



Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen

Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen

Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer

Geleitwort



Deutschland hat sich verändert. Unser Land ist Heimat für viele, deren Vorfahren hier schon seit Generationen leben, aber auch für viele, die neu zugezogen sind. Vielfalt und Verschiedenheit brauchen Verständigung über das, was uns gemeinsam ist. Das bedeutet Integration. Damit sind wir ein gutes Stück vorangekommen; wir brauchen aber weitere und gemeinsame Anstrengungen auf der Suche nach dem verbindenden „Wir“.

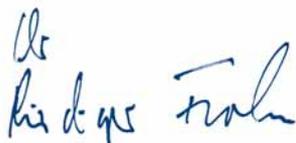
Integration findet besonders in den Städten und Gemeinden statt. Aus diesem Grund freue ich mich sehr, dass das vorliegende SVR-Jahresgutachten das Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen in der Integrationspolitik und die große Vielfalt vor Ort in den Mittelpunkt rückt. Es gibt damit insbesondere Antworten darauf, wie Kommunen unter unterschiedlichen wirtschaftlichen und soziodemografischen Voraussetzungen und bei föderaler Aufgabenteilung Integration erfolgreich gestalten können.

Stiftungen sind Partner, Unterstützer und Förderer für „Problemlöser“ aus Wissenschaft und Gesellschaft wie den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Initiativen wie der SVR tragen entscheidend dazu bei, die Debatten durch Fakten und wissenschaftlich gestützte Einschätzungen zu versachlichen. Es gehört auch zur Aufgabe von Stiftungen, ein politisches Klima und ein Verständnis von Vielfalt und Zusammenhalt mitzugestalten, in dem die notwendigen politischen Integrationsentscheidungen überhaupt erst getroffen werden können. Rund 80 Prozent der Menschen in Nordrhein-Westfalen ist es z. B. wichtig, dass der Ort, an dem sie leben, ihre Heimat ist (SVR 2011b). Die Kommune ist demnach ein Ort, an dem gerade Stiftungen Wirkung entfalten können, um ein Klima des Füreinandereinstehens zu schaffen. Chancen auf Teilhabe in zentralen Bereichen auf kommunaler Ebene sind dafür von zentraler Bedeutung.

Ich danke den Sachverständigen, deren wissenschaftlicher Exzellenz dieses Gutachten seinen Gehalt verdankt. Ohne ihren großen Einsatz und ihre Leidenschaft ließe sich ein solches Projekt nicht umsetzen. Ganz besonders danke ich dem Gründungsvorsitzenden Professor Dr. Klaus J. Bade für bewegende Ideen, Führung und Zusammenhalt und für die Kraft, die er in den Aufbau des Sachverständigenrats eingebracht und mit der er für Integration und Migration gestritten hat. Professor Dr. Bade wird nach dem vorliegenden dritten Jahresgutachten sein Amt zum Juli 2012 an Professor Dr. Christine Langenfeld weitergeben.

Ein solches Werk wie dieses Jahresgutachten wäre ohne die Anstrengungen, den Fleiß, die Zuverlässigkeit und den nimmermüden Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht denkbar. Für die geleistete Arbeit danke ich dem Team der Geschäftsstelle unter Leitung von Dr. Gunilla Fincke.

Die Mitgliedsstiftungen freuen sich darüber, dass es dem Sachverständigenrat gelungen ist, zu einer anerkannten und aufklärerischen Kraft wissenschaftlicher Politikberatung geworden zu sein. Sie wünschen dem dritten Jahresgutachten des SVR eine aufmerksame und interessierte Leserschaft und hoffen, dass es erneut die Diskussionen in unserem Land beflügelt und den Anstoß zu notwendigen Reformen geben wird.



Rüdiger Frohn, Staatssekretär a. D.
Vorsitzender des Kuratoriums

Essen, im März 2012

Geleitwort



Der zu Beginn des Jahres 2012 veröffentlichte Integrationsbericht der Bundesregierung spricht eine deutliche Sprache: Zwar sind bei der Integration der rund 16 Millionen in Deutschland lebenden Menschen ausländischer Herkunft erhebliche Fortschritte erkennbar, doch die im Nationalen Integrationsplan von 2007 gesetzten Ziele sind nur zum Teil erreicht worden. So belegt die Bildungsstatistik, dass Kinder mit Deutsch als Zweitsprache auf dem Weg zu einem höheren Schulabschluss nach wie vor sehr viel größere Hürden überwinden müssen als Kinder mit Deutsch als Muttersprache.

Nun ist Bildungspolitik in Deutschland nicht Angelegenheit des Bundes, sondern der Länder und Kommunen. Nirgendwo ist das föderale System der Bundesrepublik so präsent wie im Bildungsbereich.

Bildung, das belegen zahlreiche Studien, ist der zentrale Schlüssel zu einer erfolgreichen Integration. Bildungspolitik ist somit zugleich Integrationspolitik. In einem föderalen System gibt es nicht *eine* Integrationspolitik, ebenso wenig wie man angesichts regionaler Unterschiede von *der* Integration sprechen kann. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) hat daher aus guten Gründen das Zusammenspiel der föderalen Ebenen in der Integrationspolitik und die große Vielfalt unterschiedlicher Strategien, Strukturen und Vorgehensweisen in den Kommunen zum zentralen Thema seines Jahresgutachtens 2012 gemacht.

Das Expertengremium wurde 2008 von neun deutschen Stiftungen ins Leben gerufen, die schon zuvor im Bereich Integration tätig gewesen waren. Das Engagement der Stiftungen reicht auch weiterhin von Integrationsworkshops für Kommunen über die gezielte Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund bis hin zur Förderung von Forschungsprojekten. Stiftungen sehen sich – nicht zuletzt aufgrund ihrer begrenzten Mittel – meist nur als „Anstifter“. Sie wollen Impulse setzen, Anstöße geben und gezielt beispielgebende „Inseln des Gelingens“ schaffen. Damit ihr Engagement eine nachhaltige Wirkung entfaltet, müssen sie mit anderen Akteuren zusammenarbeiten und sich als Brückenbauer betätigen. Das gilt ganz besonders auf dem Feld der Integration. Mit dem SVR wollen die beteiligten Stiftungen eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis bauen. Als unabhängiges, zivilgesellschaftlich getragenes Expertengremium kann der SVR ohne parteipolitische Rücksichtnahme Analysen erstellen, Handlungsoptionen benennen und konkrete Empfehlungen formulieren, die zu einer verbesserten Praxis führen sollen.

Dieses Ziel hat sich der SVR auch mit dem nun vorliegenden dritten Jahresgutachten gesetzt. Den Erfolg seiner Arbeit wird er nicht nur an der unmittelbaren öffentlichen Resonanz auf das Gutachten messen, sondern vor allem an der Umsetzung der darin formulierten Empfehlungen. So wünsche ich auch diesem Gutachten wiederum eine positive Aufnahme durch Öffentlichkeit und Politik – und vor allem eine nachhaltig positive Wirkung auf allen Ebenen der Integrationspolitik.

Ich danke den Mitgliedern des Sachverständigenrats, allen voran ihrem Gründungsvorsitzenden Professor Dr. Klaus J. Bade, für die exzellente Arbeit. Professor Dr. Bade wird nach drei Jahresgutachten und fast vier Jahren Aufbauleistung beim SVR turnusgemäß nicht erneut als Vorsitzender kandidieren. Für seinen überaus kompetenten und engagierten Einsatz danke ich ihm sehr.

Dr. Wilhelm Krull
Generalsekretär der VolkswagenStiftung und
Vorstandsvorsitzender des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen

Hannover, im März 2012

Vorwort

Der unabhängige wissenschaftliche Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) wurde Ende 2008 von acht großen deutschen Stiftungen berufen. Das interdisziplinäre Gutachtergremium besteht aus neun renommierten und einschlägig ausgewiesenen Wissenschaftlern unterschiedlicher Forschungsrichtungen. Der Sachverständigenrat nahm unter meiner Leitung als Gründungsvorsitzendem mit der Eröffnung seiner Geschäftsstelle in Berlin im Januar 2009 seine Arbeit auf. Im November 2011 wurde in der SVR GmbH zusätzlich ein mit dem Sachverständigenrat kooperierender, aber eigenständiger SVR-Forschungsbereich unter Leitung von Dr. Gunilla Fincke eröffnet.

Der Sachverständigenrat analysiert, auch im internationalen Vergleich, die Entwicklung von Integration und Migration, bewertet die Gestaltung von Integrations- und Migrationspolitik in Deutschland und formuliert dazu handlungsorientierte Empfehlungen. Grundlagen seiner Arbeit sind vor dem Hintergrund des aktuellen Forschungsstands eigene Bestandsaufnahmen und Umfragen, Trendanalysen, Folgenabschätzungen und von anderen Wissenschaftlern aus dem In- und Ausland eingeholte Expertisen. In Erfüllung seiner Aufgaben informiert der Sachverständigenrat als von freien Stiftungen getragenes Organ der Bürgergesellschaft zuerst die Öffentlichkeit. Er geht zugleich mit seinen Analysen und Stellungnahmen im Sinne des von mir entwickelten Konzepts der kritischen Politikbegleitung auf diesem Weg über die Öffentlichkeit, d. h. über die Medien, auf die Politik zu. Er stellt auf Anfrage seine Sachkompetenz aber auch in direkter Beratung zur Verfügung.

Die verschiedenen Aufgaben des Sachverständigenrats, die sich in Studien, Informationen, politikbegleitenden Stellungnahmen und Presseinformationen niederschlagen, werden darüber hinaus einmal im Jahr in einem Jahresgutachten gebündelt. In den SVR-Jahresgutachten gab es in den Themenfeldern Integration und Migration in den ersten drei Jahren wechselnde Schwerpunkte.

* * *

Gegenstand des im Mai 2010 veröffentlichten ersten Jahresgutachtens „Einwanderungsgesellschaft 2010“ waren

Integration und Integrationspolitik in Deutschland vor europäischem Hintergrund. Empirische Analysen und kritische Bewertungen wurden ergänzt durch das als Teil des Jahresgutachtens erstmals vorgelegte SVR-Integrationsbarometer. Auf eine große Befragung (5.600 Interviews) gestützt, erkundete es die erfahrungsgestützte subjektive Bewertung von Integration und Integrationspolitik auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft, also bei Menschen mit und ohne Migrationshintergrund.

Die im In- und Ausland vielbeachteten, verbreitete Fehleinschätzungen über eine in Deutschland angeblich ‚gescheiterte Integration‘ korrigierenden Kernbotschaften des ersten SVR-Jahresgutachtens lauteten: Deutschland ist angekommen in der Einwanderungsgesellschaft. Integration in Deutschland ist weit besser als ihr Ruf im Land. Sie kann, auch im internationalen Vergleich, durchaus als Erfolgsfall bewertet werden. Im Gutachten klar benannte Fehlentwicklungen und zum Teil auch spannungsgeladene Problemfelder sind dabei eher Ausnahmen, die die Regel der zumeist vergleichsweise konfliktarmen Integration bestätigen. Umso nachdrücklicher und nachhaltiger müssen diese Probleme angegangen werden. Es geht dabei um konzeptorientierte und klare, von den Menschen auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft nachvollziehbare und in ihrer Zielannäherung bewertbare Zielvorgaben. Sie müssen getragen sein von einem Integrationsverständnis, dessen Leitziel für Menschen mit wie ohne Migrationshintergrund im Sinne der teilhabeorientierten Integrationsdefinition des SVR die Eröffnung einer möglichst chancengleichen Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ist. Dieses Ziel wird neuerdings oft auch in die – ursprünglich aus dem Zusammenhang der Integration benachteiligter Gruppen (Behinderte, sozial Schwache, Arme u. a.) stammende – Formel Inklusion gefasst.

Das SVR-Integrationsbarometer 2010 bestätigte die Analysen und empirischen Bestandsaufnahmen des Jahresgutachtens: Die Auswertung der Befragungsergebnisse zeigte auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft eine verhalten positive Einschätzung von Integration und Integrationspolitik. Zugrunde lagen dieser Bewertung eine pragmatisch-realtätsbezogene Einschätzung von Integration und Integrationspolitik sowie ein hohes

Grundvertrauen der Zuwandererbevölkerung gegenüber der Mehrheitsbevölkerung ohne Migrationshintergrund.

In seinem im März 2011 vorgelegten zweiten Jahresgutachten „Migrationsland 2011“ beschäftigte sich der Sachverständigenrat mit der zweiten Seite seiner inhaltlichen Aufgabenstellung: Migration und Migrationspolitik vor europäischem und globalem Hintergrund. Das Migrationsgutachten 2011 bot erstmals auch ein SVR-Migrationsbarometer (2.450 Befragungen). Es fragte nach empirisch begründeten subjektiven Wahrnehmungen und Einschätzungen von Migration und Migrationspolitik auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft in Deutschland.

Das Migrationsgutachten 2011 analysierte Zu- und Abwanderung in Deutschland, bewertete die deutsche Migrationspolitik der letzten Jahre und präsentierte konkrete migrationspolitische Reformvorschläge. Es widerlegte gängige Fehleinschätzungen über Wanderungsgeschehen und Migrationssteuerung und zeigte, neben vielen anderen Ergebnissen: Die stärksten Wanderungen bleiben nach wie vor innerhalb der jeweiligen Großregionen. Nicht Armut, Umweltfaktoren, Krisen und Konflikte sind die wichtigsten Antriebskräfte von Zuwanderung nach Europa und Deutschland. Bei der Zuwanderung dominieren vielmehr die Arbeitskräftenachfrage im Inland, der Familiennachzug zu bereits hier lebenden Zuwanderern und Studierende, die auf Zeit nach Deutschland kommen. Schließlich: Das seit Jahren vehement umstrittene, teils gepriesene, teils verteilte Punktesystem wäre, passfähig zugeschnitten, zwar ein durchaus tauglicher Baustein, aber nicht etwa ein konzeptionelles Allheilmittel der Migrationssteuerung. Es würde innerhalb der kraftvoll nach Osten expandierenden EU ohnehin nicht mehr greifen, weil in deren Grenzen Freizügigkeit herrscht, abgesehen von Rumänien und Bulgarien (ab 1. Januar 2014).

Das SVR-Migrationsbarometer 2011 zeigte, den Ergebnissen des SVR-Integrationsbarometers 2010 verwandt, dass in der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund weithin eine durchaus pragmatische Einschätzung auch von Migration und Migrationspolitik dominiert. Sie unterschied sich deutlich von düsteren Migrations-Menetekeln von Zuwanderung als Bedrohung für Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat, wie sie von manchen Publizisten, aber auch von Teilen der Politik an die Wand geworfen werden – hier nicht selten aus partei- und wahltaktischen Gründen sowie zur Legitimation von Fundamentalopposition gegenüber migrationspolitischen Reformkonzepten. Ähnliches galt, mit umgekehrter Bewertung, bei den Einschätzungen der Gefahr eines Braindrain: Die dazu Befragten auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft bewerteten durchaus kritisch die von der Politik nicht selten beschwichtigend heruntergespielte Bedeutung der Abwanderung von Spitzenkräften aus dem demografisch alternden Wohlfahrtsstaat mit seinem schon aus demografischen Gründen ständig wachsenden Fachkräftemangel.

Mit seinen Analysen trug das Jahresgutachten 2011 zu einer mutigeren politischen Diskussion von Migrationsfragen bei, die im Laufe des Jahres an Fahrt gewann: Im Juni wurde das Konzept zur Fachkräftesicherung vom Bundeskabinett beschlossen, im Dezember legte die von vier Stiftungen ins Leben gerufene „Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung“ ihren Abschlussbericht vor (Hochrangige Konsensgruppe 2011). Sie hatte, basierend auf dem SVR-Jahresgutachten, parteiübergreifende Vorschläge zur Reform der Migrationssteuerung entwickelt. Wenig später verabschiedete das Kabinett weitreichende Punkte, um die Rahmenbedingungen für den Zuzug qualifizierter Zuwanderer zu verbessern.

Nachdem 2010 Integration und Integrationspolitik, dann 2011 Migration und Migrationspolitik im Mittelpunkt standen, steht im hier vorliegenden dritten Jahresgutachten 2012 des SVR „Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen“ wieder ein Integrationsthema im Vordergrund. Dabei handelt es sich aber nicht um eine bloße Aktualisierung des Gutachtens von 2010. Das Integrationsgutachten 2012 stellt vielmehr eine spezifische Strukturfrage in den Mittelpunkt: Es geht um Integration im föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland und damit um ein verfassungs- und staatsrechtliches und vor allem kommunalpolitisches Kernproblem der integrationspolitischen Gestaltung im kooperativen Föderalismus.

Beleuchtet werden das Zusammenspiel der verschiedenen föderalen Ebenen in der Integrationspolitik und die sich daraus ergebende Vielfalt der Integrationsvoraussetzungen und -landschaften vor Ort. Untersucht werden besonders die integrationspolitischen Handlungsspielräume von Kommunen unter den Bedingungen föderaler Aufgabenverteilung und unterschiedlicher Ausgangslagen. Das Gutachten zeigt, dass es im Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland *die* Integrationspolitik ohnehin nicht geben kann und dass sich überdies auch das Integrationsgeschehen selbst aufgrund der jeweiligen wirtschaftlichen und soziodemografischen Rahmenbedingungen auf kommunaler Ebene sehr unterschiedlich darstellt.

Das Jahresgutachten 2012 ist in drei große Blöcke gegliedert. Nach den wichtigsten Botschaften des Gesamtgutachtens wird im ersten Teil das SVR-Integrationsbarometer 2012 vorgestellt. Es gilt den aus 2010 bekannten Bereichen und Fragestellungen, insbesondere der Einschätzung von Integrationsgeschehen und Integrationspolitik sowie dem SVR-Integrationsklima-Index. Zusätzlich wurden Fragen zur Integration auf lokaler bzw. kommunaler Ebene gestellt. Das Integrationsbarometer 2010 hatte über die Großregionen Rhein-Ruhr, Stuttgart und Rhein-Main berichtet und war damit weitgehend repräsentativ nur für das Einwanderungsgeschehen in Westdeutschland. Für das Integrationsbarometer 2012

wurden darüber hinaus die Großräume Berlin sowie Halle-Leipzig neu in die Befragung aufgenommen, was in diesem Jahr auch Aussagen im Ost-West-Vergleich erlaubt.

Der zweite Teil analysiert die zentrale Fragestellung des Gutachtens: die Bedeutung des föderalen Mehrebenensystems (Bund – Länder – Kommunen) für die Gestaltung von Integrationspolitik. Dies geschieht vornehmlich anhand von drei ausgewählten, zentralen Integrationsdimensionen und ihrer Entwicklung im föderalen System: Bildung, Übergänge in die Erwerbstätigkeit und Wohnen. Im Kapitel Bildung wird dabei ein Schwerpunkt auf die frühkindliche Bildung, auf Maßnahmen zur Verringerung schulischer Segregation und auf die Bedeutung von Ganztagschulangeboten gelegt. Das Kapitel Erwerbstätigkeit gilt ebenfalls drei spezifischen Fragestellungen: dem Übergang von der Schule in die Erwerbstätigkeit, d. h. vor allem in die Ausbildung, der Bedeutung der Nachqualifizierung für diejenigen, die keine Ausbildung erhalten bzw. sie im Ausland erworben haben, und der Bedeutung der Hartz-IV-Reformen für Zuwanderer. Das Kapitel Wohnen fragt nach wohnräumlicher Segregation und nach geeigneten Maßnahmen zu ihrer Begrenzung. Eingerahmt werden die drei Kapitel von einer vorangestellten rechtlichen Darstellung der politischen Zuständigkeiten im föderalen Mehrebenensystem und einer abschließenden Einschätzung der Stärken und Schwächen dieses Systems für die Integrationspolitik und ihre praktische Umsetzung.

Der dritte Teil konzentriert sich ganz auf die Ebene der Kommunen und analysiert anhand unterschiedlicher wirtschaftlicher und soziodemografischer Indikatoren die Voraussetzungen, die für die Gestaltung von Integration auf kommunaler Ebene wesentlich sind. Hieraus werden zwölf verschiedene Gemeindetypen abgeleitet und durch eine grafische Darstellung verdeutlicht. Insgesamt soll gezeigt werden, dass es aufgrund unterschiedlicher wirtschaftlicher und demografischer Bedingungen vor Ort nicht *die* Integrationssituation gibt und vielmehr immer die konkreten Rahmenbedingungen vor Ort zu berücksichtigen sind. Abgerundet wird dieser Teil mit Vignetten zu zwölf Kommunen, die beispielhaft für jeweils einen der zwölf SVR-Gemeindetypen stehen. Sie zeigen, wie unterschiedlich die einzelnen Kommunen mit den verschieden geprägten Herausforderungen der Integration umgehen. Die kommunalen Porträts enthalten jeweils Skizzen mit je einer Illustration, sodass, wie in den beiden vorausgegangenen Jahresgutachten, eine Fotostrecke den Textteil ergänzt.

Die Jahresgutachten des Sachverständigenrats zielen auf eine breite, vielgestaltige Leserschaft. Neben der Fachöffentlichkeit aus Politik und Verwaltung, aus Verbänden und Wissenschaft sowie der weiteren interessierten Öffentlichkeit gehören auch die Medien als Multiplikatoren zum Adressatenkreis des SVR. Mit Blick auf diesen vielfäl-

tigen Leserkreis bemüht sich auch dieses Jahresgutachten um eine Verbindung von wissenschaftlicher Fundierung und menschenfreundlicher Prosa in der Darstellung und um eine übersichtliche Gliederung, die auch dem eiligen und selektiven Leser eine rasche Orientierung erleichtert. Dem gleichen Zweck dient das aufgelockerte Layout mit seiner Verbindung von Texten, Informationsboxen, Schaubildern und Tabellen sowie einigen Fotos aus der Vielfalt des kommunalen Integrationsgeschehens. Die Verantwortung für das Gutachten liegt beim Sachverständigenrat insgesamt. Die Verantwortung für die Schlussbearbeitung trägt der Vorsitzende.

* * *

Stellvertretend für die Sachverständigen danke ich den Stiftungen, die unsere Arbeit tragen, für die Förderung dieser einzigartigen Institution und für ihr verpflichtendes Vertrauen in unsere Arbeit. Den Mitgliedern des Sachverständigenrats danke ich für die intensive Kooperation und für ihre Geduld mit einem zuweilen unnachgiebig fordernden Vorsitzenden. Ich danke ihnen zugleich für ihr anhaltendes Vertrauen in meine öffentliche Vertretung des Sachverständigenrats, der seine Ergebnisse gemeinsam erarbeitet, seinen Statuten entsprechend aber nach außen hin in der Regel mit einer Stimme spricht. Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Heinz Faßmann, der auch bei diesem Gutachten thematisch federführend war und mir bei dessen Schlussbearbeitung entscheidend geholfen hat. Dank sage ich aber auch den in- und ausländischen Wissenschaftlern, die uns mit ihrer Expertise und ihrem Rat in konkreten Fragen bei der Arbeit auch an diesem Gutachten geholfen haben.

Der Leiterin der Geschäftsstelle und Direktorin des SVR-Forschungsbereichs, Dr. Gunilla Fincke, danke ich für die vertrauensvolle Zusammenarbeit. Den wissenschaftlichen Mitarbeitern der Geschäftsstelle, Dr. Holger Kolb (Stellvertretung), Dipl.-Ökon. Simon Fellmer (Koordination) und Dr. Anne-Kathrin Will (quantitative Analysen), sage ich Dank für Leistungsbereitschaft, kritisches Engagement und Belastbarkeit bei der gemeinsamen Erarbeitung auch dieses Jahresgutachtens und für vielerlei andere Hilfestellungen bei öffentlichen Stellungnahmen. Für einen richtungweisenden ersten Konzeptentwurf zum Jahresgutachten 2012 danke ich Dr. Holger Kolb und Simon Fellmer.

