



Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen



Kurzfassung des Jahresgutachtens 2004
des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration

Einführung

Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) legt hiermit sein erstes Jahresgutachten vor. Der Rat wurde vom Bundesminister des Innern, Otto Schily, auf der Basis des Errichtungserlasses vom 2. April 2003 eingesetzt; ihm gehören gegenwärtig sechs Mitglieder an. Der Zuwanderungsrat hat den Auftrag, die aktuellen Zuwanderungen nach Deutschland in ihren Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt einzuschätzen, die Entwicklung der Integration von Zuwanderern zu beurteilen sowie die Aufnahme- und Integrationskapazitäten der Bundesrepublik zu analysieren. Diesen Auftrag erfüllt er durch Bestandsaufnahmen, Trendanalysen, Evaluationen und Empfehlungen, d.h. er stellt Grundlagen- und Erfahrungswissen zur Gestaltung der Zuwanderungs- und Integrationspolitik zur Verfügung.

Dieses Gutachten entstand im Wesentlichen während der parlamentarisch kontroversen Debatte um ein neues Zuwanderungsrecht. Es berücksichtigt den am 30. Juli 2004 als „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) gefundenen politischen Kompromiss. Das Gesetz wird am 1. Januar 2005 in Kraft treten, einzelne Neuerungen bereits zu einem früheren Zeitpunkt.

Es umfasst als Artikelgesetz zwei neue Gesetze (Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU) sowie zahlreiche Änderungen an bestehenden Gesetzen und Verordnungen. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik werden damit Zuwanderung und Integration in einem Gesetz geregelt.

Der Zuwanderungsrat begrüßt nachdrücklich die dem Gesetz zu Grunde liegende Auffassung, dass Deutschland trotz hoher Arbeitslosigkeit in begrenztem Umfang qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer benötigt. Deren Zuwanderung muss im Rahmen des Möglichen so gesteuert werden, dass sie den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen der Bundesrepublik sowie ihren humanitären Verpflichtungen gerecht wird und den Aufnahme- und Integrationskapazitäten des Landes entspricht. Dabei ist eine aktive Integrationspolitik von zentraler Bedeutung, die auf den vielfältigen Erfolgen der Vergangenheit aufbaut, aber auch aus den zurückliegenden Versäumnissen und Fehlsteuerungen lernt.

Angesichts von Globalisierung und demografischer Entwicklung gehören Zuwanderungssteuerung und Integrationspolitik nach Auffassung des Zuwanderungsrates zu den wichtigsten Gestaltungsaufgaben der Gegenwart und Zukunft unseres Landes.

Inhalt des Jahresgutachtens

Das Jahresgutachten 2004 beschreibt zunächst die wichtigsten internationalen, europäischen und deutschen Wandertrends (Kap. 1) und befasst sich dann mit der Migrationspolitik der Europäischen Union (Kap. 2). Ein Rückblick auf die Zuwanderungsgeschichte in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg (Kap. 3) zeigt, wie tiefgreifend die mit der Zuwanderung verbundenen gesellschaftlichen und kulturellen Veränderungen (soziale Strukturbildungen) waren.

Auf den demografischen Kontext des Wanderungsgeschehens und die sich auch in kurzfristiger Sicht daraus ergebenden Herausforderungen geht Kapitel 4 ein. In Kapitel 5 wird umfassend herausgearbeitet, mit welchen Instrumenten die Zuwanderung von Flüchtlingen, Arbeitsmigranten, Aussiedlern, Spätaussiedlern und anderen Migranten in den vergangenen Jahrzehnten gesteuert wurde und heute gesteuert wird. Erörtert werden auch die mit dem Einsatz dieser Instrumente verbundenen Probleme und Fehlsteuerungen. An ausgewählten Beispielen werden Erfahrungen anderer Länder mit der Zuwanderungssteuerung vorgestellt.

Die Lage am Arbeitsmarkt in Deutschland und die Folgerungen für die Steuerung der Zuwanderung von Arbeitskräften behandelt Kapitel 6. Der Zuwanderungsrat schlägt vor, im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes ein transparentes System für die Steuerung der Zuwanderung so genannter Engpass-Arbeitskräfte einzurichten. Er gibt in diesem Zusammenhang unter Berücksichtigung der Aufnahmekapazitäten des Arbeitsmarktes eine konkrete Empfehlung für den Umfang der als notwendig erachteten Zuwanderung.

Kapitel 7 befasst sich mit der Gestaltung von Integration und erläutert das Integrationsverständnis des Zuwanderungsrates. Integration wird danach als ein gesellschaftlicher und kultureller Prozess verstanden, bei dem es vor allem um Beteiligungschancen geht. Die Verbesserung dieser Beteiligungschancen muss in allen, insbesondere aber in den für Integration zentralen gesellschaftlichen Lebensbereichen gefördert werden: in Bildung und Ausbildung unter besonderer Berücksichtigung der Sprachfertigkeit, in der Familie, im Wohnen

und Wohnumfeld, in Wirtschaft und Arbeit. Rechtliche und politische Gleichstellung sind oft Vorbedingungen für die Beteiligung in den genannten Lebensbereichen und deshalb ebenfalls Gestaltungsaufgaben von Integrationspolitik.

Das Jahresgutachten nimmt für ausgewählte zentrale Bereiche Bestandsaufnahmen und Beschreibungen von Entwicklungstrends vor und zeigt – unter Einbeziehung der wichtigsten Akteure der Integrationsförderung und der Erfahrungen anderer Länder – Handlungsmöglichkeiten auf.

Kapitel 8 geht auf Konfliktbereiche bei der Migrationssteuerung und der Integrationsgestaltung ein. Dies gilt einerseits für illegale Zuwanderung, Kriminalität von Zuwanderern und innere Sicherheit, andererseits für Nichtakzeptanz, Fremdenfeindlichkeit und Kriminalität gegen Zuwanderer.

Den Abschluss des Gutachtens bildet Kapitel 9 mit vertieften Aussagen zur unzureichenden Datenlage zu Migration und Integration. Erarbeitet werden Empfehlungen zur Verbesserung der Datenlage, die für eine transparente Migrations- und Integrationspolitik unerlässlich ist. Dies gilt auch in Bezug auf Daten zur Festlegung von Indikatoren, die für eine transparente und zielorientierte Gestaltung von Migrations- und Integrationspolitik sowie für die Evaluation der Steuerungs- und Integrationsmaßnahmen benötigt werden.

Zentrale Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen

Deutschland ermöglicht und gestaltet Zuwanderung. Dieses im Aufenthaltsgesetz ausdrücklich formulierte Ziel bedeutet, dass der langjährige Streit, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist oder nicht, aus Sicht des Gesetzgebers beendet ist.

Migrationspolitisch steht Deutschland nun vor zwei großen Herausforderungen: Zum einen muss die Zuwanderung so gestaltet werden, dass sie den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen, humanitären Verpflichtungen und Aufnahme- und Integrationskapazitäten unseres Landes entspricht. Dazu muss sie im Rahmen des Möglichen gesteuert und begrenzt werden. Zum anderen muss Zuwanderung von einer aktiven Integrationspolitik begleitet werden.

Insbesondere bei der Bewältigung der ersten großen Aufgabe, der Steuerung der Zuwanderung, muss Deutschland keineswegs bei Null beginnen. Die Bundesrepublik hat jahrzehntelange Erfahrung mit Zuwanderung in ihren verschiedenen Formen – unter anderem mit dem Zuzug von „Gastarbeitern“, Flüchtlingen und Spätaussiedlern sowie mit der immer wichtiger gewordenen Zuwanderung von Familienangehörigen. Jede dieser Wanderungsformen hat die Sozialstruktur unserer Gesellschaft nachhaltig beeinflusst.

Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung sind diese Zuwanderungen nicht ungesteuert erfolgt. Vielmehr haben die deutschen Regierungen seit der Nachkriegszeit diese Wanderungsbewegungen aktiv gesteuert. Dazu haben sie eine Vielzahl von direkten und indirekten Steuerungsinstrumenten entwickelt und eingesetzt, die für einzelne Teilbereiche durchaus wirkungsvoll waren.

Allerdings wurden diese Instrumente nicht im Sinn eines Gesamtkonzeptes aufeinander abgestimmt. Es ergaben sich Fehlsteuerungen und nicht beabsichtigte Folgen der Steuerung mit zum Teil gravierenden unerwünschten gesellschaftlichen Auswirkungen. Mit dem gewachsenen Selbstverständnis als Einwanderungsland wird der Blick nun freier für die bisherigen Erfahrungen mit der Zuwanderungssteuerung. Darauf aufbauend können besser aufeinander abgestimmte Steuerungsinstrumente entwickelt werden.

