unzureichend

geklärte Frage des Umgangs mit der alternativlosen Integration von aus Rumänien und Bulgarien als EU-Bürger zuwandernden Roma.

Wenn Kommunen aber immer mehr Integrationsaufgaben übertragen und damit auch mehr Integrationslasten auferlegt bekommen, dann müssen sie dazu auch besser ausgestattet werden, zumal ihre Rahmenbedingungen zum Teil extrem unterschiedlich sind, wie das SVR-Gutachten in seiner Gemeindetypologie zeigt.

Die Integrationsleistung der Kommunen erhält, gemessen an ihren Erfolgen, bei Weitem zu wenig Aufmerksamkeit oder gar Anerkennung. Das hat seinen Grund darin, daß ihr erfolgreiches praktisches Engagement von ihnen selber oft gar nicht ausdrücklich als Integrationspolitik verstanden oder benannt wurde.

Die Folgen zeigt das SVR-Integrationsbarometer 2012: Symbolpolitisch aufgeladene und appellativ unter dem erhabenen Etikett staatlicher Integrationspolitik laufende Konzepte und Maßnahmen von Bund und Ländern finden deutlich mehr Beachtung. Kommunale Integrationspolitik wird also klar unter Wert kommuniziert.

Stichwort 9: Pro-aktive Gestaltung in der Integrationspolitik

Unnötige und folgenreiche Verspätungen sollten sich nicht wiederholen: Dem wichtigen Zuwanderungsgesetz von 2005 und dem nicht minder wichtigen Anerkennungsgesetz von 2012 ist aus meiner Sicht als Migrationshistoriker eines gemeinsam: Beide immer wieder vergeblich geforderten Initiativen kamen mindestens ein Vierteljahrhundert zu spät:

Das Zuwanderungsgesetz kam erst, als die für die Formation der Einwandererbevolkerung in Deutschland wichtigsten Zuwanderungen schon Geschichte waren.

Und das Anerkennungsgesetz erreicht Hunderttausende von gut und zuweilen auch höchstqualifizierten Zuwanderern nicht mehr; denn: Sie haben sich längst weit unter ihrem Qualifikationsniveau liegende Ersatzkarrieren aufgebaut oder sind schon als Taxifahrer oder Hausmeister in Rente gegangen. Überdies stehen die notwendigen Regelungen für die Umsetzung auf Länderebene noch aus.

Hätte es beide oder ähnliche Gesetze und Maßnahmen ein Vierteljahrhundert früher gegeben, wie dies damals auch immer wieder vergeblich gefordert wurde, dann wäre Integration insgesamt und für viele Einzelne leichter geworden.

Insgesamt nötig ist zweierlei:

Erstens: Abgebaut werden müssen in Sachen Integrationspolitik die Schleifspuren von politischen Verspätungen, institutionellen Verkrampfungen und Blockaden auf und zwischen den Ebenen des föderalen Systems. Intensiviert werden müssen stattdessen die vertikale und die horizontale Vernetzung auf und zwischen den Ebenen. Das eröffnet Wege vom unkoordinierten Nebeneinander zum produktiven Miteinander.

Zweitens: Über solche institutionellen und technisch-organisatorischen Reformen hinaus unabdingbar nötig ist eine kohärente und konzeptorientierte Integrationspolitik mit klaren und für die Bürger transparenten Zielvorgaben.

Die Zeit für beides ist günstig; denn der vom SVR-Integrationsbarometer erfasste kritische Integrationspragmatismus der Bürger ermöglicht solche politischen Antworten auf die anstehenden Herausforderungen nicht nur; der Souverän verlangt sie auch.

Stichwort 10) Bürgerpragmatismus als Herausforderung für die Politik:

Die pragmatische Einsicht der Bürgergesellschaft in Probleme der Einwanderungsgesellschaft 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. Aber die Bürgergesellschaft als Einwanderungsgesellschaft sieht in ihrem kritischen Integrationspragmatismus vieles klarer als Politik zu glauben scheint.

Das Integrationsbarometer 2012 zeigt u.a.: Die Bevölkerung 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.

Es gibt also in der Bürgergesellschaft als Einwanderungsgesellschaft eine belastbare Stimmungsgrundlage für pragmatische Reformen in der Migrations- und Integrationspolitik. Sie sollten mutig in Angriff genommen werden.