* * *

Mit der Leitung und Präsentation dieses dritten Jahresgutachtens beende ich meine Amtszeit als Vorsitzender des Sachverständigenrats. Mit seiner Gründung hatten die Stiftungen, allen voran die Stiftung Mercator und die VolkswagenStiftung, eine ursprünglich von mir entwickel-

te Konzeptidee aufgenommen. Dabei ging es – nach der Auflösung der kurzlebigen „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ (2000/01) und nach der Abberufung des ebenfalls von der Bundesregierung berufenen und nur sehr begrenzt unabhängigen „Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration“ (2003/04) – um eine aus der Bürgergesellschaft selbst kommende, von Staat und Politik gänzlich unabhängige wissenschaftliche Institution zur kritischen Politikbegleitung und Öffentlichkeitsinformation. Ich habe die Umsetzung dieses Konzepts durch die Stiftungen bis Ende 2008 beratend begleitet und wurde Anfang 2009 von den Sachverständigen zum ersten Vorsitzenden des neuen Gremiums gewählt. Meine Amtszeit habe ich von Beginn an auf die Leitung von maximal drei Jahresgutachten begrenzt, was einem turnusgemäßen Wechsel entspricht, da die Sachverständigen jeweils für drei Jahre berufen werden.

Meine Amtszeit als Gründungsvorsitzender stand im Zeichen erfolgreicher gemeinsamer Aufbauarbeit. Wir haben nicht nur von Beginn an viel Beachtung gefunden, sondern auch einiges bewirken können: im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik durch mancherlei Positionierungen, Postulate und Monita; in der öffentlichen Diskussion durch Beiträge zu einer Versachlichung der De-

batte zu Migration und insbesondere Integration. Grundlage dazu war auch der durch unsere Migrations- und Integrationsbarometer erschlossene Einblick in die pragmatische Vernunft in der Mitte der Bürgergesellschaft als Einwanderungsgesellschaft. Diese pragmatische Vernunft bietet der Politik eine viel zu wenig genutzte, belastbare Basis für mutige, konzeptorientierte Gestaltung.

Ich danke allen, die bei dieser Aufbauarbeit geholfen haben, und gebe mein Amt als Gründungsvorsitzender in der sicheren Erwartung weiter, dass der Sachverständigenrat seinen erfolgreichen Weg unter neuer Leitung fortsetzen wird.



Prof. em. Dr. Klaus J. Bade
Vorsitzender des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Berlin, im März 2012

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze

10 Kernbotschaften.....	17
-------------------------	----

SVR-Integrationsbarometer

Zusammenfassung.....	25
A. Bewertung der Integrationspolitik: Integrationsoptimismus auf anhaltend hohem Niveau.....	29
A.1 Einschätzungen der Integrationspolitik.....	29
A.2 Wechselseitige Zuschreibung von Integrationsinteresse und -bereitschaft.....	30
A.3 Verantwortlichkeit für Integration.....	34
A.4 Integrationsdiskussion in der Einwanderungsgesellschaft.....	38
B. Integrationsklima-Index 2012: Stabile Werte für die Einwanderungsgesellschaft.....	40
B.1 Bildungsdilemmata.....	43
B.2 Herkunftsgruppen und Ost-West-Vergleich.....	43
C. Integration nur vor Ort? Missverständnisse und Fehldeutungen.....	46
Folgerungen für Integrationspolitik und Integrationspraxis.....	53

Integration und Integrationspolitik im föderalen System

1. Handlungsfelder und Spielräume der Integrationspolitik.....	55
1.1 Integration: Teilhabe an den zentralen gesellschaftlichen Bereichen.....	55
1.2 Integration im Mehrebenensystem: ungleiche Gewichte.....	56
1.3 Fazit: Bildung, Arbeit und Wohnen – Gestaltungsbereiche im Mehrebenensystem.....	57
2. Akteure und Zuständigkeiten.....	58
2.1 Gesetzgebungskompetenzen: komplexe Verteilung zwischen Bund und Ländern.....	58
2.2 Verwaltungszuständigkeiten: Verwaltungsvollzug durch den Bund als Ausnahmefall.....	61
2.3 Die doppelte Funktion der Kommunen: Selbstverwaltung und Verwaltungsvollzug für die Länder.....	63
2.4 Verteilung der finanziellen Verantwortlichkeiten: übermäßige Belastung von Ländern und Kommunen?.....	65
2.5 Initiativen des Bundes zur Bündelung integrationspolitischer Maßnahmen: Beitrag zu einer effektiveren Koordinierung?.....	66
2.6 Fazit: Zuständigkeitsüberschneidungen als integrationspolitische Herausforderung.....	67
3. Frühkindliche und schulische Bildung.....	68
3.1 Frühkindliche Bildung: Verbesserungen notwendig.....	68
3.2 Schulische Bildung: offene Baustellen bleiben.....	75
3.3 Fazit: weitere Schritte notwendig.....	83
4. Übergänge in Erwerbstätigkeit.....	85
4.1 Wege in die Berufsausbildung: ungleiche Hürden.....	85
4.2 Nachqualifizierung: die spätere Chance.....	91
4.3 Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse: entscheidende Starthilfe.....	93
4.4 Hartz-IV-Reformen: Zuwanderer benachteiligt?.....	95
4.5 Fazit: Kooperationslösungen statt föderaler Alleingänge.....	100

5. Wohnen und öffentlicher Raum	101
5.1 Wohnen, sozialräumliche Verteilung und öffentlicher Raum: bedeutsam für Integration.....	101
5.2 Mietwohnungsmarkt: Dialog sinnvoller als Quote.....	103
5.3 Schaffung von Wohneigentum: Information nötig.....	106
5.4 Stadtteile und öffentlicher Raum: integrationspolitisch ausbaufähig.....	107
5.5 Fazit: Handlungsspielräume noch nicht ausreichend genutzt.....	110
6. Licht- und Schattenseiten von Integrationspolitik im föderalen System	111
6.1 Föderale Strukturen: Labore für Gestaltung oder Verschiebebahnhöfe für Zuständigkeiten.....	111
6.2 Prioritäre Gestaltungsbereiche: Arbeitsmarkt, Bildung, Wohnen.....	112
6.3 Bildungspolitik im Mehrebenensystem: die föderale Raute.....	113
6.4 Arbeitsmarktpolitik im Mehrebenensystem: die föderale Eieruhr.....	114
6.5 Wohnungspolitik im Mehrebenensystem: die föderale Pyramide.....	114
6.6 Fazit: institutionalisierte Vernetzung verbessern.....	115

Kommunen und Integration: Rahmenbedingungen und Handlungsansätze

7. SVR-Gemeindetypologie für Integration im kommunalen Raum	117
7.1 Rahmenbedingungen für Integration: worin sich Gemeinden unterscheiden.....	117
7.2 SVR-Gemeindetypologie: Methodik und Ergebnisse.....	124
7.3 Fazit: West-Ost- und Süd-Nord-Gefälle ersichtlich.....	129
8. Vignetten ausgewählter Gemeinden: Beispiele der SVR-Gemeindetypen	136
Etablierung einer Willkommenskultur: Ebsdorfergrund.....	140
Erfolgreiches Quartiersmanagement: Leinefelde-Worbis.....	142
Innovative Konzepte frühkindlicher Erziehung: Holzkirchen.....	144
Kommunales Engagement für das Zusammenleben: Wietze.....	146
Ziviles Engagement gegen Rechtsextremismus: Blankenfelde-Mahlow.....	148
Bürger und Kommune für eine tolerante Stadt: Zwickau.....	150
Integrationsbeirat und Integrationsprojekt: Bamberg.....	152
Integration durch Bildung: Arnsberg.....	154
Förderung von Unternehmern mit Migrationshintergrund: Rostock.....	156
Kommunale Maßnahmen gegen Segregation: Stuttgart.....	158
Gesundheit und Migration: Essen.....	160
Interkulturelle Öffnung der Verwaltung: Hamburg.....	162
9. Empfehlungen für die kommunale Ebene: damit Integration noch besser gelingt	164
9.1 Kommunale Integrationspolitik: empirisch gesichert und proaktiv.....	164
9.2 Integrative Freundlichkeit: Respekt und Akzeptanz in der Einwanderungsgesellschaft.....	167
9.3 Wohnen, Bildung und Erwerbstätigkeit: kommunale Beiträge ausbaufähig.....	168
9.4 Kommunale Klemme: wachsende Bedeutung bei gleichem Budget.....	168
9.5 Gute Praktiken: voneinander lernen im Mehrebenensystem.....	169
Rück- und Ausblick	171

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen.....	173
Tabellen.....	174
Info-Boxen.....	175
Abkürzungen.....	176
Glossar.....	178
Literatur.....	180

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Die Stiftungsinitiative.....	193
Die Mitglieder des Sachverständigenrats.....	194
Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle.....	196
Die beteiligten Stiftungen.....	198
Impressum.....	200

Das Wichtigste in Kürze

10 Kernbotschaften

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

Kernbotschaft 1:

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

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

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

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

Kernbotschaft 2:

Integrationspolitik – Komplexität im Mehrebenensystem

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

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

Kernbotschaft 3:

Integration und Integrationspolitik –

Licht- und Schattenseiten im Föderalismus

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

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

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

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

Kernbotschaft 4:

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

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

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

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

setzungshindernisse, Finanzierungsblockaden und sogar handlungslähmende Wahrnehmungsprobleme.

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

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

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

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

Kernbotschaft 5:

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

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

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

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

Kernbotschaft 6:

Die Länder – Effizienzverlust durch Kompetenzüberschneidungen

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

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

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

Kernbotschaft 7:

Die Kommunen – zu wenig Anerkennung trotz erfolgreicher Integrationsarbeit

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

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

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

Kernbotschaft 8:

Kommunale Integrationspolitik – Vernetzung stärken und voneinander lernen

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

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

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

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

Kernbotschaft 9:

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

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

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

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

Kernbotschaft 10:

Bürgergesellschaft – mit kritischem Integrationspragmatismus weiter als die Politik

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

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

wachsene Vorstellungen, die die Politik unter Handlungsdruck setzen sollten.

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

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

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

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

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

SVR-Integrationsbarometer

In den letzten beiden Jahren wurde intensiv über Integration diskutiert. Bisher war unklar, ob die zum Teil polemisch und abwertend geführten Auseinandersetzungen das Integrationsklima in der Einwanderungsgesellschaft und die wechselseitigen Zuweisungen von Verantwortlichkeit für Integration verändert haben. Danach fragt das Integrationsbarometer 2012 im Vergleich mit den Ergebnissen des Integrationsbarometers 2010 und des Migrationsbarometers 2011. Im Zentrum des Jahresgutachtens 2012 steht die Integration und Integrationspolitik im föderalen Mehrebenenensystem, dabei werden besonders die Kommunen in den Blick genommen. Das letzte Drittel des Integrationsbarometers 2012 untersucht deshalb die Licht- und Schattenseiten der Integration vor Ort (Info-Box 1).

Politisch war 2011 für Integrationspolitik ein schlechtes und ein gutes Jahr zugleich: Die publizistischen und politischen Diskussionen dieses Jahres waren zwar häufig sachfremd, populistisch und polemisch; sie haben aber im Ergebnis den gesellschaftspolitischen Stellenwert von Integrationspolitik erhöht und das Thema noch stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Es war zu befürchten, dass medial prominent platzierte Beiträge, die desintegrative Menetekel entwarfen und tendenziell sogar einzelnen Zuwanderergruppen pauschal die Integrationsfähigkeit absprachen, das Klima in der Einwanderungsgesellschaft nachhaltig beschädigt haben könnten. Das Integrationsbarometer zeigt, dass diese Befürchtungen sich nicht bewahrheitet haben. Trotz der Verwerfungen an den Rändern, die 2010 im Migrationsbarometer notiert wurden, hat sich in der breiten Mitte der Einwanderungsgesellschaft das 2009 erstmals gemessene pragmatisch-positive Integrationsklima 2011 verfestigt.

(1) Diese Stabilität zeigt sich zum einen bei der Einschätzung der Integrationspolitik: 47,6 Prozent der Befragten aus der Zuwandererbevölkerung in Westdeutschland glauben, dass die Integrationspolitik der letzten fünf Jahre die Integration gefördert hat, nur 17,6 Prozent erkennen Verschlechterungen. In der Mehrheitsbevölkerung 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. Bei den an die

Politik gerichteten Zukunftserwartungen verbessern sich die Barometerwerte für das Jahr 2011 sogar gegenüber denen für 2009: Aktuell erwartet mehr als die Hälfte der Befragten mit wie ohne Migrationshintergrund (54,5 % bzw. 56,9 %) Verbesserungen der Integration durch die Politik, Verschlechterungen befürchtet nur eine kleine Minderheit (15,9 % bzw. 12,1 %).

- (2) Ein ähnliches Bild zeigt die wechselseitige Zuschreibung von Integrationsbereitschaft. Die Bevölkerung bleibt verhalten optimistisch, votiert aber deutlich meinungsstärker: Einerseits ist die Gruppe der Integrationspessimisten (die ein Interesse an Integration auf der jeweils anderen Seite oder gar auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft verneinen) moderat angestiegen. Sprachen z. B. in der ersten Welle des Integrationsbarometers (2009) lediglich 32,0 Prozent der Befragten aus der Mehrheitsbevölkerung der Zuwandererbevölkerung ein Interesse an Integration ab, so hat sich dieser Wert 2011 auf 40,7 Prozent erhöht. Analog dazu verneinen 2011 deutlich mehr Personen mit Migrationshintergrund (25,0 %) eine Bereitschaft der Mehrheitsbevölkerung, zur Integration beizutragen, als noch vor zwei Jahren (20,1 %). Andererseits blieb die Zahl der Integrationsoptimisten stabil (z. B. 45,3 % der Mehrheitsbevölkerung bei der Frage nach der Integrationsbereitschaft der Zuwanderer und fast 68 % der Zuwanderer bei der Frage nach dem Integrationsinteresse der Mehrheitsbevölkerung). Deutlich zurückgegangen ist hingegen die Zahl der Personen, die sich außerstande sehen, die Integrationsbereitschaft der einen oder der anderen Seite der Einwanderungsgesellschaft einzuschätzen. Dies deutet darauf hin, dass nicht das Integrationsklima sich eingetrübt hat, sondern Mehrheits- und Zuwandererbevölkerung sich mit dem Thema Integration stärker befasst haben und zugleich meinungsstärker geworden sind.
- (3) Das Thema Integration selbst hat in der öffentlichen Diskussion weiter an Bedeutung gewonnen: Mehr Befragte haben sich eine Meinung zu Integrationsfragen gebildet, und immer mehr halten Integra-

tion für eine wichtige Aufgabe. So hat sich die Zuweisung von Verantwortlichkeit von 2009 bis 2011 deutlich erhöht: Insbesondere das eigene Verantwortungsgefühl bei der Mehrheitsbevölkerung ist um 17,3 Prozent gestiegen. Generell gesunken sind die Anteile derer, die keine Meinung zu integrationsrelevanten Fragen haben.

- (4) Einig ist sich die Einwanderungsgesellschaft über eine negative Schlagseite der öffentlichen Diskussion über Integration: Über 50 Prozent der Befragten mit wie ohne Migrationshintergrund im Osten und Westen beklagen, die Diskussion über Integration würde „eher“ oder „viel“ zu negativ geführt. Nach den Integrationsdiskussionen des letzten Jahres hatten viele eine Polarisierung befürchtet, etwa dass Menschen ohne Migrationshintergrund beklagen, Integrationsprobleme würden schönfärberisch ausgeblendet, während Zuwanderer sich, frustriert von der skandalisierenden Desintegrationspublizistik, in ihre eigenen Gruppen zurückziehen. Eine solche Spaltung der Einwanderungsgesellschaft hat nicht stattgefunden. Ein Drittel der Befragten mit Migrationshintergrund hält die öffentliche Diskussion über Integration sogar für zu positiv. In der Mehrheitsbevölkerung tun dies mit 28,5 Prozent im Westen bzw. 30,2 Prozent im Osten etwas weniger.
- (5) Das Integrationsbarometer 2012 erlaubt erstmals einen Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland. Es zeigt, dass das Integrationsklima von Zuwanderer- und Mehrheitsbevölkerung im Osten leicht negativer wahrgenommen wird als im Westen. Auch die Integrationspolitik bewerten beide Seiten rückblickend wie vorausschauend schlechter (1,5–2,3 Prozentpunkte mehr negative Einschätzungen), und sie schreiben dem Staat mehr Verantwortung für Integration zu als in Westdeutschland (etwa 3 Prozentpunkte mehr). Während Zuwanderer in Ost- und Westdeutschland ihre eigene Integrationsbereitschaft ähnlich hoch einschätzen, sehen in Ostdeutschland beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft die Integrationsbereitschaft der Mehrheitsbevölkerung im Osten geringer ausgeprägt. So denken 57,9 Prozent der Deutschen ohne Migrationshintergrund im Osten, dass die Mehrheitsbevölkerung an Integration interessiert sei, im Westen liegt dieser Wert mit 65,3 Prozent um mehr als 7 Prozentpunkte (fast 13 Prozent) höher.
- (6) Der 2010 erstmals errechnete Integrationsklima-Index (IKI), der den in verschiedenen Bereichen höchst unterschiedlich erfahrenen Integrationsalltag auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft auf einer Skala von 0 (schlechtestes Integrationsklima) und 4 (bestes Integrationsklima) ermittelt, bleibt 2012 weitgehend stabil. Insgesamt schätzen Zuwanderer das Integrationsklima mit einem IKI von 2,87 positiver ein als die Mehrheitsbevölkerung

(2,66). Beide IKI-Werte liegen über dem Mittelwert von 2, signalisieren also tendenziell ein anhaltend freundliches Integrationsklima. Dies gilt auf etwas niedrigerem Niveau auch für die ostdeutschen Befragungsregionen.

- (7) Wenig verwunderlich ist, dass Menschen türkischer Herkunft die Integrationsdebatte als besonders negativ verzerrend erlebt haben: Sie standen z. B. vielfach im Zentrum denunziativer politischer und öffentlicher Diskussionen um angebliche ‚Integrationsverweigerung‘. Auf einer Skala von 0 (viel zu negativ) bis 4 (viel zu positiv) bewerteten sie mit einem Durchschnittswert von 1,4 gegenüber Deutschen ohne Migrationshintergrund (1,7) oder anderen Zuwanderergruppen (1,8) den öffentlichen Integrationsdiskurs als deutlich zu negativ geführt. Sie beurteilen aber auch das Integrationsklima in Deutschland negativer als andere befragte Zuwanderergruppen (IKI 2,73 zu durchschnittlich 2,89). Allerdings hat sich der Unterschied zwischen Personen türkischer Herkunft und anderen Zuwanderergruppen im Verlauf der letzten beiden Jahre reduziert. Ihre etwas größere Integrations skepsis teilen die Befragten türkischer Herkunft mit denen aus der Mehrheitsbevölkerung.
- (8) Im Bildungsbereich zeigt das Integrationsbarometer 2012 anhaltenden Handlungsbedarf. So sind z. B. die konkreten eigenen Erfahrungen mit heterogenen Schulen recht gut, dennoch wird die Leistungsfähigkeit von Schulen mit hohem Zuwandereranteil weiterhin eher niedrig eingeschätzt und die Bereitschaft, die eigenen Kinder auf diese Schulen zu senden, ist gering. Und auch die Zuwanderer, die heterogene Schulen 2011 für deutlich leistungsfähiger halten als noch 2009, sind weiterhin wenig bereit, ihre eigenen Kinder an eine solche Schule zu schicken.

Insgesamt belegt das Integrationsbarometer, dass sich die Bevölkerung von aufgeregten oder gar hysterisch geführten Integrationsdiskussionen nicht beirren lässt. Vielmehr dominieren auch im Integrationsbarometer 2012 auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft kritischer Integrationspragmatismus und verhaltener Integrationsoptimismus. Die Menschen vor Ort haben im Alltag der Einwanderungsgesellschaft längst ein passables Arrangement des Zusammenlebens gefunden – weitgehend konfliktarm und in gegenseitiger Akzeptanz.

Wie werden darüber hinaus die spezifischen Integrationschancen vor Ort beurteilt, die im Jahresgutachten 2012 einen besonderen Schwerpunkt bilden? Unter Rückgriff auf die Formel „Integration findet vor Ort statt“ werben verschiedene Seiten dafür, integrationspolitische Kompetenzen weitgehend von der Bundes- und Länderebene

auf die kommunale Ebene zu verlagern. Die Kommunen haben für das Gelingen von Integration zweifellos eine hohe Bedeutung; die einzelnen Kapitel des Jahresgutachtens zeigen jedoch, dass dem Ruf nach einer weitgehenden Kommunalisierung der Integrationspolitik eher mit Zurückhaltung zu begegnen ist. Im Integrationsbarometer wird entsprechend danach gefragt, wie die vor Ort bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten wahrgenommen werden und wie das integrationspolitische Engagement der verschiedenen föderalen Ebenen beurteilt wird.

- (9) Das Integrationsgeschehen am eigenen Wohnort wird in aller Regel für besser erachtet als das an anderen Orten. Die Kluft zwischen pragmatisch-positiven Erfahrungen vor Ort und der negativeren Einschätzung des Integrationsgeschehens in Deutschland allgemein verdeutlicht, dass Integration im Alltag vielfach unproblematischer abläuft, als skandalisierende Medienberichte oft vermitteln.
- (10) Die Streitigkeiten um Stuttgart 21 wurden vielfach damit erklärt, dass die Bevölkerung ihre Möglichkeiten kommunalpolitischer Beteiligung als grundsätzlich unzureichend empfinde. Entsprechend wurden im Rahmen des diesjährigen Integrationsbarometers Personen mit und ohne Migrationshintergrund gebeten, die Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten zu beurteilen, die aus ihrer Sicht an ihrem Wohnort bestehen. Entgegen verbreiteten Vorstellungen von großer Unzufriedenheit mit den gegebenen Teilhabemöglichkeiten beurteilen fast 60 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund und über 70 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund und deutschem Pass diese als „voll und ganz“ oder zumindest als „eher“ ausreichend.
- (11) Selbst Zuwanderer aus Drittstaaten, die auch auf kommunaler Ebene nicht wählen dürfen, sind zu zwei Dritteln mit den bestehenden Mitsprachemöglichkeiten zufrieden. Sie übertreffen damit sogar

Deutsche ohne Migrationshintergrund, denen alle Formen der politischen Teilhabe offenstehen. Aufschlussreich ist dieses Ergebnis mit Blick auf die Forderung nach der Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts: Lediglich 30,7 Prozent der befragten Drittstaatsangehörigen (also der Gruppe ohne jegliches Wahlrecht in Deutschland) halten ihre Möglichkeiten politischer Beteiligung für „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ ausreichend. Mehr als doppelt so viele Befragte (66,2 %) sind zumindest „eher“ (37,0 %) oder sogar „voll und ganz“ (29,2 %) damit zufrieden. Politische Teilhabe vor Ort, z. B. durch ein kommunales Ausländerwahlrecht, scheinen die eigentlich Betroffenen also für weniger bedeutsam zu halten als vielfach vermutet.

- (12) Während die Bundesebene und auch einige Länder jahrzehntelang die faktische Einwanderungssituation ignoriert, dadurch eine wirksame Integrationspolitik blockiert und so zu einem erheblichen Problemstau beigetragen haben, waren die mit den Problemen oft alleingelassenen Kommunen von Beginn an gezwungen, zu handeln. Dennoch halten Befragte mit und ohne Migrationshintergrund die Kommunen nicht für integrationspolitisch engagierter als die Bundes- oder Landespolitik. Während deutlich mehr als die Hälfte aller Befragten ohne und fast zwei Drittel der Befragten mit Migrationshintergrund der Bundes- und der Landesebene integrationspolitisches Engagement zuschreiben, werden Politiker am Wohnort weitaus seltener (von 44,0 bzw. 48,8 %) als integrationspolitisch engagiert wahrgenommen. Dies dürfte daran liegen, dass kommunalpolitische Maßnahmen nicht als „Integrationspolitik“, sondern als alltägliches kommunales Geschäft verstanden werden und es für dieses entscheidende Wirken vor Ort deutlich weniger Medienaufmerksamkeit gibt als z. B. für explizit so vorgestellte Integrationsgipfel im Kanzleramt.