Die zweite Aufgabe der Migrationspolitik, die Integration der Zuwanderer, stellt nicht nur für Deutschland, sondern für alle Zuwanderungsländer eine zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung dar. Auch in dieser Hinsicht hat die Bundesrepublik seit dem Zweiten Weltkrieg wichtige Erfahrungen gesammelt. Für große Zuwanderergruppen, insbesondere für Flüchtlinge und Vertriebene, Aussiedler und Spätaussiedler, wurde eine erfolgreiche Integrationspolitik gestaltet. Vor allem die positiven früheren Erfahrungen mit der Integration der Aussiedler können bei der Entwicklung innovativer integrationspolitischer Konzepte hilfreich sein. Das Aufenthaltsgesetz bedeutet auch in dieser Hinsicht eine Zäsur, da erstmals die Integration von Zuwanderern zu einer gesetzlichen

Aufgabe wird. Nun müssen Konzepte entwickelt werden, die der gewachsenen Bedeutung von Vielfalt in unserer Gesellschaft Rechnung tragen.

Wanderungsgeschehen und Migrationspolitik im globalen Kontext

Seit dem Ende der 1980er Jahre hat sich das internationale Wanderungsgeschehen verändert. Die globalen Wanderungsbewegungen haben zugenommen, unter anderem die Arbeitsmigration und die Fluchtbewegungen. Es haben sich zudem strukturelle Veränderungen ergeben, etwa in Hinblick auf die Feminisierung oder die Zunahme von zirkulären Wanderungen. Diese Entwicklungstrends halten an und werden sich künftig noch verstärken. Offensichtlich ist, dass die damit verbundenen Herausforderungen nicht mehr im Rahmen des Nationalstaates gelöst werden können. Aus diesem Grund wird in den Industriestaaten intensiv über die Möglichkeiten und Grenzen eines internationalen Migrationsmanagements nachgedacht. Aus Sicht der entwickelten Industriestaaten stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie die Transformationsprozesse in wichtigen Herkunfts- und Transitländern so gefördert werden können, dass diese Länder in die Steuerung von Wanderungsbewegungen einbezogen werden.

Der Wanderungsdruck muss durch die Bekämpfung der Ursachen von unfreiwilligen Wanderungen, die Ausweitung des Flüchtlingsschutzes und die Rückführung von nur auf Zeit aufgenommenen Flüchtlingen reduziert werden. Notwendig ist beides: eine migrationsorientierte Entwicklungspolitik und eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik.

Wie schwierig diese Aufgabe schon in Europa zu bewältigen ist, zeigt der beschwerliche Weg zu einer Flüchtlings- und Migrationspolitik der EU. Grundsätzlich geht es in der Asyl- und Migrationspolitik immer um eine komplizierte Balance zwischen Öffnung und Begrenzung, zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik sowie zwischen Kooperation und Abgrenzung.

Bezüglich der Zuwanderung in die EU-Staaten sind zwei Trends zu erkennen: Die Arbeitsmigration nimmt zu, wobei diese Migranten sich eher in Län-

dern mit niedriger Arbeitslosigkeit niederlassen. Gleichzeitig nimmt die Zuwanderung von Asylbewerbern in die EU insgesamt ab.

Hinsichtlich der in der EU-25 lebenden ausländischen Bevölkerung ist festzustellen, dass der Anteil der Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung weiterhin ansteigt, dass die zugewanderte Bevölkerung aus einer größeren Zahl von Herkunftsländern stammt und in vielfältigeren Formen zuwandert als in der Vergangenheit. Außerdem tragen die Zuwanderer mit ihren zunächst noch vergleichsweise hohen Geburtenraten zur Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung bei, die in den meisten EU-Staaten durch niedrige Geburtenraten gekennzeichnet ist. Insgesamt bilden die Zuwanderer trotz ihrer geringeren Erwerbsbeteiligung und höheren Arbeitslosigkeit nach wie vor einen wichtigen Teil der Erwerbsbevölkerung.

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung sind die aktuellen Zuzüge in Deutschland rückläufig. Vor allem bei Asylbewerbern und Spätaussiedlern war in den letzten Jahren eine deutliche Abnahme zu verzeichnen, wobei freilich zu bedenken ist, dass diese Abnahme sich auf die historisch außergewöhnlich starke Zuwanderung bezieht, die Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre erlebte. Dieser Rückgang der Zuwanderung eröffnet Handlungsspielräume, die zur Gestaltung der Migrations- und Integrationspolitik genutzt werden können.

Ebenfalls entgegen der öffentlichen Wahrnehmung hält das Interesse an der Einbürgerung an, was die verbreitete These widerlegt, dass die hier lebenden Menschen mit Migrationshintergrund wenig oder gar kein Interesse an der Integration hätten.

Zur Abwanderung von Deutschen gibt es zwar keine aussagekräftigen Daten, aber doch Anhaltspunkte dafür, dass es sich um beträchtliche Größenordnungen handelt und dass vornehmlich qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte abwandern.

Der europäische Rahmen

Die europäische Ebene ist mittlerweile ein entscheidender Bezugspunkt für die deutsche Asyl- und Migrationspolitik. Der Maastrichter Vertrag

von 1992 hatte zunächst für einige Bereiche der Asyl- und Migrationspolitik eine Kooperation der Mitgliedstaaten vorgesehen. Der Amsterdamer Vertrag von 1997 wandelte die Visa-, Einwanderungs- und Asylpolitik in Gemeinschaftspolitik um, für die der Europäische Rat von Tampere im Oktober 1999 politische Leitlinien und Ziele formulierte. In jüngerer Zeit sind auch die Bemühungen um eine gemeinsame Integrationspolitik intensiviert worden, insbesondere durch die Richtlinien zur Familienzusammenführung und zum Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen sowie durch die Vorschläge zur Arbeitsmigration und zur Studien- und Berufsbildungsmigration. Darüber hinaus hat der Ministerrat Antidiskriminierungsmaßnahmen beschlossen.

Insgesamt hat die gemeinsame europäische Migrationspolitik in den zurückliegenden Jahren beachtliche Fortschritte erzielt. Kommission und Rat haben die Herausforderung durch die Übertragung nationaler Kompetenz auf die EU mit Einfallsreichtum und Mut aufgenommen und in praktische Politik umgesetzt. Im Kontext der grundsätzlichen Spannung zwischen dem Wunsch nach Vereinheitlichung und der Rücksichtnahme auf gegenläufige Interessen der Mitgliedstaaten ist ein System flexibler Maßnahmen zustande gekommen. Teils wurden strikte Regelungen vereinbart, teils nationale Spielräume oder Besitzstände belassen sowie Abweichungen zugelassen. Auf diese Weise wurden, nicht zuletzt im Hinblick auf die EU-Erweiterung im Mai dieses Jahres, auch für viele strittige Fragen zukunftstaugliche Lösungen gefunden. Dennoch sind wichtige Bereiche, wie vor allem die Zuwanderung Erwerbstätiger, bislang noch unzureichend geregelt.

Soziale Strukturbildungen durch Migration und Integration

Die mit diesem Jahresgutachten begonnene Sozialberichterstattung, die Bestandsaufnahmen und die Beschreibung von Entwicklungstrends einschließt, setzt voraus, dass auch die sozialen Strukturbildungen in der Vergangenheit berücksichtigt werden. Denn die Aufnahme- und Integrationskapazitäten eines Landes sind keine starr vorgegebenen Grö-

ßen, sondern durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, unter anderem durch die Erfahrungen mit früheren Wanderungsbewegungen und Integrationsprozessen sowie durch die Veränderungen des Aufnahmelandes aufgrund von Zuwanderung und Integration.

Eine realistische Einschätzung der Integrationskraft unserer Gesellschaft muss daher auch die sozialen Strukturbildungen betrachten, die in den zurückliegenden Jahrzehnten mit der Zuwanderung nach Deutschland verbunden waren. Diese Strukturbildungen haben viele Bereiche von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur bis hin zum alltäglichen Zusammenleben beeinflusst. Sie haben sich auf die Lebenslagen der Bevölkerung ausgewirkt, indem sie beispielsweise Beschäftigungs-, Aufstiegs- und Einkommenschancen der hier Lebenden verändert haben, und sie haben zu Anschlusswanderungen und neuen Integrationsprozessen geführt.

Bei der Analyse der sozialen Strukturbildungen wird – trotz mancher Defizite – deutlich, welche bedeutende Integrationsleistungen Aufnahmegeellschaft und Zuwanderer erbracht haben. Diese insgesamt positiven Erfahrungen sollten genutzt werden, um Ängste abzubauen und für eine gesteuerte und begrenzte Zuwanderung zu werben. Integrationspolitik muss dabei (auch dies zeigt die Analyse dieser Prozesse) immer beachten, dass Integration ein wechselseitiger gesellschaftlicher Prozess von langer Dauer ist.