Info-Box 1 Methodische Anmerkungen zum SVR-Integrationsbarometer

Mit dem Integrationsbarometer wird der Integrationsalltag in der Einwanderungsgesellschaft gemessen. Hierzu werden beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft befragt, d. h. Personen mit und ohne Migrationshintergrund. Das Integrationsbarometer wurde im Sommer 2011 erneut in den drei Großregionen Rhein-Ruhr, Stuttgart und Rhein-Main erhoben und zusätzlich in den ostdeutschen Großregionen Berlin-Brandenburg und Halle-Leipzig. Sowohl bei den westlichen wie auch bei den östlichen Befragungsgebieten handelt es sich um Ballungsräume mit einer langen Zuwanderungsgeschichte, in denen das Zusammenleben von Personen mit und ohne Migrationshintergrund hohe Alltagsrelevanz besitzt.

Um der Pluralität im Migrationsland Deutschland Rechnung zu tragen, wurden als Teile der Zuwandererbevölkerung Personen türkischer Herkunft, die Gruppe der Spät-/Aussiedler, die in den letzten Jahren wichtiger gewordene Gruppe der Zuwanderer aus dem EU-Raum, außerdem Personen aus Nicht-EU-Europa sowie aus Afrika, Asien und Lateinamerika berücksichtigt. Für die sechs Befragtengruppen wurden in jeder der Regionen Zielgrößen jeweils im Stadtkern, am Stadtrand und in nichtstädtischen Siedlungsräumen festgelegt.

Insgesamt wurden für das Integrationsbarometer über 9.200 Personen mit und ohne Migrationshintergrund befragt, 8,1 Prozent der Befragten hatten bereits an der Erhebung 2009 teilgenommen und wurden 2011 erneut befragt. Diese Teilstichprobe ermöglicht, zeitliche Veränderungen auf individueller Befragtenebene nachzuverfolgen – bisher jedoch nur in den drei westlichen Befragungsgebieten, in denen das Integrationsbarometer auch schon 2009 erhoben wurde. Die Gesamtstichprobe setzt sich zu 76,8 Prozent aus Personen mit Migrationshintergrund¹ und zu 23,2 Prozent aus Personen ohne Migrationshintergrund zusammen. 15,5 Prozent der Gesamtstichprobe kamen selbst oder ihre Eltern(-teile) als Spät-/Aussiedler nach Deutschland, 13,3 Prozent haben einen türkischen Hintergrund, 17,4 Prozent stammen selbst oder ihre Eltern(-teile) aus Ländern der Europäischen Union, 16,1 Prozent aus europäischen Ländern außerhalb der Europäischen Union und 14,6 Prozent aus afrikanischen, asiatischen oder lateinamerikanischen Ländern. Die Stärke des Barometers ist sein hoher Anteil an Personen mit Migrationshintergrund. Dies ermöglicht gruppenspezifische statistische Auswertungen. Eine Angleichung an die tatsächlichen Bevölkerungsverhältnisse erfolgt über Gewichtungsfaktoren, sodass eine repräsentative Auswertung möglich ist.

Die für die Befragung verwendeten Telefonnummern entstammen dem Nummernpool des Arbeitskreises Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e. V. Die Nummern wurden zufällig ausgewählt, d. h. es handelt sich überwiegend (63,0 %) um eine geschichtete Zufallsstichprobe. Ergänzend wurden onomastisch ausgewählte Rufnummern genutzt, um Personen mit Migrationshintergrund insbesondere in den ostdeutschen Befragungsgebieten gezielter zu erreichen. 37,0 Prozent der Stichprobe wurden über onomastische Telefonnummern realisiert.

Pro Haushalt wurde jeweils eine mindestens 16-jährige Person befragt, die zufällig nach dem Geburtstag ausgewählt wurde. Bilinguale Interviewer boten die Befragung auf Russisch, Türkisch und Vietnamesisch an. Bei 2,0 Prozent der angerufenen Haushalte konnte aufgrund von Verständigungsproblemen kein Interview geführt werden.

Im Vorfeld der Befragung wurde die Verständlichkeit der deutschen, russischen, türkischen und vietnamesischen Fragebogenversionen in einem kognitiven Pretest untersucht. Es folgte ein quantitativer Pretest unter Realbedingungen mit Personen mit und ohne Migrationshintergrund in allen fünf Befragungsregionen. Die Befragung wurde von BIK Aschpurwis + Behrens GmbH umgesetzt. Der Fragebogen enthält Fragen nach soziodemografischen Angaben, Erfahrungen und Einschätzungen in Teilbereichen des Zusammenlebens, Einschätzungen der Integrationspolitik und des Integrationsgeschehens, Benachteiligungserfahrungen und Vertrauen in bestimmte Herkunftsgruppen. Über die Gemeindekennzahlen können den Daten der Befragten weitere Strukturdaten wie die Arbeitslosenquote und der Ausländeranteil zugeordnet werden.

¹ Ein Migrationshintergrund liegt im Sinne dieser Umfrage vor, wenn die befragte Person selbst oder mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde. Die Zuordnung zu einem Herkunftsland erfolgte über das Geburtsland des zugewanderten Befragten oder der zugewanderten Eltern. Bei unterschiedlichen Geburtsländern der Eltern wurde das Geburtsland des Vaters als Herkunftsland herangezogen.

A

Bewertung der Integrationspolitik: Integrationsoptimismus auf anhaltend hohem Niveau

Das Feld der Integrationspolitik stand in den letzten beiden Jahren im Zentrum politischer Diskussionen – nicht zuletzt beeinflusst durch wissenschaftlich fragwürdige Beiträge, die um die These kreisten, dass „die Integration gescheitert“ sei, insbesondere die einzelner ethnischer Gruppen. Umso interessanter sind folgende Fragen:

- (1) Wie haben sich auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft das Meinungsbild zur Integrationspolitik, die wechselseitigen Zuschreibungen von Integrationsbereitschaft und Verantwortlichkeit für Integration sowie die Wahrnehmung der öffentlichen Integrationsdiskussion zwischen 2010 und 2012 entwickelt?
- (2) Inwieweit lassen sich 2012 in den Wahrnehmungen von Integrationspolitik und Integrationsverhältnissen Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland nachweisen?

A.1 Einschätzungen der Integrationspolitik

Einschätzungen und Erwartungen gegenüber der Integrationspolitik haben sich durch die turbulente Integrationsdiskussion des Jahres 2010 langfristig kaum verändert. Zwar ging, wie im Rahmen des SVR-Migrationsbarometers 2011 (Erhebungszeitraum Ende 2010) festzustellen war, kurzzeitig der Anteil der Befragten zurück, die ein ungestörtes Zusammenleben von Mehrheitsbevölkerung und Zuwanderern „voll und ganz“ oder zumindest „eher“ bejahten. Diese Veränderungen haben sich längerfristig aber nicht fortgesetzt bzw. verfestigt. In Westdeutschland² zeigen sich sowohl bei der geschätzten Wirkung der Integrationspolitik der letzten fünf Jahre auf die Integrationsverhältnisse wie auch bei den erwarteten Wirkungen der zukünftigen Politik auf die Integration kaum Veränderungen (Abb. 1).

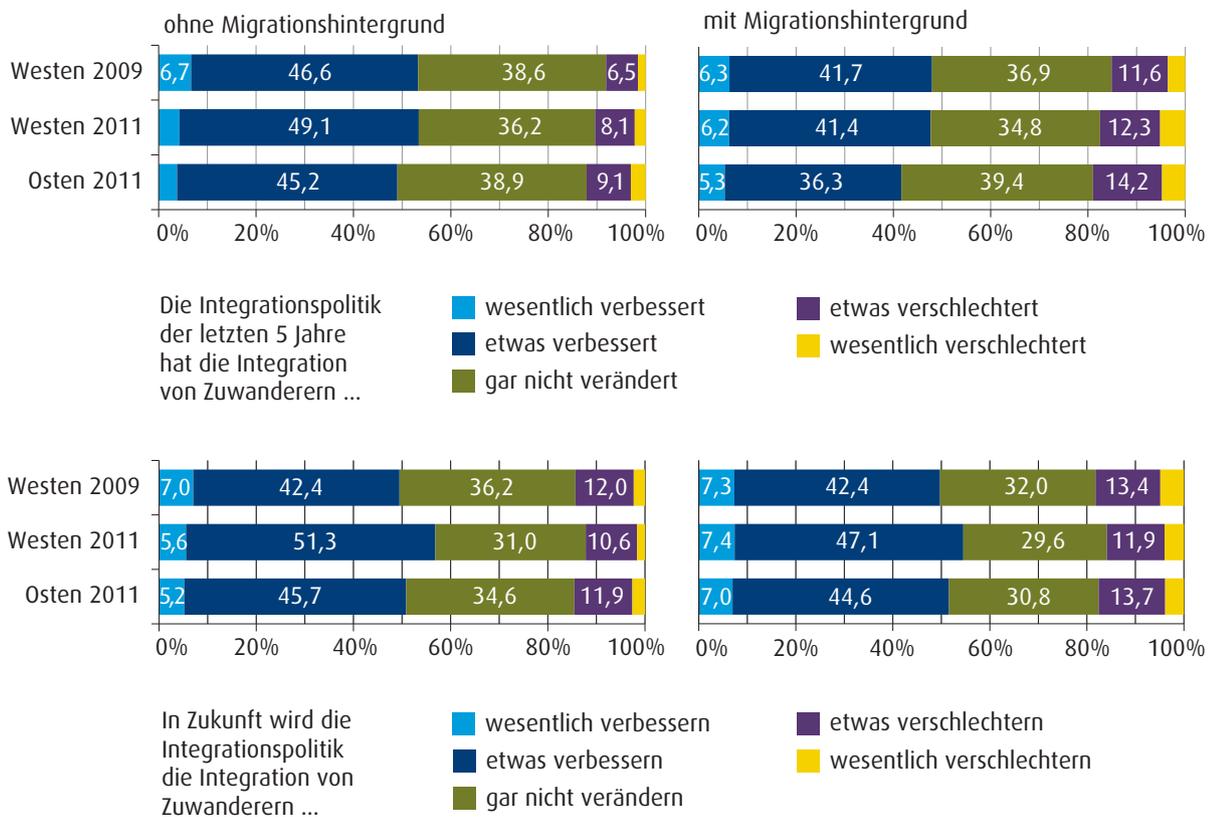
Zwar wird die Integrationspolitik der letzten fünf Jahre auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft im Integrationsbarometer 2012 (Erhebungsjahr 2011) im

Vergleich zum Integrationsbarometer 2010 (Erhebungsjahr 2009) leicht negativer bewertet, doch liegen die Zustimmungsraten auch aktuell noch auf einem außerordentlich hohen Niveau. Bei der Zuwandererbevolkerung stehen 47,7 Prozent Politikbefürwortern lediglich 17,5 Prozent Politikkritiker gegenüber. In der Mehrheitsbevölkerung sieht sogar über die Hälfte der Befragten (53,4 %) einen positiven Beitrag der Integrationspolitik, einen negativen Einfluss der Politik erkennt nur etwa jeder Zehnte (10,4 %). Bei den an die Politik gerichteten Erwartungen für die Zukunft hat sich das Barometer-Bild 2012 gegenüber dem von 2010 sogar verbessert: Aktuell erwarten mehr als die Hälfte der Befragten mit wie ohne Migrationshintergrund (54,5 % bzw. 56,9 %) Verbesserungen der Integration durch die Politik, Verschlechterungen befürchtet nur eine kleine Minderheit (15,9 % bzw. 12,2 %). Deutliche Unterschiede zeigen sich allerdings im Ost-West-Vergleich: Die Befragten in den ostdeutschen Regionen, die dem Staat generell eine größere integrationspolitische Verantwortlichkeit zuschreiben als westdeutsche Befragte (Abb. 9), äußern sich retrospektiv (wie hat Politik in der Vergangenheit gewirkt?) wie prospektiv (wie wirkt sich Politik in der Zukunft auf Integration aus?) skeptischer als Personen in den westdeutschen Befragungsregionen.

Dieses Ergebnis ist nicht zu trennen von einer Politikskepsis bzw. Politikverdrossenheit, die in Ostdeutschland stärker ist als im Westen und sich auch in den unterschiedlichen Wahlbeteiligungen niederschlägt: Bei allen Bundestagswahlen seit der Wiedervereinigung war die Wahlbeteiligung im Osten niedriger als im Westen. In Sachsen-Anhalt, dem ostdeutschen Schlusslicht bei der Wahlbeteiligung, lag sie sogar um mehr als zehn Prozentpunkte hinter Bremen als westdeutschem Schlusslicht. Trotz dieser stärker ausgeprägten generellen Politikskepsis dominiert aber auch in den neuen Bundesländern ein verhaltener Integrationsoptimismus. Besonders deutlich zeigt sich dies bei den erwarteten Wirkungen der Politik auf die Integrationsverhältnisse: Die Hälfte der Befragten

2 Da die Erhebung für das SVR-Integrationsbarometer 2010 nur in westdeutschen Regionen durchgeführt wurde, lässt sich der zeitliche Vergleich nur für Westdeutschland durchführen.

Abb. 1 Einschätzung der Integrationspolitik 2009 und 2011 im Ost-West-Vergleich



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012; gewichtete Daten

ohne Migrationshintergrund und etwas mehr als die Hälfte derer mit Migrationshintergrund im Osten erwarten Verbesserungen durch die Integrationspolitik, während sich die Gruppe der Integrationspessimisten, die eine Verschlechterung der Integration durch die Politik befürchten, auf 14,5 Prozent bzw. 17,6 Prozent beschränkt.

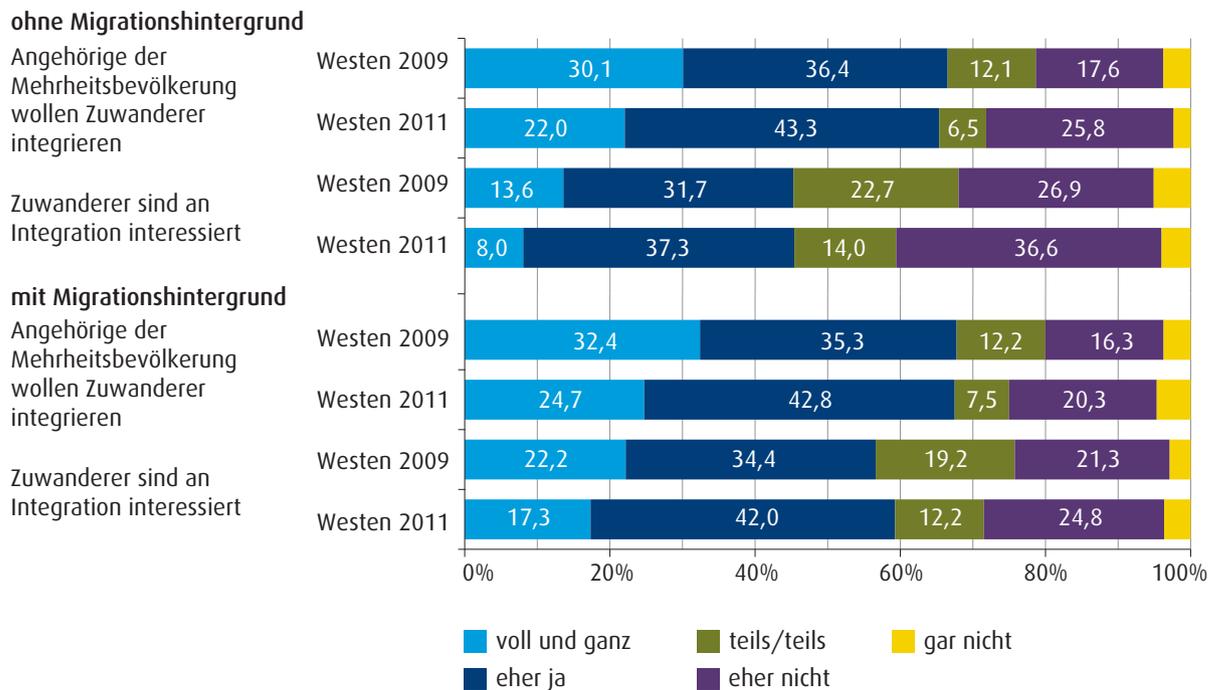
A.2 Wechselseitige Zuschreibung von Integrationsinteresse und -bereitschaft

Politik kann Integrationsprozesse fördern und forcieren, aber auch hemmen und bremsen. Ihr Einfluss auf die Integrationsentwicklung sollte deshalb nicht unterschätzt, aber auch nicht überschätzt werden. Integration ist keine einseitig von der Zuwandererbevolkerung zu erbringende Anpassungsleistung, sondern ein wechselseitiger Sozial- und Kulturprozess. Er setzt auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft eine Grundbereitschaft voraus,

selber in Integration zu investieren. Bereits im Rahmen der ersten Welle des Integrationsbarometers 2010 (Erhebungsjahr 2009) wurden daher Personen mit und ohne Migrationshintergrund danach gefragt, ob aus ihrer Sicht die eigene wie die andere Gruppe an der Integration von Zuwanderern ernsthaft interessiert sei (SVR 2010a: 32–33). Diese Frage wurde im Integrationsbarometer 2012 (Erhebungsjahr 2011) erneut gestellt. Sie bestätigt das Bild eines stabilen Integrationspragmatismus auf hohem Niveau, das sich schon bei der Frage nach den Einschätzungen der Politik ergab.

Im Zeitvergleich lässt sich dabei kaum eine einheitliche Entwicklung des Meinungsbildes erkennen. Die Gruppe der Integrationspessimisten ist durchgängig moderat angestiegen, bei Befragten ohne Migrationshintergrund stärker als bei den Zuwanderern (Abb. 2). Erstere unterstellen sowohl sich selbst als auch Personen mit Migrationshintergrund öfter als im Integrationsbarometer 2010 ein Desinteresse an Integration. In ähnlichem Ausmaß se-

Abb. 2 Interesse an Integration 2009 und 2011



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012; gewichtete Daten

hen Zuwanderer ein stärkeres Desinteresse an Integration bei der Mehrheitsbevölkerung, bei ihrer eigenen Gruppe allerdings in geringerem Maße. Ob hier die lange anhaltende sensationalistische und sachfremde, weil pauschalisierende Debatte über eine angeblich flächendeckend missglückte Integration einen entsprechenden Einfluss hatte, lässt sich nicht nachverfolgen, es ist aber gerade bei dieser Frage auch nicht auszuschließen.

Interessanter als eine bloße Betrachtung der Anteile der Integrationspessimisten ist die Veränderung ihres Meinungsbildes zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten 2009 und 2011. Zunächst könnte die in der öffentlichen Diskussion gelegentlich geäußerte Erwartung naheliegen, dass zahlreiche Befragte, die im Integrationsbarometer 2010 (Erhebungszeitraum 2009) noch zum Lager der Integrationsoptimisten gehörten, nicht zuletzt durch die Debatten der Jahre 2010 und 2011 nachgerade fluchtartig die Seiten gewechselt und sich von Integrationsoptimisten zu -pessimisten gewandelt hätten. Die

Daten zeigen ein ganz anderes Ergebnis: Nicht nur die Zahl der Integrationspessimisten ist gegenüber dem Integrationsbarometer 2010 gestiegen, sondern in drei von vier Konstellationen³ auch die der überzeugten Integrationsoptimisten, also derjenigen, die bei der eigenen bzw. der anderen Gruppe „voll und ganz“ eine Bereitschaft erkennen, in Integration zu investieren.

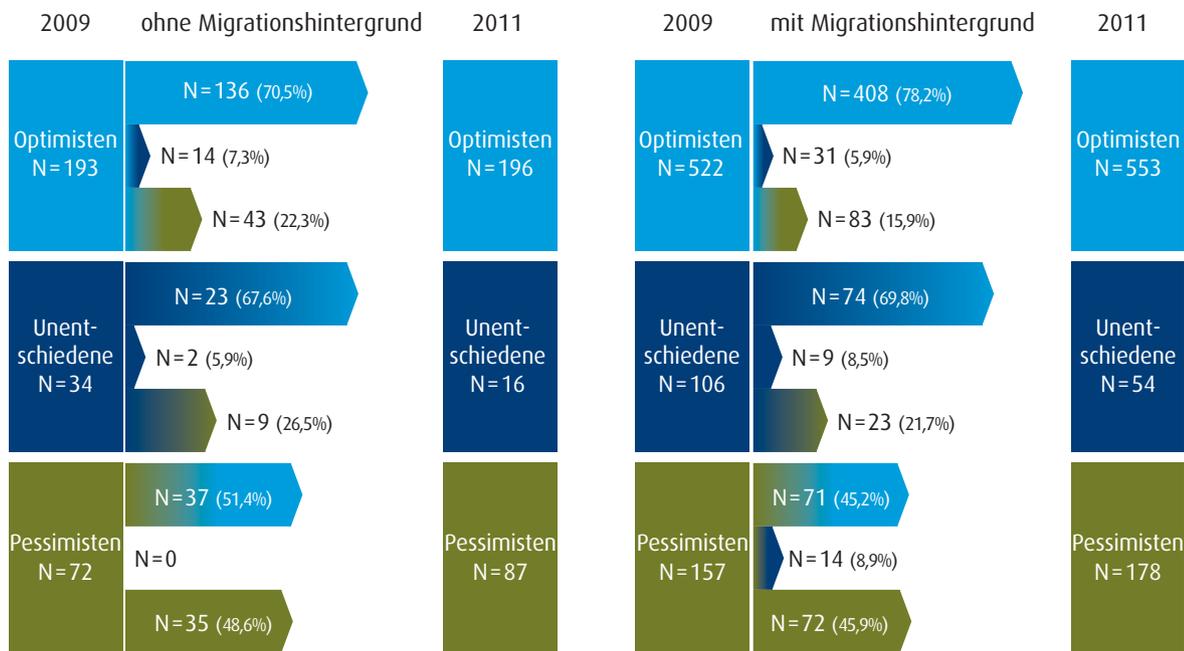
Um die Veränderungen auf der Zeitachse analysieren zu können, wird auf die Paneteilstichprobe des SVR-Integrationsbarometers zurückgegriffen.⁴ Abb. 3 und Abb. 4 verdeutlichen im Sinne der Wählerwanderungsgrafiken, die aus TV-Berichterstattungen über Landtags- oder Bundestagswahlen bekannt sind, die Veränderungen im Abstimmungsverhalten der Panelbefragten zwischen 2010 und 2012 sowohl in absoluten Zahlen als auch in prozentualer Verteilung. Sie zeigen, dass sich bei Zuwanderern wie bei Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung in beiden Einschätzungsfragen (der Frage nach der Integrationsbereitschaft der Deutschen und der Frage nach dem

3 Ein moderater Rückgang der Integrationsoptimisten ist lediglich in der Einschätzung zu erkennen, die die Zuwandererbevölkerung über die Integrationsbereitschaft der Mehrheitsbevölkerung äußert.

4 Über 1.000 der für das SVR-Integrationsbarometer 2012 telefonisch interviewten 9.237 Personen wurden bereits im Rahmen des SVR-Integrationsbarometers 2010 (Erhebungsjahr 2009) befragt.

Abb. 3 Interesse an Integration I: „Befragtenwanderung“

Angehörige der Mehrheitsbevölkerung wollen Zuwanderer integrieren



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012

Integrationsinteresse der Zuwanderer) die absolute Zahl der unentschiedenen Befragten deutlich reduziert hat, im Gegenzug hat sich auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft die Zahl der Migrationsoptimisten *und* die der Pessimisten erhöht.

Wohin sind die 2009 noch unentschiedenen Befragten 2011 gewandert? Eine große Mehrheit (zwischen 75 % und fast 95 % der Befragten), die 2009 (Erhebungsjahr) noch zum Lager der Unentschiedenen gehörten, sind nun mehrheitlich zu Optimisten geworden (jeweils fast 70 % bei der Frage nach dem Integrationsinteresse der Mehrheitsbevölkerung und jeweils etwa 50 % bei der Frage nach der Integrationsbereitschaft der Zuwandererbevölkerung) und zu einem geringeren Teil zu Pessimisten (etwa 25 % bei der Frage nach dem Integrationsinteresse der Mehrheitsbevölkerung und um die 30 % bei der Frage nach der Integrationsbereitschaft der Zuwandererbevölkerung). Die Meinungen und Einschätzungen hinsichtlich der Bereitschaft der Mehrheitsbevölkerung sind damit eindeutiger geworden als die zum Integrationsinteresse der Zuwanderer.

Im Zeitverlauf erweist sich das Lager der Unentschiedenen also als fragil. Das Lager der Optimisten – derje-

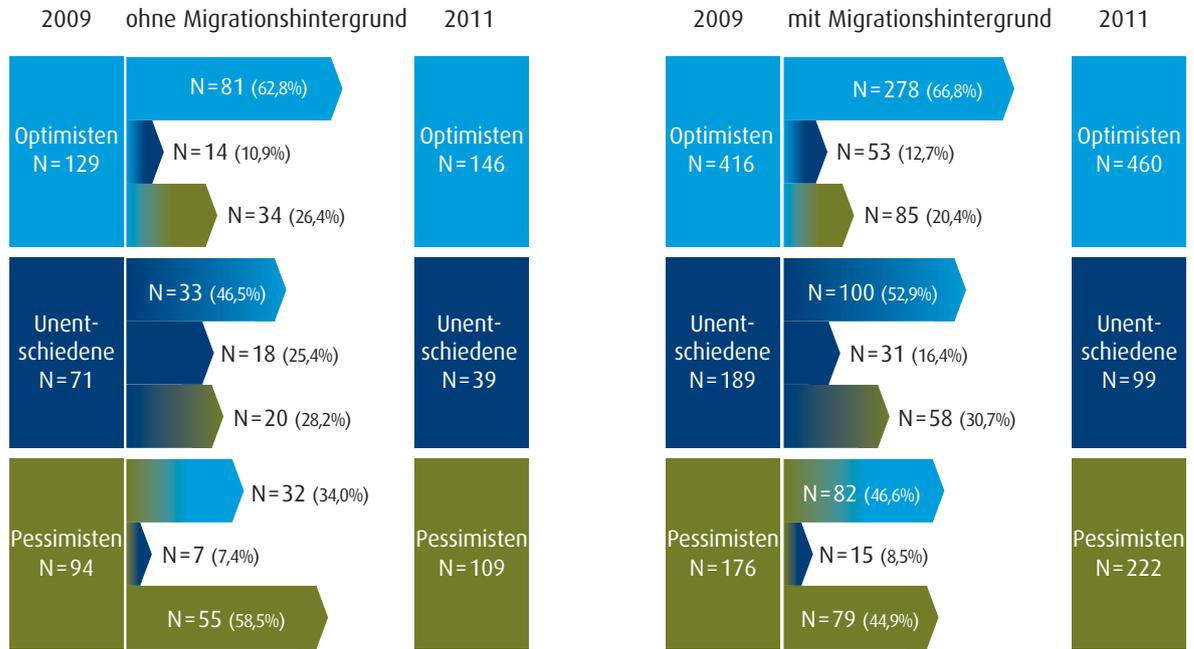
nigen, die bereits im Rahmen des Integrationsbarometers 2010 (Erhebungsjahr 2009) der Mehrheits- wie der Zuwandererbevölkerung Integrationsinteresse und -bereitschaft zugeschrieben haben – erscheint hingegen im Spiegel der Umfrageergebnisse stabil.

Mehr als 60 Prozent (bei der an die Mehrheitsbevölkerung gerichteten Frage der Einschätzung der Integrationsbereitschaft der Zuwanderer) bzw. fast 80 Prozent (bei der an die Zuwanderer gerichteten Frage nach der Integrationsbereitschaft der Mehrheitsbevölkerung) der Optimisten von 2010 bleiben dies auch 2012 (Erhebungsjahr 2011). Die verbleibenden damaligen Optimisten wechseln mehrheitlich direkt in das Lager der Pessimisten und kaum in das der Unentschiedenen. Diese Entwicklung ist ein recht eindeutiges Indiz für eine Verfestigung des Meinungsbildes.

Ähnliches gilt für das Lager am anderen Ende des Meinungsspektrums: Kaum ein Pessimist des Jahres 2009 (bei Personen ohne Migrationshintergrund bezüglich ihrer Selbsteinschätzung sogar kein einziger) wechselte 2011 zu den Unentschiedenen. Im Gegensatz zu den Optimisten, die mehrheitlich bei ihrer Position blieben, verteilen sich aber die Pessimisten in beiden Einschätzungsfragen relativ

Abb. 4 Interesse an Integration II: „Befragtenwanderung“

Zuwanderer sind an Integration interessiert



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012

gleichmäßig auf beide Meinungsbilder: Etwa die Hälfte der Pessimisten des Jahres 2009 blieb dort auch 2011, die andere Hälfte wechselte ins Lager der Optimisten.⁵

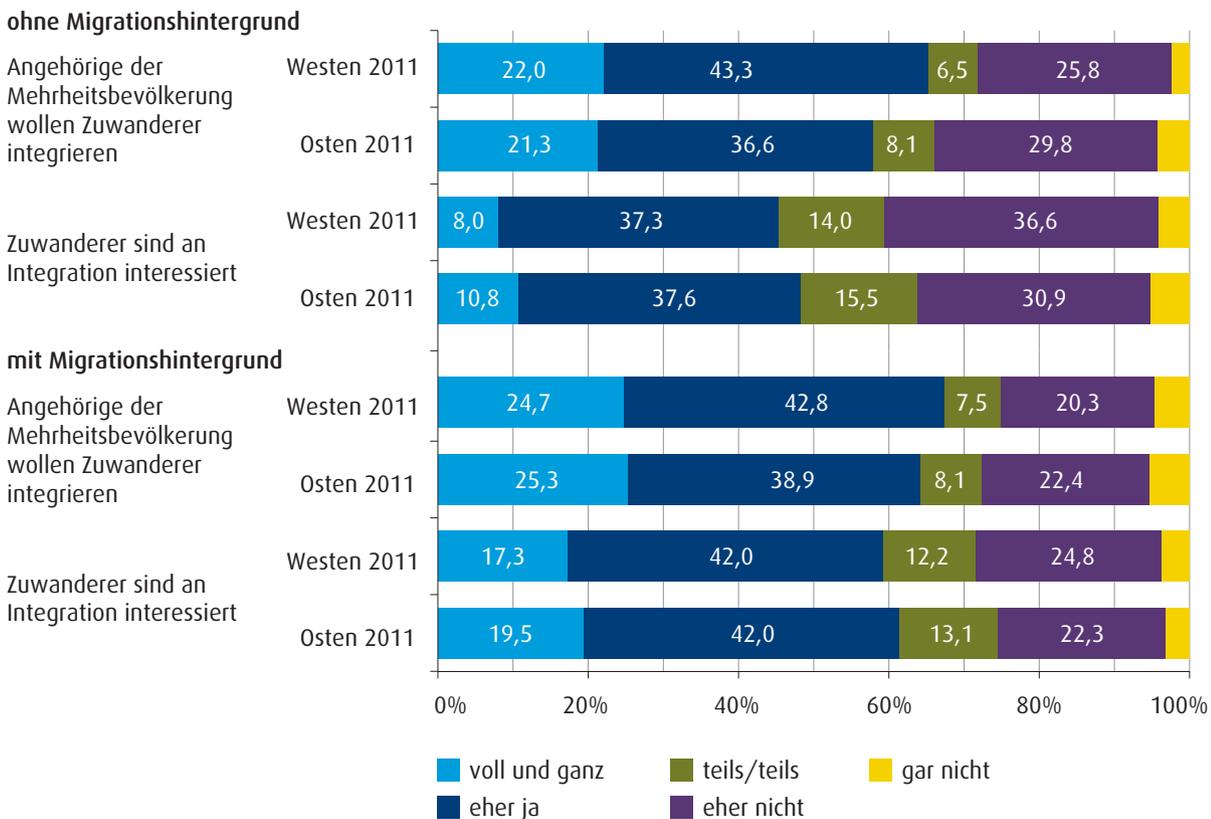
Insgesamt speist sich der Anstieg der Integrationspessimisten wie der -optimisten damit eindeutig aus der im Integrationsbarometer 2010 (Erhebungsjahr 2009) noch relativ starken Gruppe der Personen, die die Integrationsbereitschaft der jeweils eigenen bzw. die der anderen Gruppe nicht eindeutig beurteilen konnten oder wollten und auf die entsprechende Frage mit „teils/teils“ antworteten. Es ist anzunehmen, dass die turbulenten integrationspolitischen Diskussionen in 2010 und 2011 weniger – wie vielfach befürchtet – die wahrgenommenen gegenseitigen Integrationsbereitschaften verschlechtert haben, sondern vielmehr gerade bei den Befragten, die vormals am Themenfeld Migration und Integration weniger interessiert waren, einen Impuls gegeben haben, sich eine Meinung zu bilden bzw. sich intensiver mit dem Themenfeld der Integration zu beschäftigen. Dafür sprechen auch Verschiebungen innerhalb der jeweiligen Meinungslager:

Sowohl bei den Pessimisten wie bei den Optimisten ist der Anteil der besonders Überzeugten, also derjenigen, die eine Integrationsbereitschaft der Mehrheits- bzw. ein Integrationsinteresse der Zuwandererbevölkerung kategorisch entweder „voll und ganz“ oder eben „gar nicht“ erkennen konnten, zugunsten der differenzierteren und vermutlich auch realistischeren Positionen eines „eher ja“ bzw. „eher nein“ zurückgegangen.

Ein Vergleich der west- und ostdeutschen Befragungsregionen, der im Rahmen des Integrationsbarometers 2012 erstmals möglich ist, bestätigt das bereits skizzierte Bild eines stärkeren Integrationspessimismus im Osten, hier allerdings beschränkt auf die Integrationsbereitschaft der Mehrheitsbevölkerung. Diese schätzen Befragte mit wie ohne Migrationshintergrund in Ostdeutschland als deutlich geringer ein als die Befragten aus Westdeutschland (Abb. 5). Zwar erkennen auch in den ostdeutschen Untersuchungsregionen Befragte mit und ohne Migrationshintergrund mit großer Mehrheit (64,2 % bzw. 57,9 %) bei den Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung

5 Von diesem Verteilungsmuster heben sich nur Personen ohne Migrationshintergrund bei der Frage nach der Integrationsbereitschaft der Migranten ab.

Abb. 5 Interesse an Integration im Ost-West-Vergleich



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012; gewichtete Daten

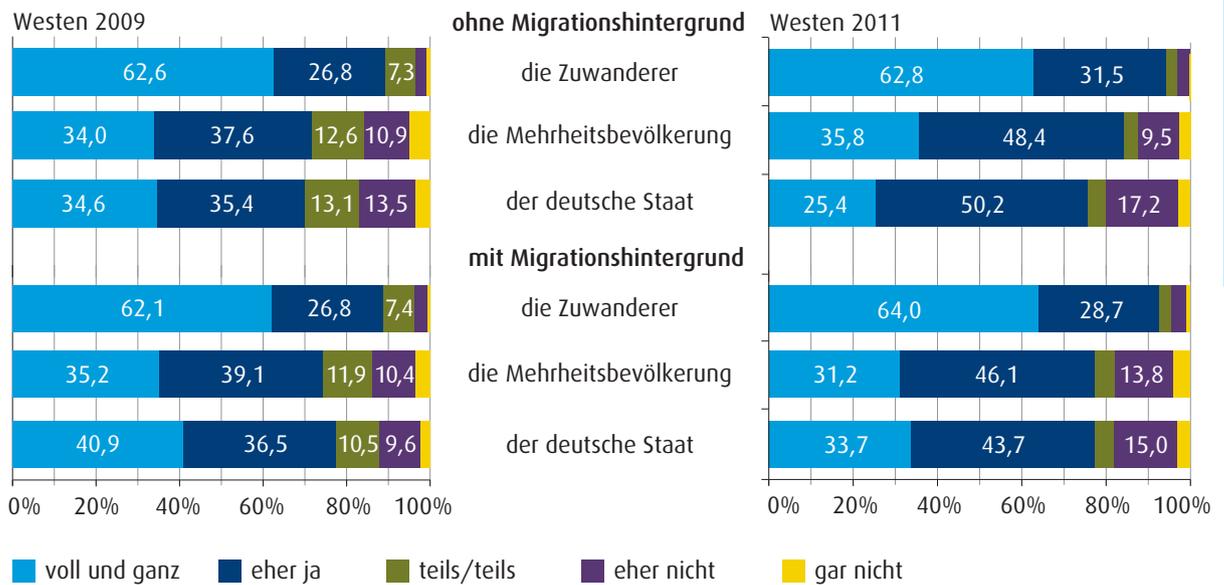
eine Bereitschaft, zur Integration beizutragen; im Westen sind die entsprechenden Zustimmungsraten aber mit 67,5 Prozent bzw. 65,3 Prozent auf beiden Seiten deutlich höher. In Bezug auf das Interesse der Zuwanderer an Integration stimmt das Meinungsbild in Ost und West überein: Knapp die Hälfte der Befragten ohne und um die 60 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund erkennen bei der Zuwandererbevolkerung ein Interesse an Integration; verneint wird dieses Interesse nur von etwa 40 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund bzw. etwa einem Viertel der Befragten mit Migrationshintergrund in Ost und West.

A.3 Verantwortlichkeit für Integration

In den 1980/90er Jahren sollte mit dem Satz „Integration ist keine Einbahnstraße“ (Bade) eine empirische Erkenntnis gegen die seinerzeit noch umlaufende Vorstellung

gesetzt werden, dass Integration eine einseitige Anpassungsleistung der Zuwanderer sei. Heute hat sich ein Verständnis von Integration als Sozial- und Kulturprozess auf Gegenseitigkeit durchgesetzt, das auch von beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft akzeptiert wird. Wie schon das SVR-Integrationsbarometer 2010 (SVR 2010a: 41-42) zeigt, hat sich bei Zuwanderer- und Mehrheitsbevölkerung im Alltag längst die Einsicht in die Notwendigkeit einer gemeinsamen Integrationsverantwortung durchgesetzt. In der ersten Welle des Integrationsbarometers war sogar eine gemeinsame „Integrationsformel“ im Sinne der Gewichtung von Integrationsverantwortung zu erkennen: Beide Seiten sahen für erfolgreiche Integration etwa zu zwei Dritteln „voll und ganz“ die Zuwanderer und zu einem Drittel „voll und ganz“ die Mehrheitsbevölkerung in der Verantwortung. Daran hat sich bei der Umfrage im Jahr 2011 nichts Wesentliches geändert (Abb. 6). Personen mit wie ohne Migrationshintergrund interpretieren auch 2011 aktive Integrationsbereitschaft

Abb. 6 Zuschreibung der Verantwortlichkeit für Integrationserfolg 2009 und 2011



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012; gewichtete Daten

tendenziell vorrangig, aber eben nicht allein als Verantwortung der Zuwandererbevölkerung. Insgesamt zeigt sich aber, dass allen abgefragten möglichen integrationspolitischen Akteuren im Integrationsbarometer 2012 im Vergleich zu dem des Jahres 2010 ein höheres Maß an Verantwortung zugeschrieben wird. Dies deutet darauf hin, dass das Integrationsthema auch als politische Aufgabe in der Einwanderungsgesellschaft weiter an Bedeutung gewonnen hat.

Für die Frage, wie sich die zwischen den beiden Erhebungswellen geführten intensiven integrationspolitischen Diskussionen an der Basis der Einwanderungsgesellschaft ausgewirkt haben, ist die Tatsache aufschlussreich, dass sowohl bei Personen mit wie bei Personen ohne Migrationshintergrund die Zahl der unentschiedenen bzw. indifferenten Befragten deutlich abgenommen hat: Noch im SVR-Integrationsbarometer 2010 sah sich im Schnitt jeder zehnte Befragte außerstande, die einzelnen genannten Instanzen („der deutsche Staat“, „die deutsche Mehrheitsbevölkerung“, „die Zuwanderer“) als für Integration konkret verantwortlich oder eben nicht zuständig zu erklären. Dieser Wert hat sich im Integrationsbarometer 2012 auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft mehr als halbiert.

Durch die Konzeption des Integrationsbarometers als Panelstudie lässt sich auch hier das Antwortverhalten

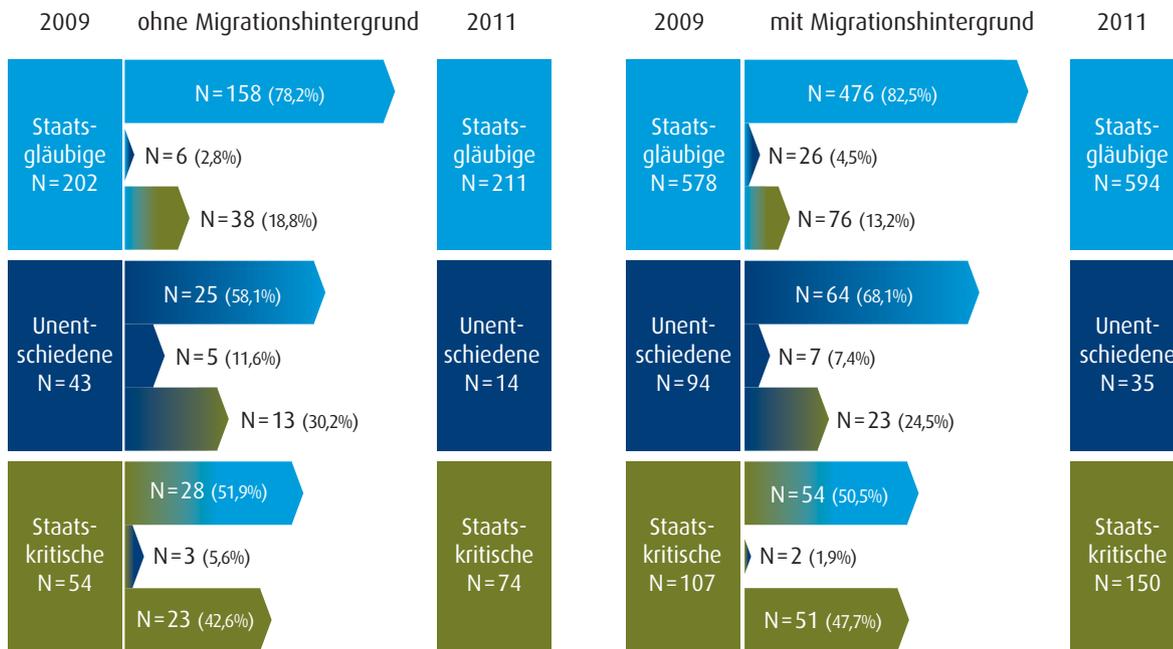
im Zeitverlauf analysieren. Dabei zeigt sich eine relative Stabilität bei den Befragten, die eine eindeutige integrationspolitische Verantwortung oder eben Nichtzuständigkeit definieren können. Zunahmen bei den Befragten, die sich eine eindeutige Meinung gebildet haben, gehen bei allen drei abgefragten integrationspolitischen Akteuren („Staat“, „Mehrheitsbevölkerung“, „Zuwanderer“) zu Lasten der Unentschiedenen.

Im Zeitverlauf unterscheiden sich die Änderungen im Antwortverhalten zur Frage der Integrationsverantwortlichkeit des Staats bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund kaum (Abb. 7). Unabhängig vom Vorhandensein eines Migrationshintergrunds ist damit die Zahl der integrationspolitisch ‚staatsgläubigen‘ und ‚staatskritischen‘ Panelbefragten gestiegen, die Zahl der Unentschiedenen oder auch Meinungslosen hat sich jeweils deutlich reduziert und beträgt nur noch ein Drittel des Wertes von 2009 (Erhebungszeitraum).

Die Analyse der Befragtenwanderung bei der Delegation von Integrationsverantwortlichkeit an die Mehrheitsbevölkerung zeigt ein ähnliches Bild. Im Zeitverlauf sinkt die Zahl der Unentschiedenen, also derjenigen, die der Mehrheitsbevölkerung weder eine Verantwortlichkeit noch eine Unzuständigkeit für Integration attestieren (Abb. 8). Im Unterschied zu der Frage, ob der Staat ein verantwortlicher Akteur für Integration sei, hat sich

Abb. 7 Zuschreibung der Verantwortlichkeit für Integrationserfolg I: „Befragtenwanderung“

Der deutsche Staat ist für eine erfolgreiche Integration verantwortlich.



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012

hier allerdings die Zahl der Personen ohne Migrationshintergrund, die die Mehrheitsbevölkerung und damit sich selbst in keiner Integrationsverantwortung sehen, gegen den Trend sogar leicht reduziert, und von den Personen ohne Migrationshintergrund, die die Mehrheitsbevölkerung 2010 noch in keiner Integrationsverantwortung gesehen haben, bejahen fast zwei Drittel diese im Jahr 2012.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich beim Antwortverhalten zur Frage der Integrationsverantwortung der Zuwandererbevölkerung. Die Zahl der Unentschiedenen bzw. Uninteressierten, die sich zu keiner eindeutigen Aussage darüber imstande sahen, ob die Zuwandererbevölkerung für Integration verantwortlich sei, hat sich im Zeitverlauf deutlich reduziert.

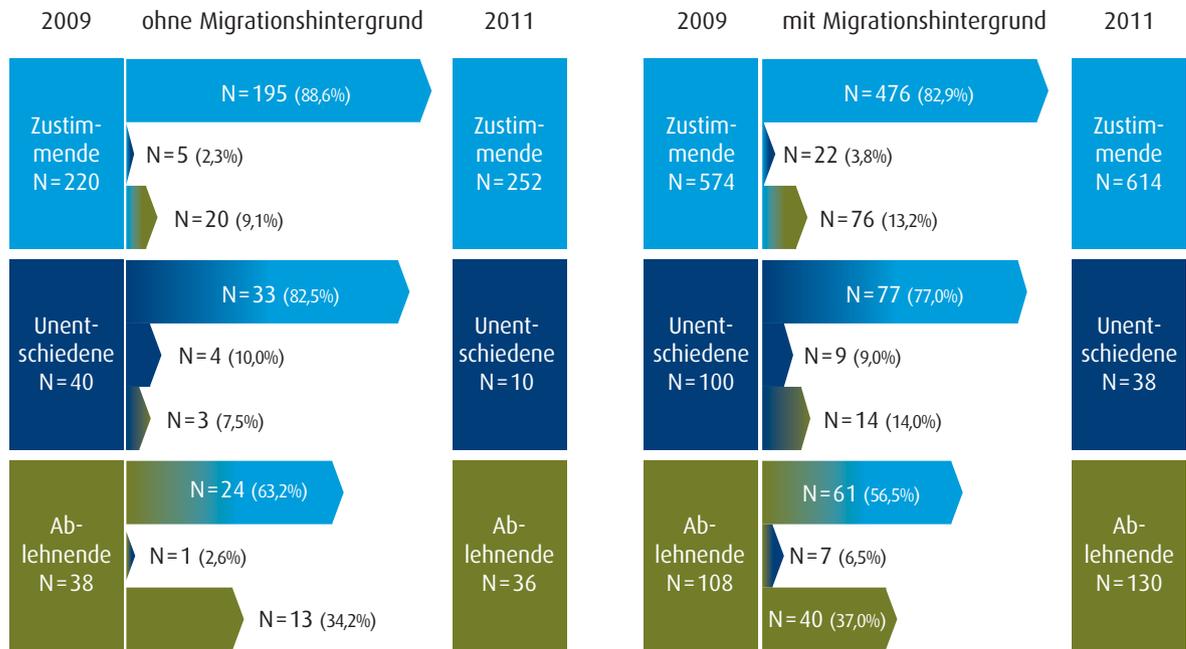
Die Auswertung der wechselseitigen Zuschreibungen von Integrationsverantwortung unterstützt die Interpretation, dass die Verschiebungen im Meinungsbild der Einwanderungsgesellschaft, die im Gefolge der publizistischen Diskussionen der vergangenen Jahre festzustellen sind, sich nicht auf einen Nenner reduzieren lassen. Die Zuschreibungen von Integrationsverantwortung haben

sich nicht polarisiert und die wechselseitige Verantwortung für das Gelingen von Integration wird weiterhin als wesentlich eingeschätzt. Die Spitzen des Meinungsspektrums gewinnen 2011 gegenüber 2009 fast gleichermaßen an Zustimmung, und dies überwiegend zu Lasten der 2009 noch relativ großen Gruppe der Unentschiedenen.