Der demografische Kontext

Noch immer wird der demografische Wandel vornehmlich als langfristiges Problem gesehen, das erst in einigen Jahrzehnten Auswirkungen auf die wirtschaftliche Dynamik, Wohlstand und Sicherheit haben wird. Die Aktualität des demografischen Wandels wird nicht in voller Schärfe wahrgenommen, obwohl erste Auswirkungen bereits heute klar zu erkennen sind.

Der seit Jahren anhaltende Trend der Zunahme des Durchschnittsalters der Erwerbsbevölkerung wird sich mit zunehmender Geschwindigkeit fortsetzen. Die Zahl junger Menschen nimmt weiter ab. Während die Bevölkerungszahl zunächst noch leicht

wachsen wird, werden bereits im Jahr 2015 eine deutliche Verschiebung der Altersstruktur zugunsten Älterer und ein Rückgang der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter erkennbar sein.

Insgesamt wird das Erwerbspersonenpotenzial in den nächsten Jahren zwar noch nicht schrumpfen, da sich die stark besetzten und gut ausgebildeten Jahrgänge noch im Erwerbsalter befinden. Beim Arbeitsangebot aber wird es schon im nächsten Jahrzehnt zu qualitativen und quantitativen Veränderungen kommen, wenn die gut ausgebildeten geburtenstarken Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden und schwache Geburtenjahrgänge mit schlechter Ausbildung nachfolgen.

Der mögliche Beitrag der Zuwanderung zur Begrenzung der Folgen des demografischen Wandels ist umstritten, doch ist zumindest offensichtlich, dass diese Strukturbrüche mit einer gezielten Anwerbung von jungen, qualifizierten Arbeitsmigranten abgemildert werden könnten. Dies setzt allerdings eine langfristige Politik voraus, die weit über eine Legislaturperiode hinaus geht.

Das Zusammenspiel von sinkenden Geburtenzahlen, steigender Lebenserwartung, Binnenwanderung, ausländischer Zuwanderung und deutschen Abwanderungen ins Ausland wird sich regional in unterschiedlichem Tempo und unterschiedlicher Intensität vollziehen. Einige Regionen in Deutschland werden auch weiterhin mit stetigen Wanderungsgewinnen rechnen können, vor allem weil sie über attraktive Arbeitsplätze verfügen. Andere Regionen werden überproportional an Bevölkerung verlieren – insbesondere die ostdeutschen Länder, aber beispielsweise auch das Ruhrgebiet. Schon heute wandern vor allem junge, gut ausgebildete Menschen ab, weil sie keine ihren Vorstellungen entsprechende Arbeitsstellen finden. Den betroffenen Kommunen fehlen Einnahmen, um Infrastruktureinrichtungen wie Schulen und Kindergärten aufrecht zu erhalten. Damit ist ein zusätzlicher Verlust an Lebensqualität und Attraktivität für die Kommune verbunden, was zu weiteren Abwanderungen führt. Diese zu erwartenden Entwicklungen stellen die betroffenen Kommunen vor extreme Herausforderungen, für deren Bewältigung bislang Erfahrungen fehlen.

Die Steuerung der Zuwanderung

Die Steuerung der Zuwanderung in Deutschland erfolgte in den zurückliegenden Jahrzehnten sowohl auf direkte Weise (im Sinne explizit formulierter Ziele hinsichtlich des Umfangs oder der Zusammensetzung der Zuwanderung) als auch indirekt (d.h. im Sinne von politischen und administrativen Interventionen). Letztere zielten nicht unmittelbar auf das Wanderungsgeschehen, beeinflussten dieses faktisch aber doch. Ein umfassendes, in sich schlüssiges Gesamtkonzept lag diesen Ansätzen jedoch nicht zu Grunde.

Die Steuerung von Zuwanderung zielte vornehmlich auf Begrenzung. Am Beispiel der in den 1990er Jahren praktizierten Spätaussiedlerpolitik wird deutlich, in welchem Maße gerade in diesem Bereich die Zuwanderung durch Kontingentierungen und Verwaltungsvorschriften geregelt wurde. Grundsätzlich wurde aber auch in Phasen starker Begrenzung darauf geachtet, das Vorrangprinzip für deutsche Zuwanderer einzuhalten. Bei der Begrenzung ging es stets um vermeintlich oder tatsächlich begrenzte Aufnahme- und Integrationskapazitäten, entweder in räumlicher Hinsicht (Wohnversorgung) oder in sozio-ökonomischer Hinsicht, vor allem hinsichtlich des Arbeitsmarktes. Hier vermischten sich auf lokaler Ebene objektiv vorhandene Engpässe und subjektiv empfundene Überforderungen.

Erhebliche Fehlsteuerungen ergaben sich bei der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung. Offiziell gilt zwar seit 1973 der Anwerbestopp, faktisch aber sind mit Hilfe der Anwerbestoppausnahmereverordnung ununterbrochen und in großer Zahl befristet Arbeitskräfte nach Deutschland geholt worden. Ein Weiteres kam hinzu: Seit den 1950er Jahren wurden überwiegend Ungelernte und gering Qualifizierte nach Deutschland geholt, für die damals ein Bedarf am Arbeitsmarkt bestand.

Als viele dieser Arbeitsplätze später aus konjunkturellen Gründen und vor allem im Zuge des Strukturwandels abgebaut wurden, war der Wechsel von Daueraufenthalt zu echten Einwanderungssituationen schon in vollem Gange – und er wurde durch den Anwerbestopp noch beschleunigt, weil

er die ausländischen Arbeitnehmer vor die Alternative stellte: Rückkehr auf Dauer oder aber Familiennachzug, wozu sich die meisten dann auch entschlossen.

Entsprechende Qualifikationsangebote an oder auch ein gewisser Qualifikationsdruck auf die „Gastarbeiter“ – etwa im Sinne der heutigen Leitlinie „Fördern und Fordern“ – aber blieben aus. Dies trug dazu bei, den sozialen Aufstieg der Zweiten und offenbar besonders der Dritten Generation entscheidend zu verlangsamen. Heute aber werden gut ausgebildete Arbeitskräfte und Spitzenkräfte gebraucht, die in den Reihen der Nachkommen der ehemaligen „Gastarbeiterbevölkerung“ in viel geringerem Maße zu finden sind als dies bei frühzeitiger Förderung vielleicht möglich gewesen wäre.

Wie abrupt Aufnahmebereitschaft in Abwehr umschlagen kann, erlebte Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre, als mit dem Wegfall des Eisernen Vorhangs und dem Beginn von Krieg und Bürgerkrieg auf dem Balkan zeitweise jährlich Hunderttausende Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylsuchende, Spätaussiedler und Zuwanderer aus Osteuropa kamen und gleichzeitig in Deutschland eine massive Binnenwanderung von Ost nach West stattfand. Im Kalten Krieg hatte sich die bundesdeutsche Politik für die Auswanderungsfreiheit der Aussiedler und allgemein für größere Reisefreiheit im „Ostblock“ eingesetzt. Nach 1989 wuchsen dann angesichts der großen Zahl der Zuwanderer aus Osteuropa die Vorbehalte, die sich unter anderem an angeblich zu stark begünstigenden Eingliederungshilfen festmachten.

Der im Jahresgutachten aufgezeigte Einsatz von Steuerungsinstrumenten im humanitären Bereich verdeutlicht: Deutschland hat zwar in den vergangenen Jahrzehnten eine große Zahl von Flüchtlingen aufgenommen, seit den frühen 1990er Jahren wurden aber so wirksame Begrenzungsmaßnahmen (z.B. die Regelung über „sichere Drittstaaten“) entwickelt und umgesetzt, dass die Zahl der Asylbewerber inzwischen auf etwa ein Zehntel der extrem hoch liegenden Zahl von 1992 (440.000) zurückging – mit weiter abnehmender Tendenz.

Das Aufenthaltsgesetz hat die Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie die verbesser-

te Integration der Neuzuwanderer und der schon in der Bundesrepublik lebenden Zuwanderer und ihrer Nachkommen („nachholende Integration“) zu Leitmotiven gemacht. Dazu bedarf es aber unter anderem einer besseren Koordination und einer aussagekräftigeren statistischen Erfassung, wie viele Angehörige einer bestimmten Gruppe ins Land kommen und wie sich ihr Aufenthalt und ihre Integration gestalten.

Wirtschaftliche Notwendigkeit und Effekte der Zuwanderung

Deutschland ist, um sein Wohlstandsniveau zu erhalten, auf qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen. Damit diese Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, sind einerseits Qualifikationsanstrengungen notwendig. Andererseits ist generell eine größere Flexibilität bei Angebotsengpässen auf dem Arbeitsmarkt nötig. Trotz der hohen Arbeitslosigkeit wird auch eine gezielte und begrenzte arbeitsmarktorientierte Zuwanderung gebraucht.