Der für das Befragungsjahr 2011 erstmals durchführbare Vergleich zwischen West- und Ostdeutschland ergibt für diese Frage der Verantwortlichkeiten für Integration nur geringe Unterschiede. Auffällig ist, dass Befragte mit wie ohne Migrationshintergrund im Osten sich deutlich öfter als westdeutsche Befragte für die besonders überzeugte Antwortoption „voll und ganz“ entscheiden und seltener für die vorsichtigeren Möglichkeiten „eher ja“ (Abb. 9). Dies gilt besonders bei der Frage nach dem Staat als verantwortlichem Integrationsakteur. Die Verantwortung des Staats wird im Osten deutlich öfter „voll und ganz“ bejaht als im Westen. Zumindest (wenn auch vermutlich nicht nur) integrationspolitisch scheint damit im Osten ein deutlich höheres Maß an Staatsgläubigkeit zu existieren.

Abb. 8 Zuschreibung der Verantwortlichkeit für Integrationserfolg II: „Befragtenwanderung“

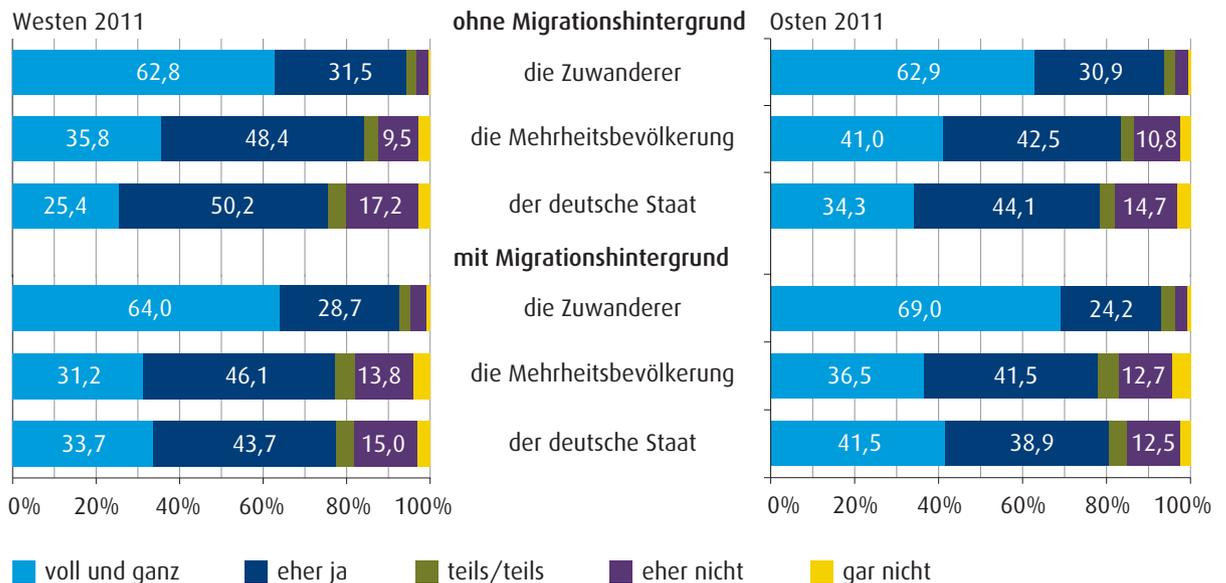
Die Mehrheitsbevölkerung ist für eine erfolgreiche Integration verantwortlich.



SVR-INTEGRATIONSBAROMETER

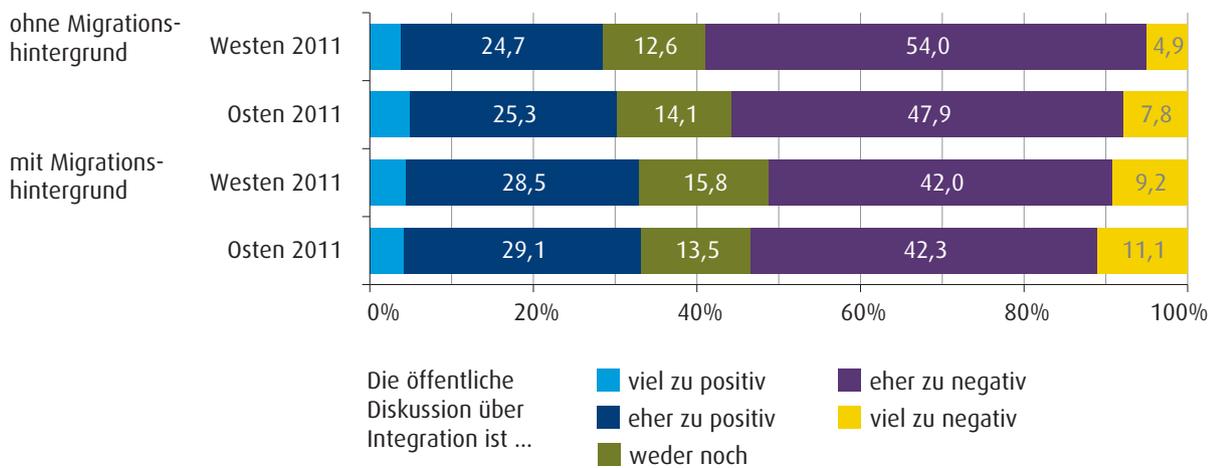
Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012

Abb. 9 Zuschreibung der Verantwortlichkeit für Integrationserfolg im Ost-West-Vergleich



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012; gewichtete Daten

Abb. 10 Einschätzung der öffentlichen Diskussion über Integration im Ost-West-Vergleich



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012; gewichtete Daten

A.4 Integrationsdiskussion in der Einwanderungsgesellschaft

In der zweiten Welle des SVR-Integrationsbarometers 2012 wurden beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft danach gefragt, wie sie die öffentliche Diskussion über Integration wahrnehmen. Als gruppen- und regionenübergreifendes Ergebnis zeigt sich, dass nach Ansicht einer Mehrheit aller Befragten diese Diskussion derzeit zu negativ geführt wird (Abb. 10). Auffällig ist dabei, dass diese Einschätzung bei Befragten der Mehrheitsbevölkerung deutlich ausgeprägter ist als bei den Befragten der Zuwandererbevölkerung. Menschen ohne Migrationshintergrund in Westdeutschland halten die Debatte häufiger für zu negativ (58,9 %) als in Ostdeutschland (55,7 %). Darüber hinaus beklagen Personen mit Migrationshintergrund jeweils zu etwa einem Drittel (33,0 % im Westen und 33,2 % im Osten) und damit stärker als die Mehrheitsbevölkerung (28,5 % im Westen und 30,2 % im Osten) eine („viel“ oder „eher“) zu positive öffentliche Diskussion über Integration.

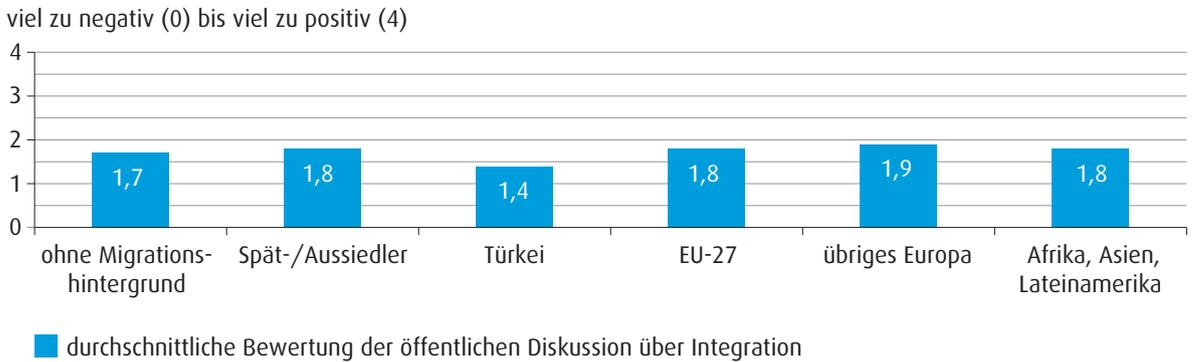
Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die befürchtete Polarisierung des Meinungsbildes in der Einwanderungsgesellschaft nicht eingetreten ist. Die Gesellschaft lässt sich nicht spalten in einerseits Personen ohne

Migrationshintergrund, die beklagen, dass unbestreitbare Integrationsprobleme angeblich politisch korrekt, bewusst schönfärberisch oder naiv ausgeblendet oder unterbelichtet würden, und andererseits die Gruppe der Zuwanderer, die sich durch eine primär defizitorientierte und skandalisierende Desintegrationspublizistik zunehmend frustriert und desillusioniert zurückzöge. Das Gegenteil ist der Fall: Beide Seiten sind deutlich meinungsstärker geworden und sehen fast gleichermaßen eine zu negative Diskussion; allerdings ist diese Einschätzung bei den Zuwanderern schwächer ausgeprägt als bei den Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung ohne Migrationshintergrund.

Die eher grobe Unterscheidung zwischen Befragten mit und ohne Migrationshintergrund verdeckt aber deutliche Unterschiede in der Wahrnehmung der publizistischen Integrations- bzw. Desintegrationsdebatten bei den einzelnen Herkunftsgruppen. Auf einer Skala von 0 (viel zu negativ) bis 4 (viel zu positiv) sehen vor allem aus der Türkei stammende Befragte mit einem Durchschnittswert von 1,4 einen deutlich zu negativ geführten öffentlichen Integrationsdiskurs (Abb. 11).⁶ Dieser Wert unterscheidet sich signifikant sowohl von den Werten der Mehrheitsbevölkerung (1,7) als auch von denen aller anderen Zuwanderergruppen. Spät-/Aussiedler, Personen

⁶ Bereits die von ARD und ZDF 2011 durchgeführte Umfrage zu „Migranten und Medien“ hat für die Gruppe der Befragten mit einem türkischen Migrationshintergrund deutlich höhere Diskriminierungserfahrungen ermittelt als für andere Zuwanderergruppen und entsprechend niedrigere Zustimmungen zu der Aussage, dass sich die Befragten in Deutschland wohlfühlen (WDR 2011).

Abb. 11 Einschätzung der öffentlichen Diskussion über Integration nach Herkunftsgruppe



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012; gewichtete Daten

Abb. 12 Zufriedenheit mit Deutschland 2009 und 2011 im Ost-West-Vergleich



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012; gewichtete Daten

mit Migrationshintergrund aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU), aus einem anderen europäischen Land sowie aus Afrika, Asien oder Lateinamerika sehen zudem die öffentlichen Diskussionen über Integration nicht nur positiver als die Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung, sondern beurteilen sie auch eher als zutreffend und angemessen (d. h. weder zu positiv noch zu negativ) als Menschen mit einem türkischen Migrationshintergrund.

Fasst man die Analyse der jeweiligen Bewertung von Integrationspolitik, der wechselseitigen Zuschreibung von Integrationsinteresse bzw. aktiver Integrationsbereitschaft, der Benennung konkreter Integrationsverantwortung sowie der Wahrnehmung des öffentlichen Integrationsdiskurses zu einem Gesamtbild zusammen, so wird deutlich, dass sich zwischen der ersten und der zweiten Welle des Integrationsbarometers das Meinungsbild an der Basis der Einwanderungsgesellschaft nur moderat und uneinheitlich verschoben hat. Die geringen Verschiebungen in die eine oder andere Richtung sind dabei weniger stark ausgeprägt als erwartet. Eine Polarisierung und Eintrübung, wie sie angesichts der polemischen integrationspolitischen Diskussionen befürchtet werden konnte, lässt sich jedenfalls an den Daten des Integrationsbarometers 2012 nicht ablesen. Auch fühlt sich genauso wie vor zwei Jahren eine überwältigende Mehrheit der Befragten mit wie ohne Migrationshintergrund im Erhebungsjahr 2011 in Deutschland („sehr“ oder „zumindest eher“) wohl (Abb. 12).⁷ Unwohl fühlen sich in Westdeutschland lediglich jeder 29. befragte Zuwanderer (3,4 %) und jeder 22. Befragte ohne Migrationshintergrund (4,6 %). In Ostdeutschland fühlen sich v. a. mehr Befragte ohne Migrationshintergrund unwohl (6,8 %).

7 Damit lassen sich die Ergebnisse einer älteren und zumindest hinsichtlich dieser Frage thematisch ähnlich angelegten Untersuchung von ARD/ZDF zu „Migranten und Medien“ bestätigen (WDR 2011).

B

Integrationsklima-Index 2012: Stabile Werte für die Einwanderungsgesellschaft

Der im SVR-Integrationsbarometer 2010 erstmals ermittelte Integrationsklima-Index erfasst den Integrationsalltag an der Basis der Einwanderungsgesellschaft und vergleicht die unterschiedlichen Erfahrungen in den verschiedenen Lebensbereichen. Insgesamt wurde ein verhalten positives Integrationsklima festgestellt, das sich in die Schulnote 2- umrechnen ließ. Das positive Integrationsklima überdeckte jedoch nicht die im gleichen Gutachten ausführlich behandelten Integrationsprobleme (z. B. im Bildungsbereich). Für die zweite Erhebung des Integrationsklimas in Deutschland wurde das mehrstufige Messverfahren, das sich bereits 2009 bewährt hat, auch 2011 angewendet: Für jeden gesellschaftlichen Bereich wurden zunächst eigene Erfahrungen mit ethnischer Heterogenität erhoben⁸, bevor zwei Einschätzungsfragen gestellt wurden.⁹ Abschließend wurden bereichsspezifische Verhaltenstendenzen erfasst.¹⁰ Dieser Dreischritt berücksichtigt also, dass eigene Vorerfahrungen im Umgang mit ethnischer Vielfalt in den jeweiligen gesellschaftlichen Bereichen Einschätzungen zur und Bewertungen der Norm und Leistungsfähigkeit der einzelnen Teilbereiche beeinflussen und dass diese Einschätzungen wiederum Auswirkungen auf das eigene Verhalten haben (Faßmann 2011).

Das für 2009 in Deutschland insgesamt feststellbare relativ freundliche Integrationsklima (SVR 2010a: 50) lässt sich auch für 2011 konstatieren. In Abb. 13 ist das Integrationsklima in den entsprechenden gesellschaftlichen Bereichen, das aus den Antworten zu den Fragen nach den Erfahrungen, Einschätzungen (zu Norm und Leistungsfähigkeit) und Verhaltenstendenzen ermittelt wurde, auf einer Skala von 0 (sehr negativ) bis 4 (sehr positiv) abgetragen. Wie schon 2009 liegen auch 2011 sämtliche aggregierten Mittelwerte in den einzelnen Teilbereichen über dem Skalenmittelwert von 2, d. h. die Befragten schätzen die Integration in den einzelnen gesellschaftlichen Bereichen tendenziell eher positiv ein. In Deutschland existiert also weiterhin ein stabiles und moderat positives Integrationsklima.

In einem Vergleich der Erhebungsjahre 2009 und 2011 lassen sich drei Auffälligkeiten feststellen:

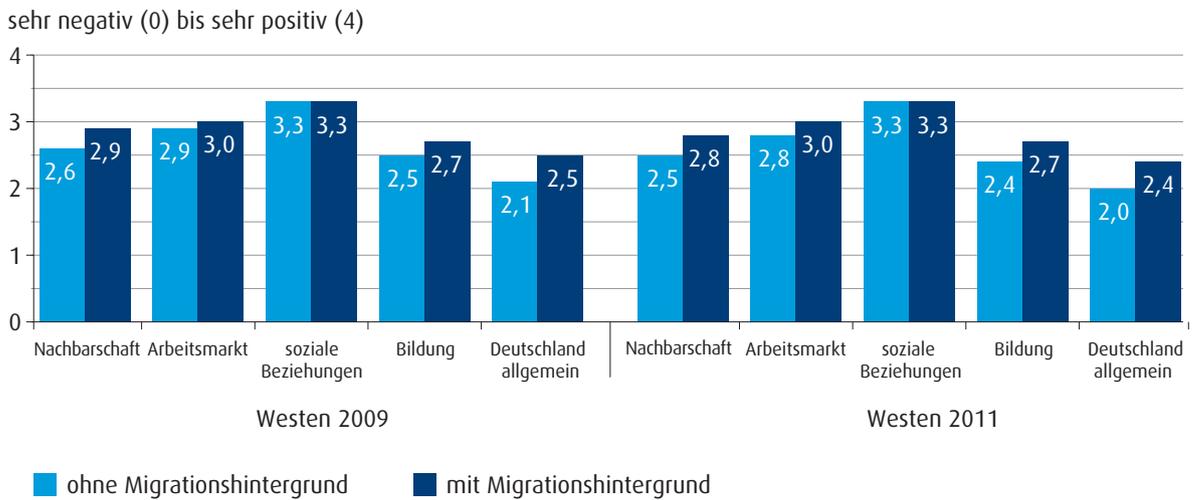
- (1) Am positivsten wird der Bereich der sozialen Beziehungen beurteilt, und zwar von Personen mit wie ohne Migrationshintergrund (Mittelwert 3,3);
- (2) Personen mit Migrationshintergrund sehen 2011 wie schon 2009 die Integrationsverhältnisse teilweise etwas positiver als die Mehrheitsbevölkerung, besonders in den Bereichen Nachbarschaft und Bildung;

8 Im Einzelnen wurden folgende Fragen gestellt: „Welche Erfahrungen haben Sie in Ihrem Freundes- und Bekanntenkreis mit Migranten/Deutschen gemacht?“ (soziale Beziehungen); „Welche Erfahrungen haben Sie an Ihrem Arbeitsplatz mit Migranten/Deutschen gemacht?“ (Arbeitsmarkt); „Welche Erfahrungen haben Sie in Ihrer Nachbarschaft mit Migranten/Deutschen gemacht?“ (Nachbarschaft); „Welche Erfahrungen haben Sie an Ihrer Schule/Ausbildungsstelle/Universität mit Migranten/Deutschen gemacht?“ bzw. „Welche Erfahrungen haben Sie mit Migranten/Deutschen an der Schule/Ausbildungsstelle/Universität Ihres Kindes gemacht?“ (Bildung). Als Antwortmöglichkeiten wurden jeweils vorgegeben: „sehr positive“, „eher positive“, „teils/teils“, „eher negative“, „sehr negative“.

9 Die Einschätzungsfragen waren wiederum unterteilt in eine Frage zur bereichsspezifischen Norm und eine zur bereichsspezifischen Leistungsfähigkeit. Im Bereich der Nachbarschaft wurde entsprechend nach der Zustimmung zu folgenden Aussagen gefragt: „Deutsche und Migranten leben in der Nachbarschaft ungestört miteinander“ (Leistungsfähigkeit) bzw. „In der Nachbarschaft helfen sich Deutsche und Migranten gegenseitig“ (Norm); im Bereich Arbeitsmarkt „Deutsche und Migranten haben auf dem deutschen Arbeitsmarkt bei gleicher Qualifikation die gleichen Chancen“ (Norm) bzw. „In Unternehmen mit deutschen Mitarbeitern und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund läuft die Zusammenarbeit problemlos“ (Leistungsfähigkeit); im Bereich Bildung „Deutsche Schüler und Schüler mit Migrationshintergrund werden bei gleicher Schulleistung gleich benotet“ (Norm) bzw. „In Schulen mit deutschen Kindern und Migranten-Kindern lernen Schüler nicht weniger“ (rekodiert) (Leistungsfähigkeit) und im Bereich der sozialen Beziehungen „Freunde mit Migrationshintergrund verstehen einen genauso gut wie deutsche Freunde“ (Norm) bzw. „Bei persönlichen Problemen kann man sich auf Freunde mit Migrationshintergrund genauso gut verlassen wie auf deutsche Freunde“ (Leistungsfähigkeit). Als Antworten waren folgende Optionen möglich: „trifft voll und ganz zu“, „trifft eher zu“, „teils/teils“, „trifft eher nicht zu“, „trifft gar nicht zu“.

10 Konkret wurden die bereichsspezifischen Verhaltenstendenzen durch folgende Fragen analysiert: „Würden Sie in eine Nachbarschaft ziehen, in der viele Menschen ganz unterschiedlicher Herkunft leben?“ (Nachbarschaft), „Würden Sie Ihr Kind in einer Schule mit hohem Migranten-Anteil anmelden?“ (Bildung); „Würden Sie es befürworten, wenn ein Mensch anderer Herkunft in Ihre Familie einheiratet?“ (soziale Beziehungen) und „Würden Sie in einem Unternehmen arbeiten, in dem viele Menschen ganz unterschiedlicher Herkunft beschäftigt sind?“ (Arbeitsmarkt). Als Antworten waren folgende Optionen möglich: „sehr wahrscheinlich“, „eher wahrscheinlich“, „weder/noch“, „eher unwahrscheinlich“, „sehr unwahrscheinlich“.