Der demografische Alterungsprozess führt dazu, dass das inländische Angebot an Arbeitskräften schon mittelfristig stark abnehmen wird. Gleichzeitig wird sich die Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen verschlechtern. Eine arbeitsmarktorientierte Zuwanderungspolitik sollte sich auch aus diesem Grund auf qualifizierte und hoch qualifizierte konzentrieren. Die jahrzehntelang – bis zum Anwerbestopp und durch den Familiennachzug noch darüber hinaus hauptsächlich erfolgte Zuwanderung von gering Qualifizierten sollte hingegen so weit wie möglich reduziert werden.

Eine Zuwanderungspolitik, die gezielt auf qualifizierte Arbeitskräfte ausgerichtet ist, kann erheblich zum wirtschaftlichen Erfolg eines Landes beitragen. Dies zeigen die Erfahrungen anderer Länder. Berücksichtigt die deutsche Politik diese Tatsache nicht, sind langfristig wirtschaftliche und gesellschaftliche Nachteile zu erwarten. Eine stärkere Ausrichtung der Zuwanderung an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes würde die Integration der Zuwanderer auch über den Arbeitsmarkt hinaus verbessern und zugleich die Integrationskapazitäten des Landes erhöhen.

Weil der Bildungsgrad für die Integration am Arbeitsmarkt entscheidend ist, ist die allgemeine Erhöhung des Bildungsniveaus der Bevölkerung eine unabdingbare Voraussetzung für eine bessere Nutzung der vorhandenen Potenziale. Besonders Menschen mit Migrationshintergrund, die im Durchschnitt über niedrigere Bildungsabschlüsse als die Mehrheitsbevölkerung ohne Migrationshintergrund verfügen, würden von solchen Maßnahmen profitieren.

Qualifizierte und insbesondere hoch qualifizierte Zuwanderer sowie ausländische Selbstständige erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, entlasten die staatlichen Haushalte und sozialen Sicherungssysteme, sind am wenigsten von Arbeitslosigkeit betroffen und haben weniger Probleme bei der Integration. Die durch das Aufenthaltsgesetz erleichterten Zuwanderungsmöglichkeiten für hoch qualifizierte, ausländische Absolventen deutscher Hochschulen und Selbstständige sind für eine entsprechende Steuerung der Zuwanderung hilfreich. Nicht hilfreich ist allerdings das grundsätzliche Festhalten am Anwerbestopp von 1973, nach dem Zuwanderung nur in Ausnahmefällen möglich ist. Die „Anwerbestoppausnahmereverordnung“ (ASAV), die diese Ausnahmen bislang geregelt hat, ist ein bürokratisches, wenig transparentes und ungeeignetes Instrument, das klein- bis mittelständische Arbeitgeber ohne entsprechend ausgestattete Personalabteilungen kaum nutzen können.

Benötigt wird stattdessen ein transparentes Zuwanderungssystem, das die individuelle Vorrangprüfung unter anderem auch für nicht hoch qualifizierte durch eine globale Vorrangprüfung ersetzt. Dadurch würden Teilbereiche des Arbeitsmarktes befristet für die Zuwanderung einer begrenzten Zahl an geeigneten Arbeitskräften freigegeben werden können.

Der Zuwanderungsrat schlägt ein System vor, mit dem sich die arbeitsmarktpolitischen Ziele der ASAV effizienter erreichen lassen. Mit diesem System wird die Zuwanderung von Qualifizierten in solche Teilarbeitsmärkte ermöglicht, die durch einen Arbeitskräftemangel gekennzeichnet sind. Es knüpft an den positiven Erfahrungen mit der

deutschen „Green Card“ an und kann ohne Änderung des Aufenthaltsgesetzes umgesetzt werden.

Sobald ein Teilarbeitsmarkt als geeignet für Zuwanderung eingestuft wird, muss nur noch geprüft werden, ob für die betreffende Person ein Stellenangebot vorliegt und ob sie die qualifikatorischen Voraussetzungen erfüllt. Somit kann eine globale Vorrangprüfung erfolgen. Es wird nur ein Mal pro Jahr – und nicht mehr für jeden Bewerber individuell – geprüft, ob Drittstaatsangehörige in einem Teilarbeitsmarkt arbeiten dürfen oder nicht.

Der Zuwanderungsrat empfiehlt, im Jahr 2005 im Rahmen dieses Verfahrens 25.000 qualifizierten Arbeitnehmern einen Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu gewähren. Ihre Familienangehörigen sollten bei Nachweis eines Arbeitsplatzes ebenfalls einen Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erhalten.

Integration: Chancen und Herausforderungen

Viele EU-Staaten richten ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf Integration und verfolgen eine aktive Integrationspolitik. Dies gilt – wie das Aufenthaltsgesetz und nicht zuletzt auch der Auftrag des Zuwanderungsrates belegen – auch für die Bundesrepublik.

Im Verständnis des Zuwanderungsrates bedeutet Integration eine allgemeine gesellschaftspolitische Aufgabe. Generell geht es darum, wie Individuen – ob mit oder ohne Migrationshintergrund – in die Gesellschaft einbezogen werden. Kein Individuum aber ist dauerhaft in allen Teilbereichen der Gesellschaft in gleicher Weise integriert, weil die moderne Gesellschaft keine homogene Einheit, sondern funktional differenziert ist.

Integration zielt darauf, dass Menschen sich ihren Begabungen, ihrem Leistungsvermögen und ihrer Leistungsbereitschaft entsprechend möglichst uneingeschränkt und eigenständig entfalten können und dass sie diskriminierungsfrei arbeiten und leben können. Bezogen auf den einzelnen Zuwanderer ist es das Ziel von Integration, ein selbstbestimmtes Leben führen zu können und als zugehörig akzeptiert zu werden. Staatliche Förderung und staatlich gesetzte Rahmenbedingungen sollen dazu einen Beitrag leisten.

Aspekte erfolgreicher Integrationspolitik

Der Integrationsprozess ist insbesondere dann erfolgreich, wenn sich Menschen mit und ohne Migrationshintergrund hinsichtlich ihrer Chancen für gesellschaftliche Teilhabe nicht mehr signifikant voneinander unterscheiden. Für die Zuwanderungs- und Integrationsgeschichte der Bundesrepublik war bislang (abgesehen von der Integration der Aussiedler bzw. Spätaussiedler) vor allem eines kennzeichnend: die Ansammlung von bereichsspezifischen, föderal zergliederten und weitgehend unkoordinierten, auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Zuständigkeiten angesiedelten Konzepten.

Es fehlte eine übergreifende strategische Ausrichtung, aus der sich Ziele und Maßnahmen der dezentral handelnden Akteure ableiten konnten. Das hat zu Dopplungen hier und Unterversorgung dort geführt; nicht selten mangelte es den Konzepten auch an der Berücksichtigung von Zusammenhängen zwischen den verschiedenen Bereichen und mithin an Kohärenz, Effektivität und Zielgenauigkeit. Das Aufenthaltsgesetz stellt hier nach Auffassung des Zuwanderungsrates einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar.

Bei der Gestaltung von Integrationsmaßnahmen muss berücksichtigt werden, dass es angesichts der Vielfalt der Zuwanderer und der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund einen höchst unterschiedlichen Bedarf an Förderung gibt. Integrationsangebote müssen daher prinzipiell nicht nur Neuzuwanderern, sondern – bei Bedarf – als nachholende Integration auch schon länger im Land lebenden Migranten sowie früher als Ausländer Zugewanderten und deren Nachkommen zur Verfügung stehen. Entscheidungen darüber, welche Integrationsmaßnahmen allen Neuzuwanderern und Menschen mit Migrationshintergrund angeboten und welche nur an bestimmte Personenkreise gerichtet werden sollen, müssen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten gefällt werden.

Integration verlangt beider Seiten – der Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund und der Zuwandererbevölkerung – aktive Anpassungs- und

Akzeptanzleistungen ab. Migranten werden nicht etwa allein durch Migrationspolitik integriert, Integration hängt vielmehr auch ganz entscheidend vom Eigenbeitrag der Zuwanderer ab. Diese Einsicht ist noch immer unzureichend verbreitet. Eine erfolgreiche Integrationspolitik muss diesen wechselseitigen Prozess durch differenzierte und doch abgestimmte Hilfestellungen fördernd, aber auch fordernd begleiten. Ein Leitgedanke dabei ist, dass wir mehr Politik mit Migranten als Politik für Migranten brauchen.

In der Integrationspolitik sind kurz-, mittel- und langfristige Konsequenzen schwerer als bei der Zuwanderungssteuerung zu überschauen und zu kontrollieren. Nötig dazu sind eine kontinuierliche Beobachtung der Integrationspotenziale bei Zuwanderern und der Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund sowie eine entsprechende Auswertung. Dies ist bislang in Deutschland bei weitem nicht hinreichend.