Abb. 13 Integrationsklima der Teilbereiche und in Deutschland allgemein 2009 und 2011

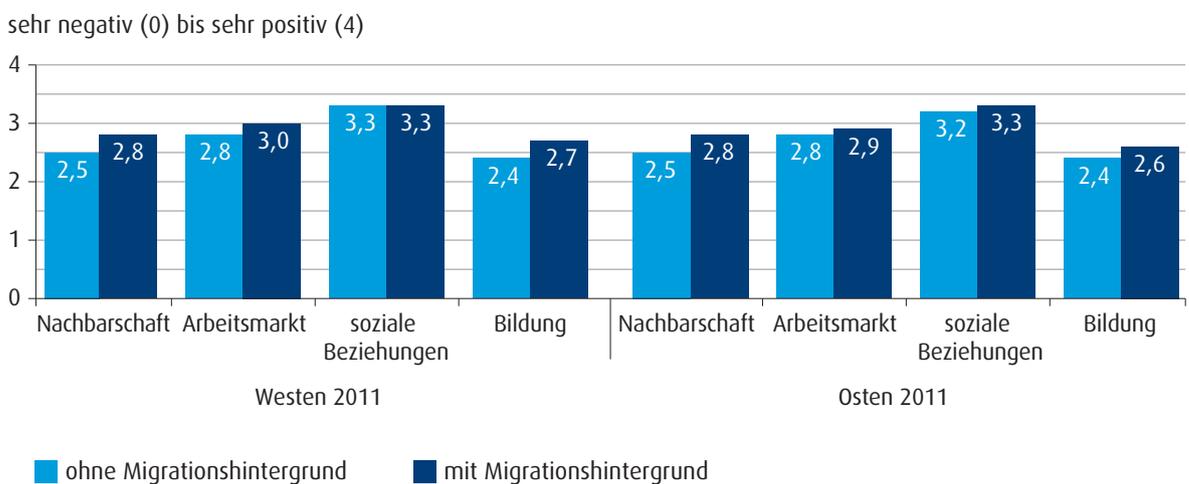


Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012; gewichtete Daten

(3) Insgesamt lassen sich 2011 in einzelnen Bereichen leichte (und auch nicht immer signifikante) Verschlechterungen in den bereichsspezifischen Klimateinschätzungen feststellen, allerdings sind diese bei Personen ohne Migrationshintergrund stärker ausgeprägt als bei Personen mit Migrationshintergrund. Der im Rahmen des Integrationsbarometers 2012 erstmals mögliche Vergleich zwischen west- und ostdeutschen Be-

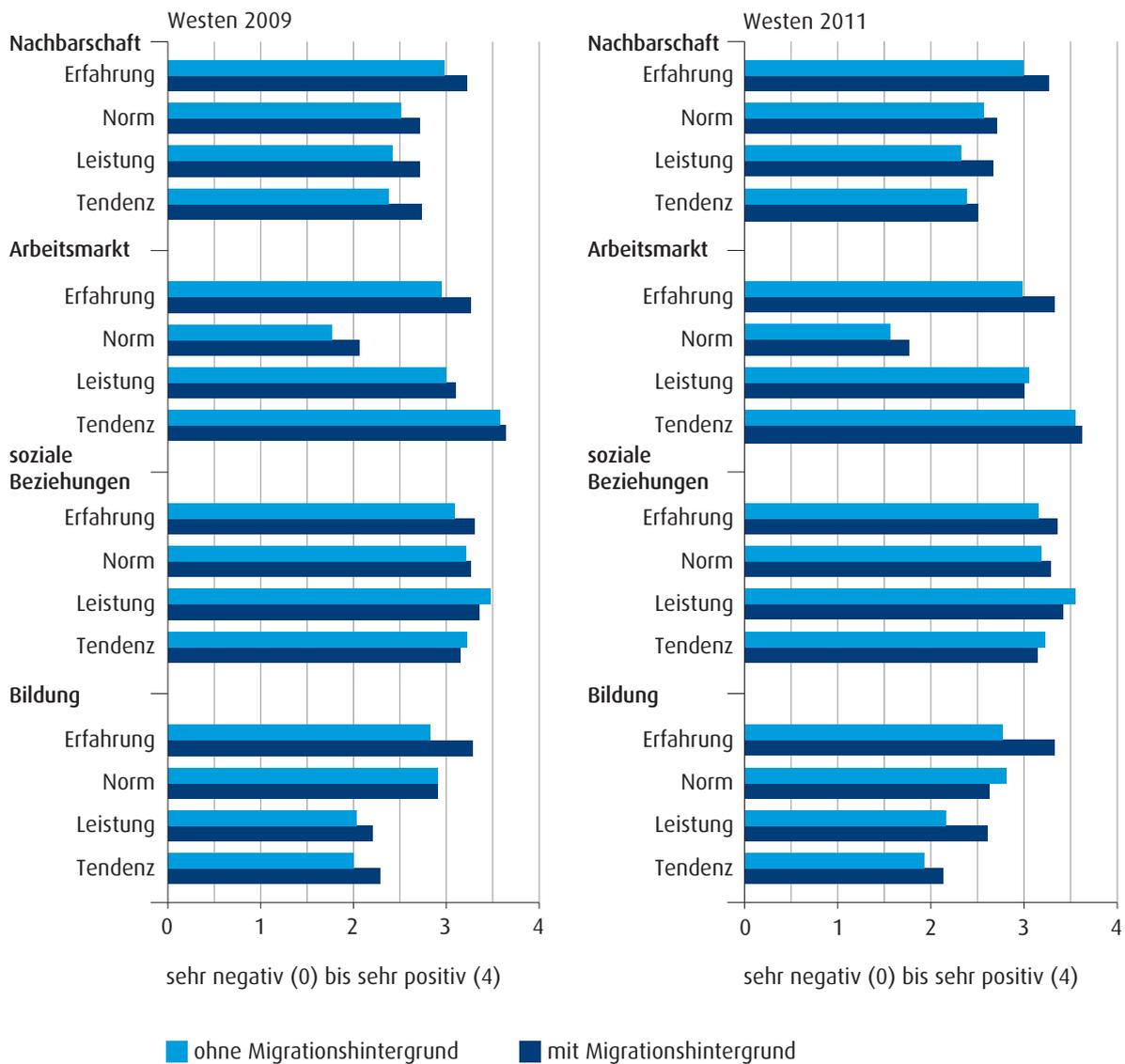
fragungsregionen zum Integrationsklima-Index bestätigt das bereits bei den beiderseitigen Einschätzungen von Integrationspolitik und den wechselseitigen Zuschreibungen von Integrationsinteresse bzw. -bereitschaft gewonnene Bild: Das Integrationsklima ist im Osten nur geringfügig schlechter als im Westen (Abb. 14). Zentrales und seinerzeit durchaus überraschendes Ergebnis des Integrationsbarometers 2010 war ein hohes

Abb. 14 Integrationsklima der Teilbereiche im Ost-West-Vergleich



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012; gewichtete Daten

Abb. 15 Dimensionen des Integrationsklimas der Teilbereiche 2009 und 2011

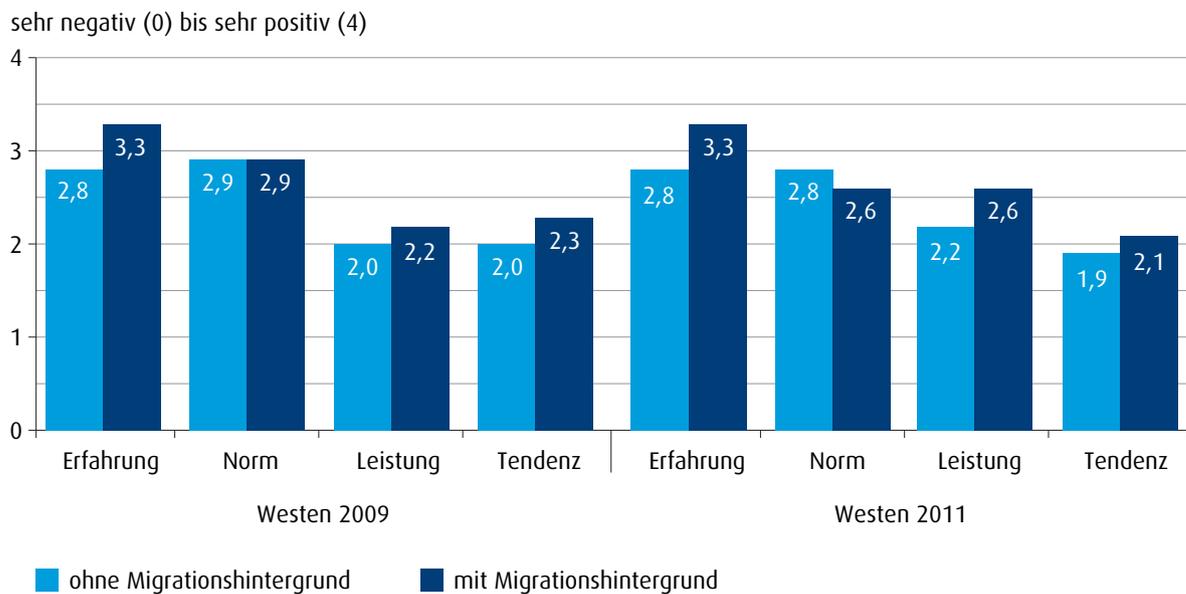


Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012; gewichtete Daten

Maß an Gemeinsamkeiten zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund, ablesbar an einer weitgehenden Parallelität der bereichsspezifischen Erfahrungen, Einschätzungen und Verhaltenstendenzen. Es verwies auf eine ähnliche Wahrnehmung der jeweiligen lokalen und bereichsspezifischen Integrationsverhältnisse bei Zuwanderer- und Mehrheitsbevölkerung (SVR 2010a: 51). Den

Alltag in der Einwanderungsgesellschaft erleben Mehrheits- und Zuwandererbevölkerung mithin sehr ähnlich. Das Integrationsbarometer 2012 bestätigt dieses Bild (Abb. 15). Vor allem bei den sozialen Beziehungen, aber auch am Arbeitsmarkt zeigt sich einerseits, wie schon im Integrationsbarometer 2010, ein verhalten positives Integrationsklima; andererseits aber lässt sich die kritische

Abb. 16 Dimensionen des Integrationsklimas im Teilbereich Bildung 2009 und 2011



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012; gewichtete Daten

Einschätzung des Bildungsbereichs, auf die im Folgenden etwas detaillierter eingegangen wird, im Integrationsbarometer 2012 erneut feststellen.

B.1 Bildungsdilemmata

Auch im Integrationsbarometer 2012 (Erhebungsjahr 2011) werden die integrationsrelevanten Potenziale des Bildungsbereichs und die Erfahrungen gerade noch als gut bewertet. Verstärkt hat sich das Auseinanderdriften von Erfahrungen, Einschätzungen und Verhaltenstendenzen. Die dezidiert positiven eigenen oder über die Kinder vermittelten Erfahrungen mit ethnischer Heterogenität im Schulsystem übersetzen sich nicht in eine Zustimmung zur Leistungsfähigkeit von Schulen mit hohem Zuwandereranteil. Hinsichtlich der Bereitschaft, die eigenen Kinder auf Schulen mit heterogenen Schülerschaften zu schicken, zeigt sich darüber hinaus auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft eine Zurückhaltung, den Worten auch Taten folgen zu lassen. Trotz positiver Erfahrungen sind die meisten Eltern nicht bereit, ihre Kinder auf solche Schulen zu senden. Diese Divergenz hat sich im Integrationsbarometer 2012 gegenüber dem des Jahres 2010 noch einmal verstärkt. An dieser Stelle endet auch der sonst über das gesamte Integrationsbarometer feststellbare Gleichklang zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund.

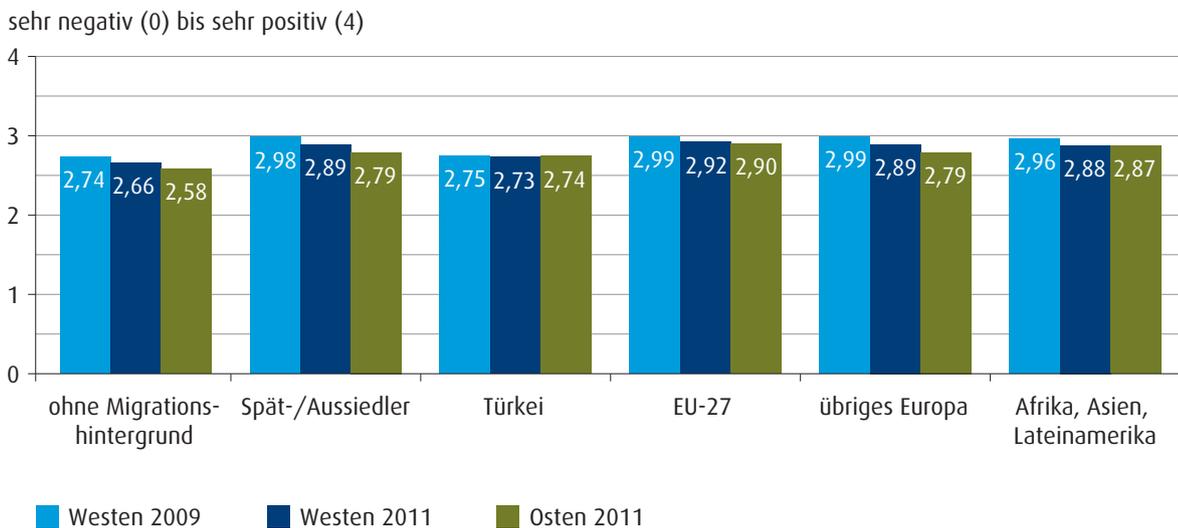
Erstere schätzen im Integrationsbarometer 2012 die Leistungsfähigkeit von Schulen mit heterogener Schülerschaft nicht nur signifikant besser ein als Personen ohne Migrationshintergrund (2,6 zu 2,2), sondern auch besser als vor zwei Jahren (2,6 zu 2,2) (Abb. 16).

Die bereits im Rahmen des Integrationsbarometers 2010 festgestellte Herausforderung, mit dem „bildungs-politischen Grunddilemma“ (positive Erfahrungen mit Schulen mit heterogener Schülerschaft, aber deutlich geringere Bereitschaft, die eigenen Kinder in solche Schulen zu schicken, s. SVR 2010a: 55–56) politisch umzugehen, bleibt damit im Integrationsbarometer 2012 genauso relevant wie 2010, und das, obwohl Zuwanderer die Leistungsfähigkeit heterogener Schulen im Erhebungsjahr 2011 deutlich positiver einschätzen als vor zwei Jahren.

B.2 Herkunftsgruppen und Ost-West-Vergleich

Wie schon im Integrationsbarometer 2010 wird aus den erlebten Integrationsrealitäten in der Nachbarschaft, am Arbeitsmarkt, im Bildungssystem und bei sozialen Nahbeziehungen auch 2012 ein Integrationsklima-Index (IKI) gebildet. Der IKI wird zudem getrennt für Personen mit und ohne Migrationshintergrund sowie nach verschiedenen Herkunftsgruppen ausgewertet. Die Werte des IKI

Abb. 17 SVR-Integrationsklima-Index nach Herkunftsgruppe 2009 und 2011 im Ost-West-Vergleich



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012; gewichtete Daten

reichen von 0 (schlechtestes vorstellbares Integrationsklima) bis 4 (Bestbewertung in allen Bereichen). Zusätzlich ermöglicht das Integrationsbarometer 2012 (Erhebungsjahr 2011) einen Vergleich der Veränderungen über die Zeit sowie eine Analyse möglicher ‚Klimadifferenzen‘ zwischen den ost- und den westdeutschen Befragungsregionen.

Der Integrationsklima-Index für das Erhebungsjahr 2011 beträgt 2,66 für die Mehrheitsbevölkerung und 2,87 für die Zuwandererbevölkerung.¹¹ Gegenüber 2009 lässt sich zwar eine minimale Verschlechterung um 0,08 (Mehrheitsbevölkerung) bzw. 0,06 Punkte (Zuwandererbevölkerung) feststellen, diese Veränderungen sind jedoch aus statistischer Sicht nicht signifikant. Insgesamt ist also festzustellen, dass sich ‚klimatisch‘ zwischen 2010 und 2012 keinerlei Änderungen konstatieren lassen. Wie bereits im Integrationsbarometer 2010 liegen beide IKI-Werte über dem Mittelwert von 2 und signalisieren tendenziell ein anhaltend freundliches Integrationsklima. Personen mit Migrationshintergrund nehmen das Klima im Erhebungsjahr 2011 wie schon 2009 etwas positiver wahr als die Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung, der Abstand zwischen den beiden Wahrnehmungen hat sich sogar leicht erhöht.

Aufschlussreich ist darüber hinaus eine herkunftsländerspezifische Auswertung der Integrationsklimadaten. Besonders interessant ist, dass der Klimaindex der Befragten türkischer Herkunft sich im Vergleich zu allen anderen Gruppen in geringerem Maß verschlechtert hat. Die ‚Turkomanie‘ in der öffentlichen Diskussion, die nicht zuletzt angesichts der realen Wanderungsverhältnisse (SVR 2011a: Kap. A.1, B.1 und C.1) gänzlich abwegig ist, hat zu keiner signifikanten Klimatrübung geführt. Entsprechend liegt der Integrationsklima-Index der Personen türkischer Herkunft 2011 deutlicher als 2009 über dem Indexwert der Mehrheitsbevölkerung. Spät-/Aussiedler, Zuwanderer aus der EU-27, aber auch aus dem Nicht-EU-Europa und sogar aus Afrika/Asien/Lateinamerika schätzen dagegen das Integrationsklima wie schon im Integrationsbarometer 2010 (Erhebungsjahr 2009) freundlicher ein. Ihr IKI-Wert liegt bei knapp unter drei und damit signifikant über dem der Mehrheitsbevölkerung und der Bevölkerung türkischer Herkunft (Abb. 17).

Im Vergleich der westdeutschen mit den ostdeutschen Befragungsregionen zeigt sich: Der Ost-IKI liegt herkunftsgruppenübergreifend (mit Ausnahme von Personen mit türkischem Migrationshintergrund) unter dem West-IKI. Der im Osten deutlichere Integrationspessimis-

¹¹ Um einen sauberen Vergleich zwischen 2010 und 2012 zu gewährleisten, berücksichtigt der für 2012 ausgewiesene Wert nur Personen aus Westdeutschland.

mus, der bereits bei der Auswertung der anderen SVR-Befragungsdaten herausgearbeitet wurde, lässt sich damit auch beim IKI noch einmal bestätigen.

Als Zwischenfazit zur ‚Klimafrage‘ ist damit die eingangs gestellte Frage nach einem signifikanten Einfluss der politischen und medialen Debatten der letzten Monate auf das in Deutschland messbare Integrationsklima

eindeutig zu verneinen. Die Bevölkerung bewertet das Zusammenleben der Menschen mit und ohne Migrationshintergrund weitgehend positiv. Lokale Schauer, Restbewölkung und manchmal auch Wärmegewitter sind immer möglich, ändern aber nichts an der Stabilität der integrativen Großwetterlage (vgl. Bade 2011).¹²

12 Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die unter der Leitung des German Marshall Funds durchgeführte diesjährige Studie „Transatlantic Trends: Immigration“ (2011): Deren Ergebnisse zeigen trotz einiger in der Öffentlichkeit prominent vorgetragener Behauptungen „über die negativen Konsequenzen der Einwanderung von Muslimen für die deutsche Gesellschaft (...) keinen signifikanten Meinungsumschwung zu Fragen von Zuwanderung und Integration“ (Übersetzung SVR).

C

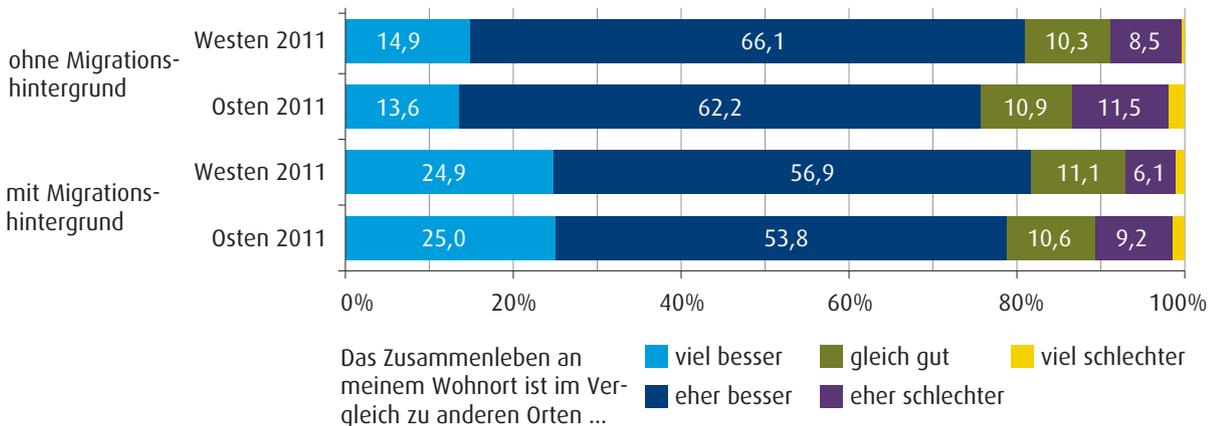
Integration nur vor Ort? Missverständnisse und Fehldeutungen

Die Floskel „Integration findet vor Ort statt“ dürfte vielen Besuchern integrationspolitischer Konferenzen gut bekannt sein. Der für die folgenden empirischen Auswertungen zentral erscheinende Satz transportiert eine doppelte und (politisch) unterschiedlich folgenreiche Botschaft. An sich ist die Aussage des Satzes weitgehend banal. Eine angemessene Entgegnung wäre: „Wo auch sonst?“ Brisanter sind die oft mit der Aussage in Verbindung gebrachten Zuschreibungen einseitiger integrationspolitischer Zuständigkeit bzw. Kompetenz und daraus abgeleitete Ansprüche: Kommunen als den eigentlichen föderalen Akteuren vor Ort sollte im Vergleich zu Bund und Ländern mehr integrationspolitische Handlungs- und Gestaltungskompetenz übertragen werden, weil sie zwar in niedrigerer Rangstufe, aber in höherer Verantwortung stünden. Diese Forderung, die auch in den Medien immer wieder mit einigem Nachdruck vorgetragen wird, ist aus der Perspektive kommunaler Spitzenverbände oder anderer kommunal verankerter Verbände und integrationspolitisch engagierter Lobbygruppen nachvollziehbar. Allerdings ergeben sich auch Risiken und Nebenwirkungen,

wenn die Integrationspolitik weitgehend kommunalisiert bzw. die Rolle der Kommunen in Integrationsprozessen überbetont wird. Sie zeigen sich in den Handlungsfeldern Arbeitsmarkt, Bildung/Ausbildung und Wohnen, die für gelingende wie misslingende Integration entscheidend sind und im Rahmen des SVR-Jahresgutachtens 2012 analysiert werden (vgl. Kap. 3, 4 und 5 und 6).

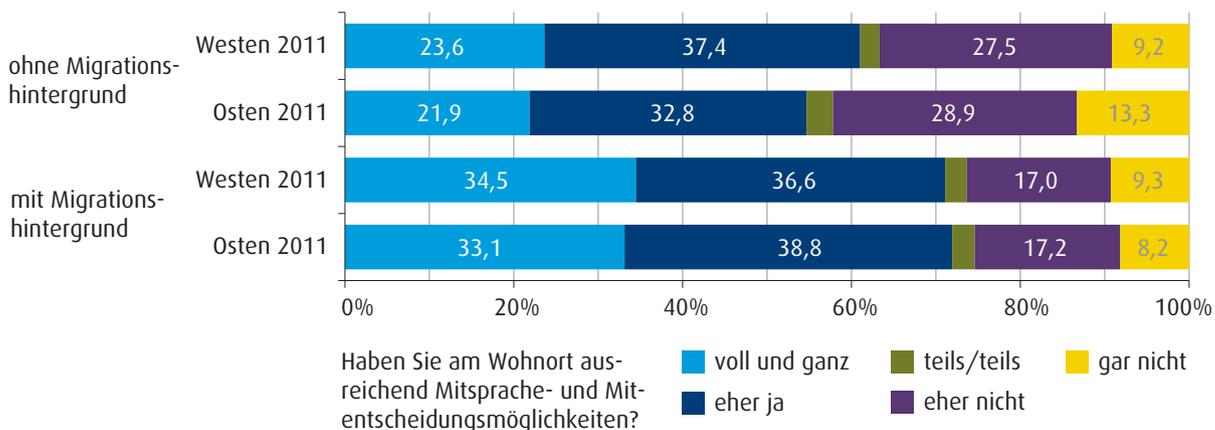
Prominenz und gute Reputation der Kommunen als integrationspolitische Akteure lassen sich zum Teil sicher aus dem bekannten und auch durch das Integrationsbarometer 2012 bestätigten Phänomen ableiten, dass die Integrationsverhältnisse in der eigenen Umgebung gegenüber denen an anderen Orten bzw. in Deutschland insgesamt stets als überlegen angesehen werden (Abb. 18). Dieses Ergebnis erweist sich im Integrationsbarometer 2012 (Erhebungsjahr 2011) als doppelt stabil: Es gilt sowohl in Ost- wie in Westdeutschland als auch gruppenübergreifend unter Befragten mit und ohne Migrationshintergrund. Moderate Unterschiede bei dieser Einschätzung lassen sich eher an der Trennlinie Ost/West abbilden als an einem eventuellen Migrationshintergrund.

Abb. 18 Einschätzung des Zusammenlebens am Wohnort im Vergleich zu anderen Orten in Deutschland im Ost-West-Vergleich



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012; gewichtete Daten

Abb. 19 Einschätzung der Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten am Wohnort im Ost-West-Vergleich



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012; gewichtete Daten

Die in Abb. 18 deutlich sichtbare Kluft zwischen den pragmatisch-positiven Erfahrungen vor Ort und der negativen Einschätzung des Integrationsgeschehens im gesamten Land verdeutlicht einmal mehr die häufig beobachtbare Erfahrung, wonach die persönlich bekannten Mitmenschen mit Migrationshintergrund als vollkommen integriert angesehen werden, während die unbekannteren als das eigentliche Problem wahrgenommen werden.