Moderne Gesellschaften stellen die aktive Teilnahme und passive Teilhabe an ihren Teilbereichen in vielerlei Hinsicht frei. Eine Teilnahme an bestimmten Bereichen – Wirtschaft/Arbeit, Bildung/Ausbildung/Sprache und Familie/Wohnumfeld – ist für die Lebensführung aber unverzichtbar. Diese Bereiche haben auch für Integration eine Schlüsselfunktion, neben anderen wichtigen Bereichen wie Rechtsstellung, Religion, Gesundheit und Medien.

Kulturelle Vielfalt: Sprache, Erziehung und Bildung

Sprache, Erziehung und Bildung kommt bei der Integration von Migrantenkindern, aber auch bei der nachholenden Integration eine große Bedeutung zu. Mehrsprachigkeit prägt heute die Lebenswirklichkeit der Mehrzahl der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. In Zeiten der Globalisierung ist Mehrsprachigkeit auch volkswirtschaftlich ein großer Wettbewerbsvorteil und sollte daher gefördert werden.

Deutschkenntnisse sind aber als Grundlage für einen erfolgreichen Bildungsweg und für gelingende Integration entscheidend. Das Aufenthaltsgesetz weist dem Erwerb der deutschen Sprache als zentralem Element der Integration deshalb eine

herausragende Bedeutung zu. Sprachförderung für neu zugewanderte und bereits hier lebende Menschen mit nichtdeutscher Muttersprache wird zu einer dauerhaften Aufgabe für das Bildungssystem und Bildungseinrichtungen. Insbesondere durch Angebote der nachholenden Integration müssen Versäumnisse der vergangenen Jahrzehnte aufgeholt werden.

Für den Spracherwerb ist eine frühzeitige Förderung ausschlaggebend. Kindergärten und Vorschulen kommt eine wichtige Rolle zu. Mehrsprachigkeit sollte deshalb bewusster Bestandteil des Kindergartenalltags und der schulischen Bildung werden. Hierzu ist eine entsprechende Ausbildung von Erzieherinnen und Lehrerinnen notwendig. Aufgebaut werden kann dabei auf bereits vorhandenen Kompetenzen von Erzieherinnen und Lehrerinnen mit Migrationshintergrund, die in größerer Zahl eingestellt werden sollten. Die Sprachförderung in Kindergarten und Schule sollte auch die Familien aktiv einbeziehen. Entsprechende Projekte, welche die Sprachförderung insbesondere der Mütter einschließen, sollten verstärkt gefördert werden. Die Richtlinien für die Förderung sollten flexibel sein, um zielgruppengerechte und bedürfnisorientierte Angebote zu ermöglichen, die möglichst alltagsnah gestaltet werden sollen.

Hierzu gehören auch interkulturelles Lernen und die Entwicklung entsprechender Curricula. Interkulturelles Lernen als kontinuierlicher Bestandteil des pädagogischen Alltags kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Fähigkeit zum Umgang mit der Vielfalt zu entwickeln, die den Alltag in den meisten deutschen Schulen heute prägt, einschließlich der damit verbundenen Unterschiede und Spannungen.

Schulen sollten dabei unterstützt werden, ein positives Verhältnis zu Vielfalt zum Bestandteil ihres Schulklimas zu machen. Interkulturelles Lernen sollte systematisch Eingang in Curricula, Lehrmaterialien und Klassenzimmer finden. Hierzu müssen der konstruktive Umgang mit Heterogenität und interkulturelle Erziehung zu integralen Bestandteilen der Aus- und Fortbildung von Lehrern werden. Die Hochschulen sollten disziplinübergreifend und nach skandinavischem Vorbild Curricula für „Inter-

ationale Migration und interkulturelle Beziehungen“ anbieten. Fortbildungsangebote sollten verstärkt vorgehalten und die Freistellung von Lehrern hierfür ermöglicht werden. Die Curriculumentwicklung und Lehrerqualifizierung für die flächendeckende Einführung eines Islamunterrichts in deutscher Sprache sollten verstärkt vorangetrieben werden, um zu gewährleisten, dass Inhalt und Didaktik des Unterrichts integrationsfördernden Charakter haben. Die Einrichtung entsprechender Studiengänge sollte gefördert werden.

Bildungserfolge sind deshalb so wichtig, weil sie Teilnahmechancen in anderen sozialen Bereichen eröffnen, insbesondere am Arbeitsmarkt. Bildung ist ein Schlüssel zur individuellen Integration und zum sozialen Aufstieg in der Aufnahmegesellschaft. Umgekehrt haben Integrationsdefizite im Bildungsbereich weit reichende individuelle, gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Konsequenzen. Im Mittelpunkt der Anstrengungen sollte die Verbesserung der Bildungssituation von benachteiligten Kindern und Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund stehen. Zwar können solche Maßnahmen die Versäumnisse der Vergangenheit nicht ausgleichen – als Beitrag zur nachholenden Integration und auch für die zukünftige Gestaltung eines auf Chancengleichheit beruhenden Bildungssystems sind sie jedoch unverzichtbar. Das Engagement der Bundesregierung bei der Einführung der Ganztagschule ist zu begrüßen. Die Gesellschaft muss der Schule und insbesondere den Lehrkräften bei der Bewältigung dieser Aufgabe zur Seite stehen. Notwendig ist eine bessere Vernetzung zwischen Schulen und Jugendhilfe und eine deutliche personelle Aufstockung von sozialpädagogischem Fachpersonal gerade in sozialen Brennpunkten und in Vierteln mit einem hohen Anteil von Migranten.

Wichtig ist gerade im Zusammenhang mit der Integration von Schülern mit Migrationshintergrund jedoch, dass mit der Ganztagschule nicht nur verlängerte Lernzeiten eingeführt werden, sondern dass dort auch der Rahmen geboten wird, individuelle zusätzliche Förderung für einzelne Schüler bzw. Gruppen von Schülern zu gewährleisten. Erweiterte Gelegenheiten, Deutsch zu lernen und

zu sprechen sind hierbei von Bedeutung. Die Ausweitung der Schulpflicht auf den Nachmittag sollte als Beitrag zur Familienpolitik verstanden werden.

Hochschule

Die Hochschulen sind als Stätten der Bildung und Ausbildung für die Integration von Zuwanderern, als Weiterbildungseinrichtungen für Fachpersonal, als Unterstützung bei der Integration gibt, sowie als Forschungsstätten über Integration von großer Bedeutung. Der Zuwanderungsrat nimmt erfreut zur Kenntnis, dass deutsche Hochschulen für ausländische Studierende zunehmend attraktiv sind. Dennoch dürfen die Hochschulpolitik und die Hochschulen angesichts des verstärkten internationalen Wettbewerbs um qualifizierte Arbeitskräfte und um die besten Studierenden in ihren Anstrengungen zur Reform des Studiums nicht nachlassen. Vor allem darf im Interesse der Qualität von Lehre und Forschung der Rückgang der Zahl der inländischen Studierenden nicht zum Anlass genommen werden, die finanzielle Ausstattung der Hochschulen weiter zu schwächen.

Der Zuwanderungsrat begrüßt die im Aufenthaltsgesetz geschaffenen Aufenthaltsmöglichkeiten zur Arbeitsplatzsuche für ausländische Studierende nach ihrem Studienabschluss in Deutschland.

Ein Teil der ausländischen Studierenden in Deutschland sind so genannte Bildungsinländer. Sie haben ihre schulische Bildung in Deutschland abgeschlossen, nicht aber die deutsche Staatsangehörigkeit erworben. Diese jungen Menschen kommen zu außerordentlich hohen Anteilen aus „bildungsfernen“ Familien, ihre Schullaufbahn ist häufig weniger geradlinig verlaufen als bei deutschen Studenten. Ihr Anteil an allen Studierenden bleibt deutlich unterrepräsentativ und ist in den vergangenen Jahren noch zurückgegangen. Diese Entwicklung weist deutlich auf die mangelnde Integrationsleistung des deutschen Bildungssystems hin.

Der Zuwanderungsrat plädiert für eine Stärkung der Bildungs- und Berufsberatung für Hochschulzugangsberechtigte, Studierende und Hochschulabsolventen. Er sieht mit Sorge, dass es bei der Bundesagentur für Arbeit und den Hochschulen Ten-

denzen zur Schwächung des Beratungsangebotes für diese Zielgruppen gibt.

In zahlreichen Berufsfeldern werden akademische Fachkräfte mit interkultureller Erfahrung und Kompetenz gebraucht: im pädagogischen Bereich, in der öffentlichen Verwaltung und im Rechtswesen, in den Gesundheitsberufen und in unterschiedlichen Kommunikationsbereichen wie in den Medien, in der Werbung und bei Beratungsdienstleistern. Die spezifischen Kompetenzen von und für Menschen mit Migrationshintergrund müssen aus diesem Grund in das Bildungsprogramm deutscher Hochschulen übernommen werden.