Das gesellschaftliche Klima ist im Gegensatz zum Integrationsalltag vor Ort nicht selbst erfahrbar, sondern wird maßgeblich über Medien vermittelt und geprägt, die teilweise fast apokalyptisch berichten. Aus dem Kontrast zwischen den persönlichen Integrationserfahrungen im eigenen Nahumfeld und der maßgeblich medial produzierten Gesamteinschätzung von Integration lässt sich ableiten, dass die Medien Integration (zu) einseitig thematisieren (Abb. 10).

Ein weiteres Ergebnis überrascht: Im Rahmen des Integrationsbarometers 2012 (Erhebungsjahr 2011) wurden beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft dazu befragt, welches Ausmaß politischer Beteiligung vor Ort sie sich wünschen bzw. wie sie die aktuellen Möglichkeiten der Partizipation auf der lokalen Ebene bewerten. Die Ergebnisse passen nur sehr eingeschränkt zu den besonders in deutschen Feuilletons geführten Diskussionen über eine „postdemokratische Entpolitisierung ‚von oben‘“ (Sauer 2011: 33), über die Krise der parlamentari-

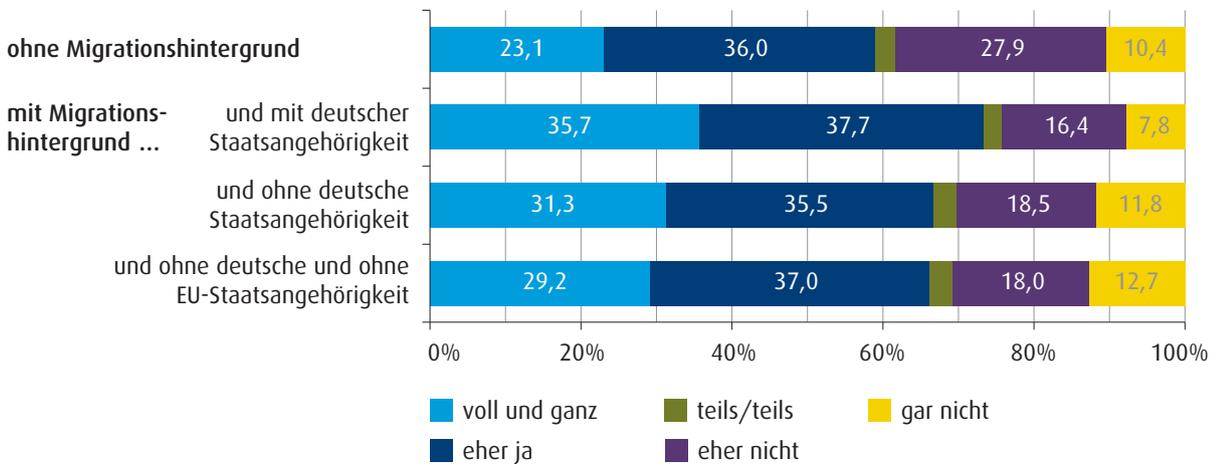
schen Demokratie bzw. die Notwendigkeit, diese um plebiszitäre Elemente zu ergänzen. Denn unabhängig vom Wohn- bzw. Befragungsort wie auch vom Vorhandensein eines Migrationshintergrunds bewerten die Befragten die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme – zumindest an ihrem Wohnort – mit großer Mehrheit als ausreichend.

Auffällig ist an dieser Stelle die Einschätzung der Personen mit Migrationshintergrund, die zumindest dann kein kommunales Wahlrecht haben, wenn sie nicht über einen deutschen Pass oder den eines Mitgliedstaats der Europäischen Union verfügen: Sie bewerteten die lokalen Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten tendenziell besser als Befragte ohne Migrationshintergrund, die das vollständige aktive und passive Wahlrecht und damit das Maximum an politischen Einflussmöglichkeiten haben (Abb. 19). Während von den Befragten mit Migrationshintergrund lediglich 26,3 Prozent (West) bzw. 25,4 Prozent (Ost) ein Defizit an Rechten lokaler politischer Partizipation erkennen, zeigt sich bei den Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung eine deutlich höhere Unzufriedenheit: Im Westen monieren 36,7 Prozent und im Osten sogar 42,2 Prozent ein Defizit an Beteiligungsmöglichkeiten.¹³

Eine differenzierte Auswertung der Daten des Integrationsbarometers 2012 (Erhebungsjahr 2011) kann darüber hinaus wichtige Hinweise darauf geben, welche Bedeutung das kommunale Ausländerwahlrecht hat

¹³ Unklar ist, ob bei den Antworten auch die Vermeidung kognitiver Dissonanzen eine Rolle gespielt haben kann. Unter diesem Begriff erklärt die Sozialpsychologie Versuche, die jeweils bestehenden Handlungsmöglichkeiten mit dem individuellen Selbstbild in Einklang zu bringen und so „psychologische Harmonie“ herzustellen. Im vorliegenden Fall könnten also gerade Personen mit Migrationshintergrund und ohne deutschen Pass die Tatsache, dass ihre politischen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt sind, so verarbeiten, dass sie die geringen politischen Beteiligungsmöglichkeiten positiv bewerten. Die in Abb. 19 sichtbaren hohen Zustimmungsraten bei Personen mit Migrationshintergrund ließen sich also durchaus auch als Strategie des Managements von Unzufriedenheit verstehen und erklären.

Abb. 20 Einschätzung der Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten am Wohnort nach Staatsangehörigkeit



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012; gewichtete Daten

bzw. wie es in der Einwanderungsgesellschaft wahrgenommen wird. Die Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht für Drittstaatsangehörige ist in Deutschland ein Dauerthema der Integrationsdebatte. Das Bundesverfassungsgericht hat vor mehr als zwei Jahrzehnten in einem einschlägigen Urteil die Versuche der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg, ein kommunales Ausländerwahlrecht einzuführen, für verfassungswidrig erklärt und stattdessen als Strategie gegen ein wachsendes Auseinanderfallen von Wohn- und Wahlbürgerschaft Einbürgerungserleichterungen vorgeschlagen, zu denen es aber erst sehr viel später gekommen ist. Gerade deswegen stehen entsprechende Forderungen auch heute noch weit oben auf der politischen Agenda.¹⁴

Die rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten bzw. die möglicherweise integrationspolitisch durchaus positiven Signalwirkungen einer solchen Maßnahme können hier nicht diskutiert werden. Die Ergebnisse des Integrationsbarometers 2012 zeigen aber deutlich, dass die eigentlich Betroffenen die Bedeutung eines kommunalen Ausländerwahlrechts offenbar nach wie vor eher gering einschätzen (Abb. 20). Zwar sind Befragte mit Migrationshintergrund ohne deutsche Staatsbürgerschaft (30,3 %) mit ihren lokalen Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten etwas unzufriedener als Deutsche mit Migrationshintergrund (24,2 %); im Vergleich zu Deutschen ohne Migrationshintergrund sind sie damit aber paradoxerweise deutlich zufriedener, obwohl ihnen auf

Bundes-, Länder- und – abgesehen von denjenigen mit einer EU-Staatsbürgerschaft – auch auf kommunaler Ebene das Wahlrecht vorenthalten wird. Auch Personen mit Migrationshintergrund ohne deutsche Staatsbürgerschaft und mit einer aus einem Nicht-EU-Mitgliedstaat und damit diejenigen mit den geringsten politischen Mitsprachemöglichkeiten schätzen die bestehenden politischen Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten nicht nur mit großer Mehrheit als („voll und ganz“ oder zumindest „eher“) ausreichend ein, sondern ebenfalls besser als Personen ohne Migrationshintergrund.

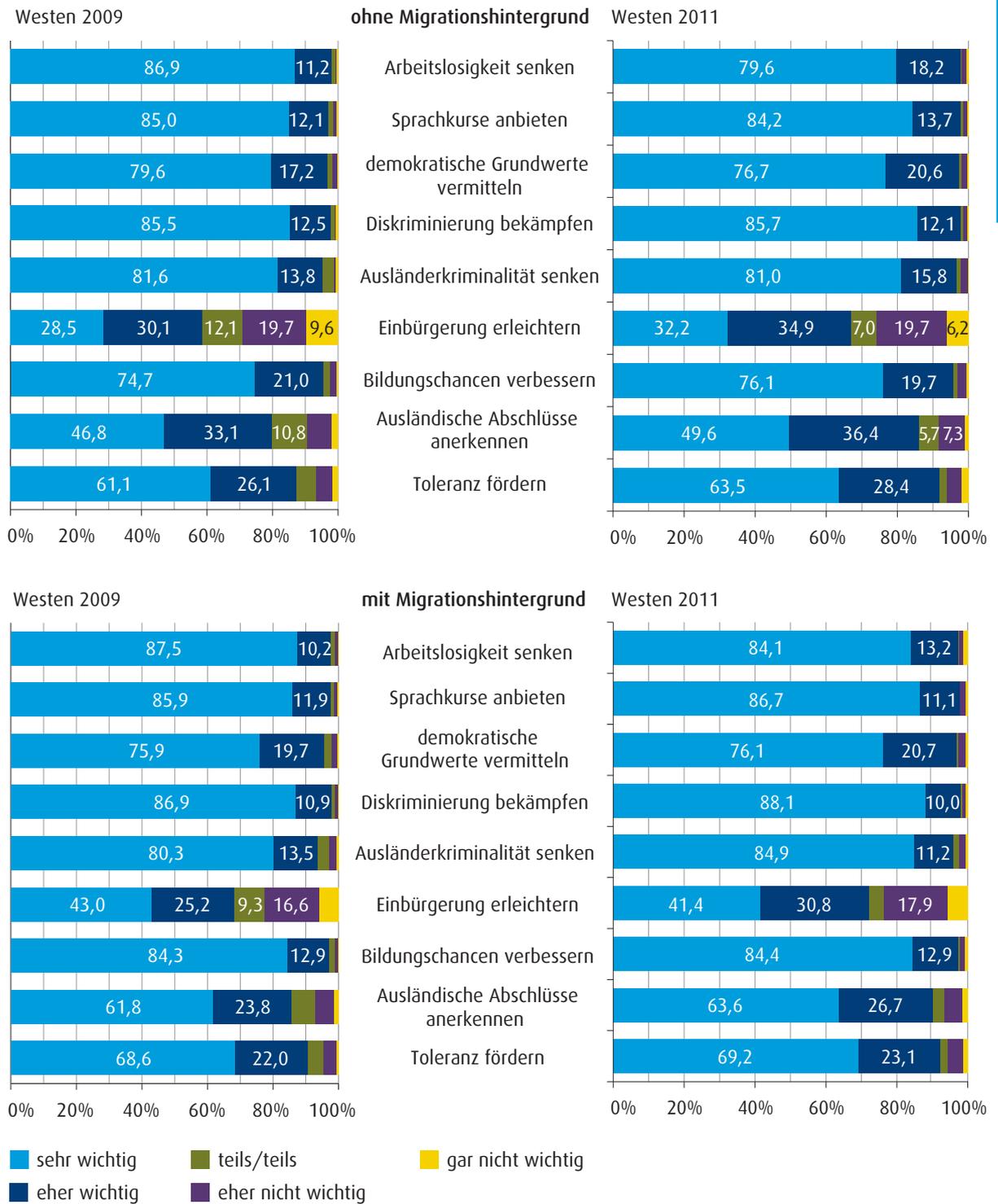
Diese Ergebnisse sprechen als solche natürlich nicht gegen die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts – die rechtlich wie politisch außerordentlich schwierig wäre.¹⁵ Sie machen aber deutlich, dass das Thema vielfach überschätzt wird.

Damit wird ein irritierendes Ergebnis offensichtlich, das bereits in der ersten Welle des SVR-Integrationsbarometers gut dokumentiert war. In einer Abfrage der Bedeutung verschiedener möglicher integrationspolitisch relevanter Reformen bzw. Initiativen (z. B. Arbeitslosigkeit senken, Sprachkurse anbieten, Bildungschancen verbessern, Ausländerkriminalität senken, Einbürgerung erleichtern u. a.) maßen Personen mit wie ohne Migrationshintergrund Einbürgerungserleichterungen mit großem Abstand die geringste Priorität bei (SVR 2010a: 37), dieses Ergebnis zeigt sich unverändert auch bei der aktuellen Befragung (Abb. 21).

¹⁴ Sowohl die SPD als auch Bündnis 90/Die Grünen haben bereits angekündigt, dass sie mit der Forderung nach Einführung eines allgemeinen Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige in den Bundestagswahlkampf 2013 gehen werden.

¹⁵ Notwendig wäre wohl eine Änderung des Art. 28 GG, die nur über eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat zu erreichen wäre.

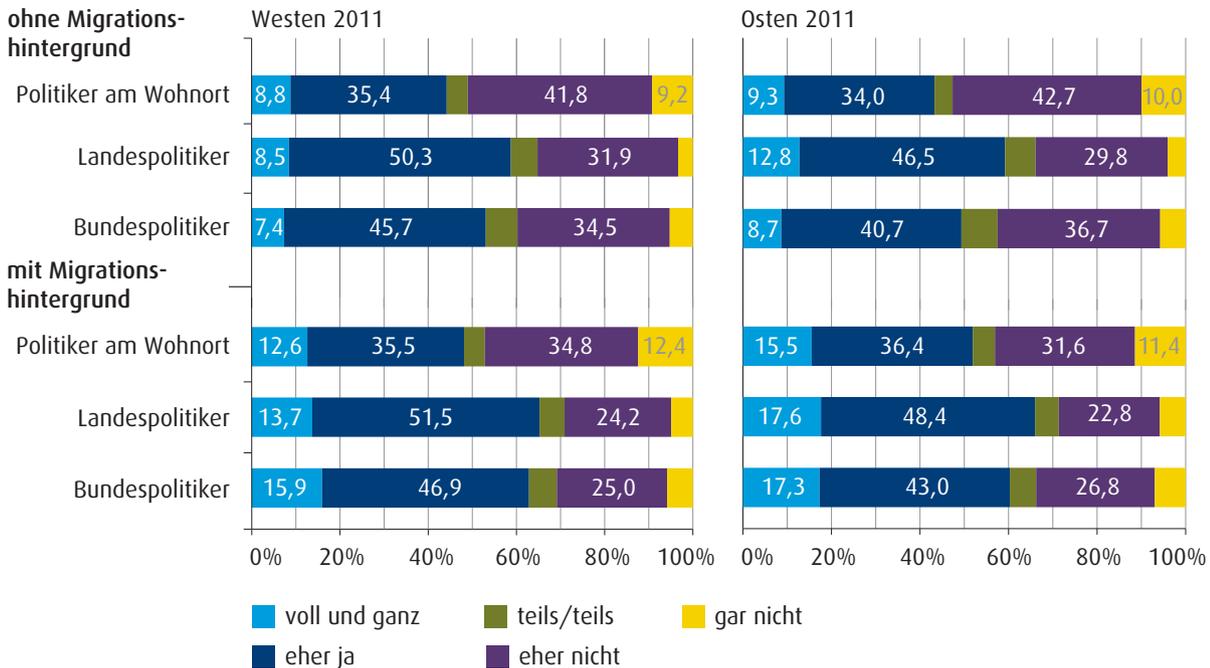
Abb. 21 Einschätzung der Bedeutung verschiedener politischer Maßnahmen 2009 und 2011



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2012; gewichtete Daten

Abb. 22 Einschätzung des integrationspolitischen Engagements von Politikern in Bund, Ländern und Kommunen im Ost-West-Vergleich

Wer kümmert sich am meisten um Integration?



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012; gewichtete Daten

„Otto“ wie „Ali Normalverbraucher“ schätzen den Wert und die Bedeutung politischer Entscheidungsmöglichkeiten offenbar geringer ein, als leidenschaftlich geführte Diskussionen um Reformen der Einbürgerung und die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer oft suggerieren.¹⁶ Als (gegenüber Einbürgerungserleichterungen) prioritär werden weiterhin Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Diskriminierung und die Bereitstellung von Sprachkursen angesehen (vgl. SVR 2010a: 36).

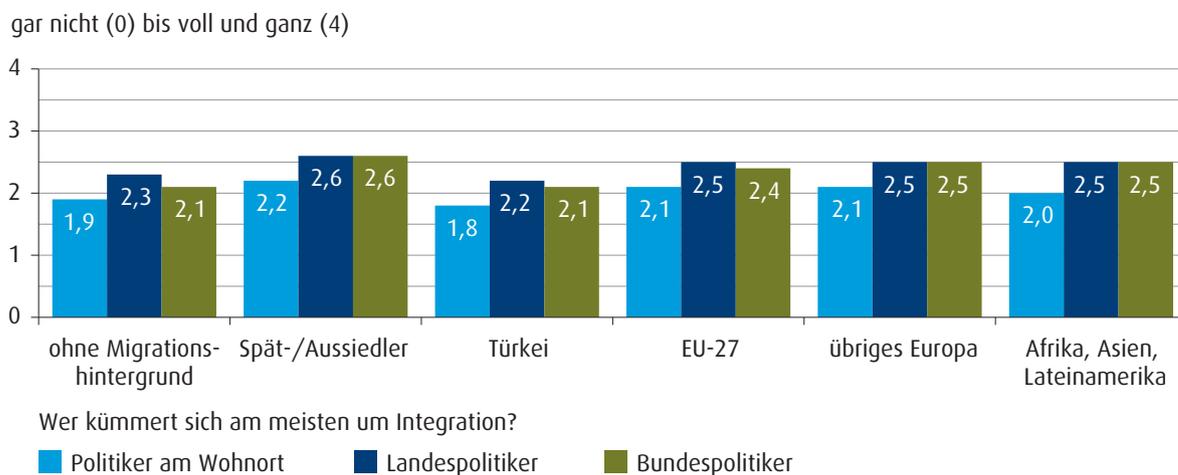
Die mit dem Satz „Integration findet vor Ort statt“ oft verbundene Forderung, den Kommunen (notfalls auch zu Lasten des Bundes und der Länder) zusätzliche integrationspolitische Handlungsspielräume zu verschaffen, wird meist auch damit begründet, dass die Zuwandererbevolkerung, der Hauptadressat integrationspolitischer Maßnahmen, die politischen Handlungsträger auf der

kommunalen Ebene eher als integrationspolitisch engagiert wahrnehme als Landes- oder gar Bundespolitiker. Damit seien, so das Argument, von kommunalen Trägern umgesetzte integrationspolitische Maßnahmen weniger Glaubwürdigkeits- bzw. Akzeptanzproblemen ausgesetzt als solche des Bundes und/oder der Länder.

Nun haben sich vor allem die relevanten bundes- und landespolitischen Akteure in Regierungsverantwortung lange Jahre in defensiver Erkenntnisverweigerung geübt, was in ein strukturelles Dauerdementi der faktisch längst gegebenen Einwanderungssituation mündete. Dadurch wurde der Aufbau einer wirksamen Integrationspolitik über viele Jahre nachhaltig blockiert (vgl. Bade 1983: 116–124 und Bade 1992) und die Kommunen mit der Bewältigung der Folgeprobleme und „Kosten der „Nicht-Integration““ (von Loeffelholz/Thranhardt 1996) weitgehend alleingelassen (vgl. Stang 1982). Insofern liegt die

16 Ein ähnliches Ergebnis zeigt eine Gallup-Umfrage in Österreich (Österreichischer Integrationsfonds 2011): Bei einer Bewertung von Maßnahmen, die nach Meinung der Befragten (mit und ohne Migrationshintergrund) das Zusammenleben verbessern, rangieren Deutschkurse, Vermittlung der Werte der Rechtskultur, erhöhte Bildungschancen und andere das tägliche Leben beeinflussende Maßnahmen weit oben, die Antwortmöglichkeit „Einbürgerung erleichtern“ aber weit hinten.

Abb. 23 Einschätzung des integrationspolitischen Engagements von Politikern in Bund, Ländern und Kommunen nach Herkunftsgruppe



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012; gewichtete Daten

Vermutung durchaus nahe, dass gerade der von Integrationspolitik zentral betroffene Bevölkerungsteil, die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund, den politischen Eliten auf Bundes- und Länderebene ein gewisses Grundmisstrauen entgegenbringen könnte.

Auch hier fallen die Ergebnisse des SVR-Integrationsbarometers 2012 nicht unbedingt entsprechend aus (Abb. 22): Entgegen diesen Erwartungen schreiben die befragten Personen den Kommunalpolitikern nicht nur kein größeres, sondern sogar ein deutlich geringeres integrationspolitisches Wirken im Sinne von ‚sich kümmern‘ zu. Dieses Ergebnis ist empirisch wiederum doppelt stabil, denn sowohl in Ost- wie in Westdeutschland als auch unter Befragten mit wie ohne Migrationshintergrund gelten Bundes- und Landespolitiker – teilweise mit großem Abstand – als integrationspolitisch aktiver und engagierter als ihre Kollegen am Wohnort und damit auf der kommunalen Ebene.

Eine Unterscheidung nach Herkunftsgruppen bestätigt, dass den politischen Akteuren auf der Bundes- und Landesebene im Vergleich zu Kommunalpolitikern gruppenübergreifend mehr integrationspolitisches Engagement zugeschrieben wird (Abb. 23). Dies gilt selbst für Personen türkischer Herkunft, bei denen angesichts einer ganzen Reihe von migrations- und integrationspolitisch

zumindest umstrittenen Maßnahmen, die maßgeblich von der Bundesebene veranlasst waren (Anwerbestopp, Rückkehrprämien, „Aussiedler sind keine Ausländer“-Kampagne, Einführung des Optionsmodells bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, Einbürgerungstests, Erschwerung des Familiennachzugs)¹⁷, ein genau umgekehrtes Bild erwartet werden könnte. Auch Personen mit einem türkischen Migrationshintergrund erkennen bei Bund und Ländern ein signifikant höheres Ausmaß an integrationspolitischem Engagement als bei den Kommunen.

Die Gründe für die erstaunliche Bewertung des integrationspolitischen Engagements von Akteuren auf den verschiedenen föderalen Ebenen können hier nicht detailliert herausgearbeitet werden. Zwei mögliche Erklärungen dafür sollen aber kurz angesprochen werden: Zum einen werden auf der kommunalen Ebene die meisten integrationspolitischen Maßnahmen (die in der Regel für die Medien vergleichsweise unspektakulär sind, bis auf einige Sonderfälle wie etwa Moschee-Bauten) nicht als Integrationspolitik bezeichnet und als solche verstanden. Die Befragten stufen z. B. interkulturelle Begegnungsfeste, konfliktpräventives Stadtteilmanagement oder mehrsprachige Informationsbroschüren der Gemeinde nicht als Integrationspolitik ein. Prägnanter als solche wahrgenommen werden Positionierungen und

¹⁷ Die jeweiligen integrationspolitischen Wirkungen dieser Maßnahmen können hier nicht bewertet bzw. genau analysiert werden. Zu dem bereits im Herkunftsland zu erbringenden Nachweis von Sprachkenntnissen im Rahmen des Familiennachzugs hat sich der SVR jüngst moderat positiv geäußert und analysiert, dass im „Steuerungsergebnis de facto die integrative und nicht die restriktive Komponente der Maßnahme in den Vordergrund gerückt“ sei (SVR 2011a: 99).

Aktivitäten der Integrationsbeauftragten der Länder, des Bundesinnenministers oder der für Integration (sowie Migration und Flüchtlinge) zuständigen Staatsministerin im Bundeskanzleramt, die auch ein sehr viel breiteres mediales Echo finden.

Aufschlussreich sind also zusammengefasst vor allem zwei Resultate:

(1) Beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft schätzen die aktuellen kommunalen Partizipationsmöglichkeiten insgesamt mehrheitlich als zufriedenstellend ein.