In der Forschung zu den Erfahrungs- und Gestaltungsbereichen Migration, Integration und interkulturelles Zusammenleben besteht in der Bundesrepublik starker Nachholbedarf. Der Zuwanderungsrat betont, dass eine Intensivierung der Migrations- und Integrationsforschung nicht auf behördliche Begleitforschung oder zentrale Netzbildung reduziert werden darf. Besonders fruchtbar ist hingegen der Austausch zwischen behördlicher Begleit- und wissenschaftlicher Evaluationsforschung. Der Zuwanderungsrat empfiehlt auch deshalb den verschiedenen Stiftungen und öffentlichen Förderern neben der regulären Forschungsförderung eine gezielte und befristete Schwerpunktförderung einer rigoros an höchstem wissenschaftlichen Niveau ausgerichteten Migrations-, Integrations- und Interkulturalitätsforschung im interdisziplinären Verbund, um den Rückstand der deutschen Forschung in diesen Bereichen auszugleichen.

Integrationsleistungen am Arbeitsmarkt

Der Betrieb ist ein Ort mit hohem Integrationspotenzial. Einige Unternehmen setzen bereits bewusst auf den Nutzen, den eine Mischung kultureller Kompetenzen in ihren Belegschaften für betriebliche Innovation, Wertschöpfung und Kommunikation mit Kunden erbringen kann. Unter dem Begriff des „Diversity Management“ strebt das Personalwesen solcher Betriebe bewusst eine Mischung der Belegschaften an und sucht die Rahmenbedingungen für ein konstruktives Miteinander zu schaffen. Diversity Management und Maßnahmen betrieblicher Gleichstellungspolitik sollten in alle wirt-

schaftlichen Ausbildungs- und Studieninhalte integriert werden. Der Zuwanderungsrat plädiert zudem für die umfassende Einführung betrieblicher Vereinbarungen zur Gleichbehandlung von Mitarbeitern mit und ohne Migrationshintergrund.

Wohnbereich

Unsere Städte werden vielfältiger und „bunter“. Diese Entwicklung ist allerdings durch Ambivalenz gekennzeichnet. Zuwandererviertel, in denen es vielerlei Lebensweisen gibt, werden ohne Zweifel vielfach als kulturelle Bereicherung wahrgenommen. Auf der anderen Seite stehen Sorgen und Ängste. Es wird befürchtet, dass hier Brennpunkte der Armut, der Verwahrlosung und der Kriminalität entstehen, die sich allmählich der staatlichen Kontrolle entziehen und deren Bewohner sich bewusst von der Mehrheitsgesellschaft abkapseln. Diese Ängste müssen ernst genommen werden; gerade in diesen benachteiligten Stadtvierteln muss aktive Integrationspolitik ansetzen.

Grundsätzlich zielt die Integrationsförderung im Wohnumfeld auf eine Stärkung des Stadtteillebens und des sozialen Zusammenhalts vor Ort. Die Entwicklung von Stadtteilen durch Bürgerbeteiligung liegt im vitalen Interesse auch der Wohnungsunternehmen. Die Aktionierung der Mieter hat zum Ziel, mit gezielter Unterstützung von Wohnungsunternehmen oder Kommunen zu einer Verbesserung der Wohnsituation und zu einem Miteinander im Wohnverkehr zu kommen. Jugendliche und Erwachsene übernehmen gemeinsam Verantwortung für ihren Wohnbereich. Da Kommunen in großem Umfang mit Wohnungsunternehmen zusammenarbeiten, sollte die Kooperation mit solchen Wohnungsunternehmen, die aktive Mieterarbeit betreiben, gezielt weiterentwickelt werden.

Durch aktive Bürgerarbeit, Stadtteilforen und runde Tische können Menschen mit und ohne Migrationshintergrund verstärkt an Planungsvorhaben in ihrem Wohnumfeld beteiligt werden.

Integration in den Kommunen

Begegnungen von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund finden in Nachbarschaften in den Städten und Gemeinden statt. Integrationserfolge

werden auf kommunaler Ebene ebenso unmittelbar deutlich wie Misserfolge; Integration muss daher ein strategisches Ziel der betroffenen Kommunen sein. Integration betrifft eine ganze Reihe unterschiedlicher Handlungsfelder wie Gesundheit, Jugend- und Sozialarbeit, (berufliche) Bildung, Sprachförderung, Stadtplanung, Kultur- und Öffentlichkeitsarbeit und politische Partizipation. Grundsätzlich sollten die Teilnahmechancen von Migranten durch eine stärkere interkulturelle Öffnung der Kommunalverwaltung verbessert werden. Davon berührt sind sowohl die Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung als auch die Personal- und Einstellungs politik in den Kommunen. Interkulturelle Öffnung hat zum Ziel, Hemmschwellen und Verständigungsschwierigkeiten zwischen Migranten und Verwaltungsangestellten abzubauen. Der Austausch über Zielsetzungen, Maßnahmen und Lösungsstrategien kommunaler Integrationspolitik muss gefördert werden, beispielsweise in Form von Städtenetzen und regionalen Partnerschaften.

Auch die Kriminalprävention auf lokaler Ebene sollte nicht ausschließlich als polizeiliche Aufgabe betrachtet werden, sondern die Mitwirkungsbereitschaft und das „Hinsehen“ der Bürger aktivieren. Maßnahmen müssen zum Ziel haben, bei Konflikten die Selbstregelungsfähigkeit von Familien, Nachbarschaftsgemeinschaften sowie kommunalen und privaten Einrichtungen zu mobilisieren und ein Verantwortungsgefühl für das unmittelbare räumliche Lebensumfeld zu schaffen. Projekte und Maßnahmen, die in Zusammenarbeit mit Schulen und Trägern der Jugendarbeit in benachteiligten Stadtteilen zusätzliche Bildungs- und Freizeitangebote für Kinder aufbauen, sind von entscheidender Bedeutung.

Durch Integrationsförderung im Wohnumfeld können die Defizite in der Wohnsituation von Migranten nicht abgebaut werden. Anstrengungen zur Verbesserung des Wohnumfeldes, Mieter- und Bürgerbeteiligung sowie Aufklärungs- und Informationsangebote können jedoch bestehende Defizite abmildern, den sozialen Zusammenhalt vor Ort stärken und einen maßgeblichen Beitrag zur zukünftigen Entwicklung benachteiligter Stadtteile leisten.

Integrationsförderung durch die Zivilgesellschaft

Die Arbeit von Gruppen und Organisationen und das Engagement von Bürgern prägen in erheblichem Maß das soziale Klima einer Gesellschaft. Auch für das Gelingen von Integration hat die Zivilgesellschaft eine zentrale Bedeutung. Sie trägt aktiv zur Gestaltung des Gemeinwesens bei und unterstützt und fördert Integration dort, wo sich Einheimische und Zugewanderte im Alltag begegnen: in Stadtteilen, Kindergärten und Schulen, Vereinen oder am Arbeitsplatz.

Für die Integration von Zuwanderern in Deutschland waren und sind große (bundesweit) organisierte Akteure und kleinere, vom Engagement der Bürger vor Ort getragene Gruppen und Initiativen von Bedeutung. Deren Spektrum reicht von deutschen Unterstützungsgruppen, z.B. dem Verband der Initiativgruppen der Ausländerarbeit, bis hin zu Projekten und Initiativen in Schulen, Kultur, Medien und Sport, die oft gemeinsam von Zuwanderern und Einheimischen getragen werden.

Gemeinsam ist diesen Initiativen das Bestreben, das Zusammenleben von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund alltagsnah zu gestalten. Daneben spielen auch Migrantenorganisationen – das Engagement der Zuwanderer selbst – eine wichtige Rolle. Von den großen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland haben insbesondere die kirchlichen und humanitär orientierten Wohlfahrtsverbände sowie die Gewerkschaften bei der Integration von Zuwanderern eine lange Tradition.

Ein bundesweites Integrationsprogramm muss die strukturierte Einbindung zivilgesellschaftlichen Engagements und insbesondere der Migrantenorganisationen ermöglichen. Der Zuwanderungsrat empfiehlt, die Zusammenarbeit zwischen diesen Organisationen und den Wohlfahrtsverbänden bei der Durchführung von Integrationsmaßnahmen finanziell zu fördern. Die hohe Integrationskraft des freiwilligen Engagements sollte durch die öffentliche Hand unterstützt werden, etwa durch die Förderung von Netzwerken und Clearingstellen zur Koordination der Freiwilligenarbeit.

Integrationsförderung in Deutschland

Mit dem Aufenthaltsgesetz wurde für die Integration von Neuzuwanderern und bereits in Deutschland lebenden Ausländern eine generelle gesetzliche Grundlage geschaffen und es wurden entsprechende Rechtsansprüche festgelegt: Der Bund unterstützt die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Neuzuwanderern in Zukunft durch einen Integrationskurs. Hierfür sind jährlich 138.000 Plätze vorgesehen.

Mit dem Aufenthaltsgesetz wird auch ein erster Schritt getan, Versäumnisse der zurückliegenden Jahrzehnte bei der Integration der bereits im Land lebenden Zuwanderer nachzuholen. Hierfür stellt der Bund in den nächsten sechs Jahren Mittel für etwa 300.000 bereits in Deutschland lebende Zuwanderer zur Verfügung; die Bundesländer können die jährlich etwa 50.000 Teilnehmer zulassen und zur Teilnahme verpflichten. Zusätzliche Plätze können sich ergeben, wenn bei den Integrationskursen für die Neuzuwanderer Plätze frei bleiben.

Der Zuwanderungsrat begrüßt diese Maßnahmen zur Integrationsförderung nachdrücklich. Es wäre jedoch ein Missverständnis zu glauben, der Bedarf im Rahmen der nachholenden Integration sei damit bereits gedeckt und könne mithin innerhalb relativ kurzer Zeit „abgearbeitet“ werden: In Anbetracht der Bedeutung von Sprachkenntnissen für die Integration insbesondere in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt ist es wichtig, den tatsächlichen Bedarf an Sprach- und Orientierungskursen für bereits in Deutschland lebende Menschen mit Migrationshintergrund zu erheben und die Angebote zielgruppen- und bedarfsgerecht zu gestalten. Die Bereitstellung von Sprachkursplätzen im Rahmen der nachholenden Integration wird auf längere Zeit notwendig sein.

Die Neuausrichtung der Integrationsförderung nach dem Zuwanderungsgesetz basiert auf dem Prinzip „Fördern und Fordern“. Ein Großteil der Integrationsaufgaben wird künftig beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge liegen. Mit dem bundesweiten Integrationsprogramm wird erstmalig ein umfassendes strategisches Konzept der Integrationsförderung angestrebt, das bundesweit alle

zentralen Akteure einbezieht. Der Zuwanderungsrat betrachtet die gesetzliche Festschreibung von Ansprüchen auf Integrationshilfen und die Verpflichtung des Bundes, solche Integrationsangebote zu entwickeln, als deutlichen Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage.

Auf die Ausländerbehörden kommt bei der Umsetzung der Integrationskurse eine zentrale Rolle zu, auf die sie gegenwärtig nicht ausreichend vorbereitet sind. Der Zuwanderungsrat empfiehlt, die Mitarbeiter und Führungskräfte der Ausländerbehörden durch Schulungen zu unterstützen und umfassend auf ihre neuen Aufgaben vorzubereiten. Bestandteil dieser Schulungen sollte auch der Erwerb interkultureller Kompetenzen sein.

Bezüglich der angesetzten Kosten für die Integrationskurse gibt der Zuwanderungsrat zu bedenken, dass die Kostenerstattung von 2,05 Euro pro Teilnehmer pro Kursstunde so knapp bemessen ist, dass dieser Kostenrahmen mittel- und langfristig zu Qualitätsproblemen führen kann. Insbesondere innovative Ansätze sind so schwerlich finanzierbar. Der Erfolg der Integrationskurse hängt entscheidend von ihrer Qualität ab. Bislang gab es in Deutschland kaum aussagekräftige Evaluationsstudien über die Qualität und Effektivität von Sprachkursen. Der Zuwanderungsrat empfiehlt deshalb mit Nachdruck, zügig und dauerhaft wissenschaftlich unabhängige Evaluationen der Integrationskurse und der konzeptionellen Arbeit ihrer Träger vorzunehmen und die Ergebnisse zu veröffentlichen.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der Integrationsförderung in Deutschland ist die soziale Beratung und Begleitung von Migranten. Derzeit steht diese vor einer umfassenden organisatorischen und inhaltlichen Neuausrichtung: Die Sozialberatung für erwachsene Ausländer (bislang in der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern, BMI) und erwachsene Spätaussiedler (bislang in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) werden ab 2005 schrittweise zu einer Migrationserstberatung im Geschäftsbereich des BMI zusammengeführt. Ein gesondertes Betreuungs- und Beratungsangebot für Jugendliche und junge Erwachsene wird in der Zuständigkeit des Familienministeriums bestehen

bleiben. Stärker als bisher soll ein Schwerpunkt der Migrationserstberatung darin liegen, Zuwanderer in die Lage zu versetzen, in allen Situationen des täglichen Lebens selbstständig zu handeln.

Aufgaben, Leistungen und Arbeitsweise einer Migrationserstberatung des Bundes sind daher künftig vorrangig auf eine zeitlich befristete Integrationsförderung ausgerichtet. Beratungsangebote für Migrant*innen, die bereits seit langer Zeit in Deutschland leben, sind dabei nur unter Einschränkungen vorgesehen. Aufgrund des Eintritts ehemaliger Arbeitsmigrant*innen in das Seniorenalter besteht jedoch in diesem Personenkreis ein Beratungsbedarf, der in Zukunft eher zu- als abnehmen wird. Der Zuwanderungsrat ist deshalb der Auffassung, dass auch für seit langem in der Bundesrepublik lebende Migrant*innen ein ausreichendes Beratungsangebot durch geeignete Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern gewährleistet werden muss.

Neben dem Spracherwerb und der migrationspezifischen Beratung spielt die Förderung von Projekten der gesellschaftlichen und sozialen Integration von Spätaussiedler*innen und Ausländer*innen eine erhebliche Rolle. Wichtige Ziele sind dabei u.a. die Weiterentwicklung von Integrationsmaßnahmen durch Modellprojekte, die Stärkung des ehrenamtlichen Engagements von Bürger*innen und die berufliche Qualifizierung von Migrant*innen. Nach Auffassung des Zuwanderungsrates sollte die Projektförderung eng mit den übrigen Integrationsangeboten des Bundes, den Integrationskursen, der Migrationsberatung sowie den Förderangeboten der Länder und Kommunen verknüpft werden.

Integration braucht Zeit. Aber sie ist möglich. Best-Practice-Beispiele zeigen, welche Fortschritte bereits in wenigen Jahren erreicht werden können, gerade in den Bereichen Bildung, Arbeit und Wohnen. Solche Beispiele sollten viel stärker beachtet werden, Neues sollte durch Experimentierklauseln ermöglicht werden.

Konfliktbereiche bei der Migrationssteuerung und der Integrationsgestaltung

Die Aufnahme- und Integrationskapazitäten eines Landes werden davon beeinflusst, wie die mit Zuwanderung verbundenen Konflikte bewältigt

werden. Diese können, wenn sie politisch nicht hinreichend beachtet werden, die Akzeptanz für Zuwanderung und die Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft erheblich verringern. Dies betrifft vor allem illegale Zuwanderung, Menschenhandel, die Kriminalität von und gegen Zuwanderer*innen, die Auswirkungen von Zuwanderung auf die innere Sicherheit sowie die Diskriminierung von Zuwanderer*innen.

Zweifellos müssen normabweichende Verhaltensweisen mit rechtsstaatlichen Instrumenten bekämpft werden, aber mindestens ebenso wichtig ist eine präventiv wirkende Integrationspolitik.

Illegale Zuwanderung und illegaler Aufenthalt

Die Themen illegale Zuwanderung und illegaler Aufenthalt sind sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene von wachsender Bedeutung. Dabei setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass die bisher eingesetzten (nationalen) Instrumente und Maßnahmen nur begrenzt zu einer Einschränkung des Problems beigetragen haben.

Grundsätzlich untergräbt Illegalität die staatlichen Bemühungen um Steuerung und Begrenzung legaler Zuwanderung. Illegale Zuwanderung muss deshalb – soweit dies möglich ist – reduziert werden. Hierfür sind allerdings auch legale Zuwanderungswege eine Voraussetzung. Langfristig wird illegale Zuwanderung nur dann wirkungsvoll verringert werden können, wenn es (im Zuge der Bekämpfung der Schwarzarbeit) gelingt, auch die inländische Nachfrage nach illegaler Beschäftigung zu verringern.

Illegale Zuwanderung und illegaler Aufenthalt dürfen zwar nicht durch die Bereitstellung staatlicher Leistungen akzeptiert oder gefördert werden, doch gibt es grundlegende Menschenrechte, die auch in der Illegalität zu sichern sind. Es sollte zudem Rechtssicherheit für diejenigen geschaffen werden, die in der Erfüllung ihrer Pflichten illegalen Zuwanderer*innen in Notlagen helfen (Ärzte, Seelsorger etc.). Die Förderung der freiwilligen Rückkehr sollte ausgebaut werden.

Die Geschäfte mit der illegalen Zuwanderung – Menschenschmuggel und illegale Beschäftigung –

müssen international entschiedener und kompromissloser bekämpft werden. Zur Aufdeckung von Schleusungen sollten mehr Illegale durch Schutz vor Abschiebung als Zeugen gewonnen werden. Es sollten zudem zügig die entsprechenden EU-Richtlinien und Protokolle der Vereinten Nationen umgesetzt werden.

Ein besonderes Problem stellt der Menschenhandel dar, ein Verbrechen, das mit schwersten Menschenrechtsverletzungen verbunden ist. Opfer von Menschenhändlern sind Willkür und Gewaltanwendung in jeder nur denkbaren Form ausgesetzt, erleiden schwere seelische Schäden oder körperliche Verletzungen und sind in vielen Fällen besonders hilflos und schutzbedürftig. Die Bekämpfung des Menschenhandels ist daher eine besondere politische Herausforderung. Ziel muss es sein, nicht nur die Täter, sondern auch die Drahtzieher dieser – meist organisierten – Kriminalität zu fassen und die Ausbeutung der Opfer auf das Entschiedenste zu bekämpfen.

Kriminalität

Für die Bewertung von Aufnahme- und Integrationskapazitäten ist es wichtig, die Kriminalitätsbelastung von Zuwanderern sachlich und differenziert zu analysieren. Nach Angaben der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ist der Anteil der Ausländer an allen Tatverdächtigen in den vergangenen Jahren gesunken. Angesichts dieser Tatsache muss eine offensive und den Fakten entsprechende Aufklärungsarbeit betrieben werden, die den in der Öffentlichkeit verbreiteten Kriminalitätsängsten, so weit sie unbegründet sind, entgegenwirkt. In die Kriminalstatistik muss aber auch transparenter das normabweichende Verhalten von Deutschen mit Migrationshintergrund, z.B. in Form von jugendlicher Gewalttätigkeit, einbezogen werden.

Zuwanderung und innere Sicherheit

Seit dem 11. September 2001 haben Sicherheitsfragen in der Migrationspolitik einen neuen Stellenwert erhalten. Insbesondere wird nach dem Zusammenhang von Zuwanderung und Terrorismus gefragt. Der Zuwanderungsrat betont aus diesem

Grund: Auch wenn das Einschleusen von Attentätern in der öffentlichen Wahrnehmung als besonderes Sicherheitsrisiko erscheint, gibt es keinen ursächlichen Zusammenhang zwischen Zuwanderung als solcher und Terrorismus oder anderen Sicherheitsbedrohungen. Terroristen können die zwangsläufig offenen Grenzen liberaler Demokratien auf vielfältige Weise nutzen, wenn sie in das betreffende Land kommen wollen; sie müssen nicht auf Dauer zuwandern, sondern können auch als Touristen oder Besucher einreisen.

Eine Prävention terroristischer Verbrechen kann durch die zielorientierte Verschränkung sicherheitsdienstlicher Erkenntnisse und wirksamer grenzpolizeilicher Vorkehrungen verbessert werden. Diese müssen durch internationale Kooperation intensiviert werden.

Offensichtlich ist, dass zur Bekämpfung extremistischer Bestrebungen, die es auch bei einer kleinen Minderheit der in Deutschland lebenden Zuwanderer gibt, besondere Anstrengungen notwendig sind, um diejenigen zu identifizieren, die terroristische Ziele direkt oder indirekt unterstützen.

Der Zuwanderungsrat würde es in diesem Zusammenhang begrüßen, wenn die in Deutschland lebenden Muslime sich auf einen legitimierten zentralen Ansprechpartner für Politik und Öffentlichkeit oder, nach französischem Vorbild, auf einen aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen bestehenden Rat einigen könnten. Es wäre äußerst hilfreich, wenn sich die Sprecher der muslimischen Bevölkerung stärker als bisher öffentlich von fundamentalistischen Terroristen distanzieren würden, die sich bei ihren Verbrechen auf den Islam berufen. Das gilt umso mehr, als nach dem 11. September 2001 die Beziehungen zwischen Mehrheitsgesellschaft und Muslimen stärker belastet sind und Tendenzen zur gegenseitigen Abgrenzung bestehen.

Diskriminierung von Zuwanderern und Fremdenfeindlichkeit

Die Diskriminierung von Zuwanderern kann Integrationsprozesse erheblich beeinträchtigen. Zwar zeigt der europäische Vergleich, dass die Fremdenfeindlichkeit in Deutschland nicht stärker ausge-

prägt ist als in anderen Zuwanderungsländern, doch muss die bestehende Benachteiligung, Ausgrenzung oder Herabsetzung von Menschen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, Religion oder Nationalität durch eine umfassende Gesetzgebung abgebaut werden.

Hierzu sollte Deutschland unverzüglich die bereits überfällige Umsetzung der EU-Richtlinien zur Nicht-Diskriminierung und Gleichstellungspolitik vollziehen. Der Öffentliche Dienst sollte durch entsprechende Förderprogramme und eine erhöhte Sensibilität bei der Personalauswahl den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund erhöhen. Neben Diskriminierung beeinflusst auch die Fremdenfeindlichkeit die Integrationsfähigkeit und die Integrationsergebnisse nachhaltig. Der Zuwanderungsrat unterstützt ausdrücklich die auf zwei Säulen (Repression und Prävention) basierende Bekämpfung rechtsextremer und fremdenfeindlicher Straftaten. Dazu gehört auch die konsequente Nutzung der Möglichkeiten, rechtsextreme Vereinigungen und Aufmärsche zu verbieten. Aus Sicht des Zuwanderungsrates bleiben auch eingeleitete Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, wie z.B. die Hotline des Bundesgrenzschutzes, weiterhin erforderlich. Sinnvoll erscheint an dieser Stelle eine wissenschaftliche Evaluation, die auch die Ergebnisse anderer Schutzmöglichkeiten einbezieht.

Zur Notwendigkeit aussagekräftiger Daten und Indikatoren

In Deutschland bestehen in allen Bereichen der Migrations- und Integrationspolitik gravierende Datendefizite. Statistische Indikatoren können gesellschaftliche und politische Abwägungen und Entscheidungen zwar nicht ersetzen, doch bildet empirisches Wissen eine wichtige Grundlage für informierte und transparente Entscheidungen.

Da Deutschland kein klassisches Einwanderungsland ist, sind Indikatoren über Migration und Integration und ihre Datengrundlagen schon aus historischen Gründen nicht hinreichend ausgebildet – aber auch in anderen europäischen Ländern ist die Situation nicht viel besser. An aussagekräftigen

Daten und Indikatoren fehlte bislang auch das politische Interesse und der politische Wille.

Notwendig sind mehr statistische Daten, die Verlaufs- und Kausalanalysen über Zuwanderungs- und Integrationsprozesse und deren Folgewirkungen ermöglichen. Der Verbesserungsbedarf erstreckt sich allerdings nicht nur auf die amtliche Statistik im engeren Sinne, sondern auch auf Ressortstatistiken und wissenschaftsgetragene Erhebungen, also auf die „informationelle Infrastruktur“ in einem umfassenden Sinne. Der Zuwanderungsrat betont, dass unabhängige Evaluationsstudien von besonderer Bedeutung sind.

Die transparente Abschätzung der Aufnahme- und Integrationskapazitäten mit Hilfe eines Indikatorensystems ist wünschenswert und erfordert belastbare empirische Erkenntnisse. Es kommt dabei auf präzise Zielvorgaben an und es müssen Indikatoren gefunden werden, welche die relevanten Ziele abbilden – auch wenn diese schwer zu operationalisieren sind. Der Zuwanderungsrat zieht auf Basis seiner Bestandsaufnahme der Daten- und Analyselage in Deutschland die Konsequenz, sich im Jahresgutachten 2004 darauf zu beschränken, eine detaillierte und wissenschaftlich fundierte Sozialberichterstattung über Migration und Integration zu etablieren. Die Erarbeitung von Indikatoren wird im nächsten Jahresgutachten vertieft.

Es sollte nicht übereilt ein amtliches Indikatorensystem geschaffen werden, sondern es sollten lediglich punktuelle Indikatoren dort erarbeitet werden, wo sie politisch besonders notwendig und wissenschaftlich verantwortbar sind. Entsprechend hat der Zuwanderungsrat für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung einen Vorschlag für ein System indikatorengestützter Regelungen vorgelegt.

Evaluation ist auch für eine umfassende Integrationspolitik unverzichtbar; ohne sie kann zudem zu wenig über Aufnahme- und Integrationskapazitäten ausgesagt werden.