(2) Im Feld der Integrationspolitik werden die kommunalpolitischen Akteure im Gegensatz zu Bundes- und Landespolitikern nicht unbedingt als besonders integrationspolitisch engagiert gesehen. Die eingangs aufgeworfene normativ aufgeladene Variante der „vor-Ort“-Proklamation kann also auch angesichts des Meinungsbildes auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft durchaus in Frage gestellt bzw. relativiert werden.

Folgerungen für Integrationspolitik und Integrationspraxis

Im Zentrum der zweiten Ausgabe des SVR-Integrationsbarometers standen, neben anderen Aspekten, mit der Frage nach Integrationsklima und kommunaler Integrationspraxis zwei integrationspolitisch relevante und in letzter Zeit vehement diskutierte Fragen. Auf beide gibt das Integrationsbarometer überraschende Antworten: Einerseits hatten die vielfach unsachlichen öffentlichen Diskussionen der letzten beiden Jahre auf das Integrationsklima keinen nachhaltigen Einfluss. Andererseits steht die Einwanderungsgesellschaft den vieldiskutierten Forderungen nach einer weitgehenden Kommunalisierung der Integrationspolitik dezidiert skeptisch gegenüber und schreibt den politischen Akteuren vor Ort nicht, wie oft behauptet, mehr, sondern deutlich weniger integrationspolitisches Engagement zu als Landes- oder gar Bundespolitikern. Für die praktische Integrationspolitik und -praxis sind diese Ergebnisse in doppelter Hinsicht relevant:

- (1) Das Integrationsbarometer 2012 bestätigt im Großen und Ganzen die Ergebnisse des Integrationsbarometers 2010 und weist überdies ein durchschnittlich positives Integrationsklima auch für die erstmals einbezogenen ostdeutschen Regionen nach. Der Souverän ist mutiger und steht integrationspolitischen Reformen erheblich aufgeschlossener gegenüber, als die Politik vermutet.
- (2) In den letzten Jahren ist es zunehmend in Mode geraten, einer stärkeren und bisweilen auch vollständigen Kommunalisierung von Integrationspolitik das Wort zu reden. Dabei wird zum Teil eine weitgehende Verlagerung integrationspolitischer Kompetenzen von der Bundes- und Länderebene auf die kommunale Ebene gefordert. Die Ergebnisse des Integrationsbarometers 2012 zeigen aber, dass Mehrheits- wie Zuwandererbevolkerung die als Konsequenz einer Kommunalisierung von Integrationspolitik unvermeidlichen föderalen Alleingänge weniger schätzen als föderale Kooperationslösungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Neben dieser insgesamt positiven und ermutigenden Bestandsaufnahme leuchtet das Integrationsbarometer 2012 aber auch weiterhin bestehende, in einzelnen Bereichen sogar noch schwerwiegender gewordene Problemzonen aus. Das gilt vor allem für den Bereich der Bildung. Hier besteht weiterhin das Paradox, dass insbesondere Befragte der Mittel- und Oberschichten und Aufsteigerhaushalte mit Migrationshintergrund zwar selber durchaus positive Erfahrungen mit Heterogenität im Bildungssystem gemacht haben, die Leistungsfähigkeit von Schulen mit hohem Zuwandereranteil jedoch nicht gegeben oder bedroht sehen und dementsprechend ihre Kinder lieber an Schulen mit geringerem Zuwandereranteil anmelden. Zwischen den Barometern 2010 und 2012 hat sich diese Tendenz nicht nur bestätigt, sondern sogar verstärkt. Auch wenn im Bildungsbereich schnelle Erfolge oft eine Illusion sind und gerade hier ein langer Atem nötig ist, muss die schon vor zwei Jahren angemahnte nachhaltige finanzielle, personelle und konzeptuelle Förderung von Schulen mit heterogenen Schülerschaften deshalb noch forciert werden.

Insgesamt sind die Ergebnisse des Integrationsbarometers damit vor allem als Aufforderung an die Politik zu verstehen, integrationspolitisch ähnlich nachdrücklich auf Reformkurs zu gehen, wie dies 2011 (wenn auch ausgelöst durch Druck von der EU-Ebene) im Bereich der Migrationspolitik geschehen ist. Allerdings gibt es dabei im Feld der Integrationspolitik – wie das Jahresgutachten im Detail deutlich macht – besondere Schwierigkeiten wegen einer ungleichen und oft nicht widerspruchsfreien Kompetenzverteilung. Ein integrationspolitischer Durchbruch erfordert deshalb auch eine Auflösung oder zumindest Reduzierung institutioneller Verkrampfungen und Blockaden auf und zwischen den Ebenen des föderalen Systems.

Integration und Integrationspolitik im föderalen System

Handlungsfelder und Spielräume der Integrationspolitik

Integrationspolitik ist strukturell mit einem doppelten Problem konfrontiert: Zum einen gibt es nicht *die* Integration in *die* Gesellschaft, sondern lediglich jeweils geoder misslingende Integrationsprozesse in verschiedenen Teilbereichen, zum anderen verteilen sich die rechtlichen und politischen Zuständigkeiten für Integrationspolitik im föderalen System sehr unterschiedlich auf die Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen. Sie sind dabei zwar gegeneinander abgegrenzt, überschneiden sich aber auch in manchen Bereichen.

1.1 Integration: Teilhabe an den zentralen gesellschaftlichen Bereichen

Bereits im Jahresgutachten 2010 wurde ein Verständnis von Integration entwickelt, das sich auf die „Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ (SVR 2010a: 13) konzentriert. Damit verbunden ist das Verständnis von Integrationsförderung als Förderung einer möglichst chancengleichen Teilhabe an diesen zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Diese Definitionen entsprachen weitgehend der in der Bevölkerung dominierenden Vorstellung von „Integration“. Das haben auch die Befragungen im Rahmen des SVR-Integrationsbarometers bestätigt: „Mehrheits- und Zuwandererbevolkerung haben ein gemeinsames pragmatisches und lebenspraktisches Integrationsverständnis, das auf Forderungen kultureller Assimilation ebenso verzichtet wie auf das Reklamieren kultureller Sonderrechte. Unter Integration verstehen sie weitgehend dasselbe: Beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft denken dabei primär an Wirkungen im sozialen Nahbereich und wünschen sich zu je über 90 Prozent größere individuelle und gesellschaftliche Chancen durch Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, bessere Bildungschancen, Sprachkurse und die Abwehr von Diskriminierung“ (SVR 2010a: 29).

Integration ist in diesem Verständnis weniger ein einmal gegebener Zustand als vielmehr ein dauerhafter und ergebnisoffener interaktiver Prozess der ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Teilhabe von Menschen auf lokaler, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene (D’Amato 2008). Integration bezieht sich deshalb nie nur auf Eingewanderte oder Menschen mit Migrationshintergrund. Sie ist eine Aufgabe für alle Beteiligten in einem Sozialgefüge. Gelingende Integration setzt deshalb auch nicht voraus, dass Zuwanderer ihre grenzüberschreitenden Sozial- und Kulturkontakte kappen, um sich ausschließlich auf eine vermeintlich eindeutig zu definierende ‚Leitkultur‘ einzulassen. Im Zentrum des Integrationsbegriffs, den der SVR vertritt, steht vielmehr die empirisch messbare Teilhabe an den wichtigen gesellschaftlichen Institutionen, vom Arbeitsmarkt bis hin zur politischen Teilhabe. Allen Mitgliedern der Bürgergesellschaft ist abverlangt, ihre Lebensführung an den Bedingungen auszurichten, die für die Teilnahme in diesen Institutionen gelten. Bildung ist dafür eine zentrale Voraussetzung. Sie ermöglicht wirtschaftliche Eigenständigkeit und soziale Teilhabe durch Erwerbstätigkeit. Die beschriebenen Zusammenhänge gelten für alle Menschen unabhängig vom Migrationskontext, und auch eine zunehmende kulturelle Pluralität schmälert nicht die Bedeutung von Bildung für gesellschaftliche Teilhabe.¹⁸

Auch für potenziellen Förderungsbedarf ist das Kriterium Migrationshintergrund nur ein Merkmal von mehreren und dies auch nur dann, wenn individuell tatsächlich migrationsbedingte Benachteiligungen erkennbar sind. Das können z. B. sprachliche Schwächen sein, die es aber auch bei Menschen ohne Migrationshintergrund gibt. Andere Merkmale wie Bildungshintergrund, Bildungsverlauf, Wohnumfeld und zugängliche Förderangebote sind oft mindestens ebenso wichtige Aspekte für den Weg zu einer chancengleichen Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Men-

¹⁸ Damit hat der SVR schon 2010 ein Begriffsverständnis geprägt, das dem heutigen Diskussionsstand unter dem eher modischen Begriff Inklusion entspricht. Denn Inklusion als politisches Konzept ist ja nichts anderes als das Bemühen um eine möglichst chancengleiche Teilhabe aller (also mit und ohne Migrationshintergrund) an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens – und das entspricht genau der Integrationsdefinition des SVR.

schen mit Migrationshintergrund sind nicht automatisch stärker von Arbeitslosigkeit betroffen, weil sie einen Migrationshintergrund haben, sondern weil sie möglicherweise nur über eine niedrige Ausbildung verfügen und/oder in einer Branche erwerbstätig sind, die strukturell oder konjunkturell ein hohes Arbeitsloskeitsrisiko aufweist (Liebig/Widmaier 2009: 26–27). Nur dort, wo integrationsbedingte Benachteiligungen kausal mit dem Migrationshintergrund verbunden sind, greifen auch mittelbar mit dem Migrationshintergrund zusammenhängende Momente. Während in den USA und Kanada viele Gruppen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich gute Erwerbschancen haben, haben in Deutschland die ‚Gastarbeiter‘-Generation und ihre Nachfahren durchschnittlich ein niedrigeres Bildungsniveau als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Sie sind darüber hinaus möglicherweise Vorurteilen ausgesetzt, die ihre Arbeitsmarktchancen zusätzlich verschlechtern können. Deshalb ist immer genau zu untersuchen und in der Praxis individuell zu prüfen, in welchen Integrationsfeldern tatsächlich besonderer Förderungsbedarf für Menschen mit Migrationshintergrund besteht, um nicht in eine ‚Ethnisierungsfalle‘ zu tappen: Eine diskriminierende Zuschreibung der Kategorie *Zuwanderer* oder *Person mit Migrationshintergrund* findet immer dann statt, wenn bestimmte Problemlagen mit dem sozialtherapeutischen Stempel *Migrationshintergrund* versehen werden, die entsprechenden Problemlagen aber vorrangig andere Ursachen haben (z. B. geringes Einkommen, mangelnde Schulbildung oder fehlende Kenntnisse über die Bedeutung beruflicher Fachausbildung). Die Kategorie *Migrationshintergrund* sollte also nur dort als spezifisches Förderungskriterium behandelt werden, wo sie tatsächlich die gleichberechtigte Teilhabe erschwert, und nur so lange, bis dieser spezifische Bedarfsaspekt hinter anderen Kriterien zurücktritt.

Eine differenzierte Betrachtung der Ursachen von Benachteiligung und ihren Wechselwirkungen ist aber nicht nur aus Gründen einer sachgemäßen Diagnose geboten. Auch die Chancen, Ansatzpunkte und Handlungsverantwortungen für eine gesellschaftspolitische Förderung gleichberechtigter Teilhabe variieren sehr stark nach den jeweils betrachteten Integrationsaspekten. So können z. B. über Schul- und Allgemeinbildungsmaßnahmen (die vorwiegend in Hoheit der Länder liegen) und über berufliche und akademische Ausbildungsmaßnahmen (die lokal, föderal und national strukturiert sind) die Erwerbschancen nachhaltig verbessert werden. Gleiches gilt für die Wohnsituation, die einen starken Einfluss auf die Schulwahl und damit die späteren Arbeitsmarktchancen haben kann.

1.2 Integration im Mehrebenensystem: ungleiche Gewichte

Das Jahresgutachten 2012 stellt unter dem Titel „Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen“ die Frage, welche Möglichkeiten Politik hat, die Integration von Zuwanderern in zentralen Bereichen der Gesellschaft zu fördern. Eine besondere Herausforderung hierbei besteht darin, dass die Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich als föderales Mehrebenensystem von Bund, Ländern und Gemeinden gestaltet ist; die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben erfolgt in einem engen Zusammenspiel dieser drei Ebenen – manchmal aber auch in wechselseitiger Behinderung. Dabei ist nicht immer auf den ersten Blick klar, wie die jeweiligen Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen (sowohl im Bereich der Rechtsetzung als auch in dem der Verwaltung) gegeneinander abgegrenzt sind. Quer dazu liegt die Frage, inwieweit der Staat die ihm obliegenden Aufgaben auch privatisieren darf und wo in dem Fall die Grenzen der Privatisierung liegen. Diese Fragen werden im Folgenden in ausgewählten zentralen Integrationsbereichen näher beleuchtet.

In der öffentlichen Diskussion über die Integration von Zuwanderern und ihren Nachkommen werden viele verschiedene Bereiche als für den Verlauf und den Erfolg von Integration bedeutsam behandelt. Dazu gehören etwa Bildung, Arbeit, Recht, Gesundheit, Staatsbürgerschaft, Kultur, Sport, Medien, Religion, Nachbarschaft, Wohnverhältnisse, Vereine und Organisationen. Das Problem solcher Auflistungen von Integrationsbereichen ist, dass sie zum einen keine Systematik bieten und zum anderen keine Rangordnung erkennen lassen. Individuen sind aber in ihrer Lebensführung auf eine erfolgreiche Teilhabe an den jeweiligen Bereichen mehr oder weniger stark angewiesen. So hat eine fehlende Teilnahme in manchen Bereichen, insbesondere Arbeit und Bildung, erhebliche soziale Folgen, weil sie Nebenwirkungen in anderen Bereichen verursacht: Arbeit als Hauptmechanismus für die Erzielung von Einkommen durch wirtschaftliche Eigenständigkeit ist eine unerlässliche Bedingung für den Erfolg in Lebensbereichen wie Wohnstandard und Teilnahme am kulturellen Leben. Eine erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsmarkt wiederum setzt entsprechende Bildungsabschlüsse voraus; diese entscheiden nicht nur in Deutschland in hohem Maße über die spätere Platzierung im Arbeitsmarkt. Die Chancen auf den Erwerb entsprechender Bildungsabschlüsse sind wiederum nicht völlig losgelöst vom Wohnort. Qualität und öffentliche Einschätzung einer Schule und der dort erzielbaren Bildungsabschlüsse hängen auch von der Qualität ihres Wohnumfelds ab, sie bestimmen umgekehrt aber auch die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen, die auf dieses Bildungsangebot in ihrem Wohnumfeld angewiesen sind. Infrastrukturell gut aus-

gestattete Schulen mit anerkannter Ausbildungsqualität finden sich in Deutschland überdurchschnittlich oft in gehobenen Wohnumfeldern.

Die Bereiche Bildung, Arbeit und Wohnen haben daher für die Integration außerordentliche Bedeutung und können deshalb als prioritäre staatliche Aufgabenfelder angesehen werden. Ihre Gestaltung hat erheblichen Einfluss auf den gesamten Integrationsprozess (Thym 2010: 296). Im Unterschied zur Integrationspolitik im engeren Sinne (z. B. Sprach- und Orientierungskurse) zielen politische Maßnahmen in diesen Bereichen jedoch im Regelfall nicht ausschließlich auf Menschen mit Migrationshintergrund ab; vielmehr geht es hier um eine umfassendere und nachhaltigere Gestaltung, die auch benachteiligte Personengruppen ohne Migrationshintergrund betrifft. Zudem unterscheidet sich der staatliche Einfluss auf die jeweiligen Integrationsfelder enorm.

1.3 Fazit: Bildung, Arbeit und Wohnen – Gestaltungsbereiche im Mehrebenensystem

Am stärksten ist der Einfluss des Staats im Bildungsbereich. Hier hat der Staat aufgrund des im Grundgesetz niedergelegten staatlichen Erziehungsauftrags sehr viel mehr Möglichkeiten politischer Gestaltung als in den anderen Integrationsbereichen. So legt Art. 7 Abs. 1 GG fest, dass dem Staat die Aufsicht über das gesamte Schulwesen in der Bundesrepublik Deutschland obliegt. Zwar hat er in Bildungsfragen im engeren Sinne kein direktes Monopol, da Art. 7 Abs. 4 bspw. explizit Privatschulen anerkennt. Diese müssen sich jedoch hinsichtlich ihrer Leistung und ihrer institutionellen und personellen Ausstattung an den öffentlichen Schulen orientieren.

Wie dringend der Staat im Feld der Bildung Einfluss nehmen muss, haben internationale Vergleichsstudien wie PISA und IGLU in den letzten Jahren immer wieder vor Augen geführt. Nur in wenigen Ländern wird die soziale Schichtzugehörigkeit der Eltern so stark auf die nächste Generation vererbt wie in Deutschland (OECD 2009). Vor diesem Hintergrund gewinnt die Aufgabe, Integration durch Bildung zu fördern, einen besonderen Stellenwert, zumal Deutschland seit den 1960er Jahren viele gering qualifizierte ‚Gastarbeiter‘ ins Land geholt hat. Integrationspolitische Erfolge in Deutschland stehen und fallen mit den Erfolgen im Bereich der Bildungspolitik. Von gleichen Bildungschancen für Jugendliche aus unterschiedlichen sozialen Schichten und von gleichen Bildungserfolgen Jugendlicher mit und ohne Migrationshintergrund ist Deutschland trotz mancher Fortschritte, insbesondere im intergenerativen Vergleich, immer noch weit entfernt. Gerade in diesem Bereich besteht also enormer politischer Handlungs- und Nachholbedarf.

Im Bildungsbereich ist der Staat also durch seinen grundgesetzlich geschützten Erziehungsauftrag ein zentraler Akteur und verfügt über ein hohes politisches Moderations- und Steuerungspotenzial. Der Bereich der Arbeitsmarktintegration dagegen entzieht sich in weit stärkerem Maße dem staatlichen Einfluss, auch wenn dieser in Deutschland im internationalen Vergleich immer noch beachtlich ist. Da der Arbeitsmarkt mehr ist als ein Ort, „an dem die Nachfrage nach Arbeitskräften mit dem Selbstangebot von Arbeitskräften zusammentrifft“ (Brinkmann 1981: 225; vgl. auch Pries 1998), lassen sich staatliche Interventionen und Regulierungen hier zwar leichter legitimieren als auf klassischen Güter- und Finanzmärkten. Dennoch ist der Einfluss staatlichen Handelns hier geringer als in anderen Politikfeldern. In der Vergangenheit hat der Staat erhebliche finanzielle Mittel in die Arbeitsmarktpolitik investiert und nicht unerheblich als Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt interveniert; dies wird jedoch angesichts der Haushaltsdefizite in Zukunft nicht mehr in gleichem Ausmaß möglich sein. Zuwanderer konnten davon allerdings ohnehin wenig profitieren, da der öffentliche Dienst lange Zeit auf deutsche Staatsbürger beschränkt war. Im Bereich des Arbeitsmarktes ist der Staat zwar nicht – wie etwa im Bildungssystem – der entscheidende Akteur, der quasi ein Steuerungsmonopol hat; er interveniert hier aber doch erheblich in Form verschiedener arbeitsmarktrelevanter Gesetze (Arbeitsschutzgesetze etc.) und staatlicher Lohnersatzleistungen bzw. Förderprogramme. Dies ist auch daran erkennbar, dass der Etat des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung den anderer Ministerien bei Weitem übersteigt. Da (Nicht-)Erwerbstätigkeit weitreichende soziale Folgen hat, ist dieser Bereich sehr wichtig; die staatlichen Steuerungsmöglichkeiten für Integrationspolitik sind jedoch zumindest im Vergleich zum Bildungsbereich begrenzt.

Auch im Bereich des Wohnens kann der Staat nur begrenzt und meist nur indirekt Einfluss nehmen. Abgesehen von Ausnahmefällen wie etwa während des Asylverfahrens kann die Politik Siedlungsmuster und Siedlungsverhalten von Zuwanderern nicht direkt steuern (Thym 2010: 277), sie beeinflusst die Wohnsituation und das Wohnumfeld jedoch durch allgemeine politische Maßnahmen, die nicht auf Zuwanderer begrenzt sind, etwa im Sozial- und Städtebaurecht oder durch Rahmenprogramme wie die „Soziale Stadt“.

Die folgenden Kapitel untersuchen, wie der Staat auf diese Bereiche Einfluss nehmen kann und welche Rolle dabei die verschiedenen Einheiten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene spielen. Hierzu gibt das nächste Kapitel einen Überblick über die Handlungsspielräume, die der Staat durch Rechtsetzung, Verwaltungshandeln und Finanzierung auf den verschiedenen Ebenen hat.

Akteure und Zuständigkeiten

Die Bundesrepublik Deutschland ist verfassungsrechtlich als Mehrebenensystem ausgestaltet: Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern wird ergänzt durch Zuständigkeiten der Kommunen, denen das Grundgesetz und die jeweiligen Landesverfassungen ein Selbstverwaltungsrecht garantieren. Sowohl Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten als auch die finanzielle Verantwortung für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben sind auf diese unterschiedlichen Ebenen verteilt. Bedingt durch dieses Mehrebenensystem gibt es in Deutschland nicht *die* Integrationspolitik als solche. Vielmehr erfordert die Verwirklichung integrationspolitischer Ziele ein komplexes Zusammenspiel vieler unterschiedlicher Akteure auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen (zur Rolle der EU siehe Info-Box 2). Die Entwicklung erfolgreicher integrationspolitischer Strategien setzt daher ein Verständnis der wichtigsten allgemeinen Prinzipien der Zuständigkeitsverteilung nach dem Grundgesetz voraus.

2.1 Gesetzgebungskompetenzen: komplexe Verteilung zwischen Bund und Ländern

Nach der im Grundgesetz festgelegten bundesstaatlichen Ordnung ist die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 30, 70, 83 GG). Im Grundsatz sind also generell die Länder zuständig. Dieses Prinzip wird jedoch an zahlreichen Stellen modifiziert. Gerade im Bereich der Gesetzgebung weist das Grundgesetz dem Bund weitreichende Kompetenzen zu und ermöglicht dadurch in Rechtsgebieten mit länderübergreifender Bedeutung bundeseinheitliche Regelungen (Art. 71ff. GG).

Sofern die Gesetzgebungskompetenz allein beim Bund liegt, dürfen die Länder grundsätzlich nicht gesetzgeberisch tätig werden (Art. 71 u. Art. 73 GG). Dies gilt z. B. für das Staatsangehörigkeitsrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG) und damit insbesondere für die Regelung der Voraussetzungen für die Einbürgerung von Zuwanderern und in Deutschland geborenen Personen ohne deutsche

Staatsangehörigkeit. Auch das Grundgesetz kann nur vom Bundesgesetzgeber geändert werden; dafür müssen außerdem zwei Drittel der Mitglieder des Bundestags und zwei Drittel der Mitglieder des Bundesrats zustimmen (Art. 79 Abs. 2 GG). Eine Änderung des Grundgesetzes wäre z. B. notwendig, um neben Unionsbürgern auch Drittstaatsangehörigen das Kommunalwahlrecht einzuräumen (Groß 2011: 310).

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz sind die Länder zur Gesetzgebung befugt, soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 u. Art. 74 GG). In einigen Gebieten darf der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz allerdings nur wahrnehmen, soweit eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist, um im Bundesgebiet gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen oder die Rechts- oder Wirtschaftseinheit zu wahren (Bedarfskompetenz, vgl. Art. 72 Abs. 2 GG). Für die übrigen Gebiete im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gilt diese Einschränkung nicht (Vorrangkompetenz), allerdings haben die Länder in einigen dieser Gebiete das Recht, von Bundesgesetzen abweichende Regelungen zu treffen (Art. 72 Abs. 3 GG). Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen hat der Bund z. B. für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung (Vorrangkompetenz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) sowie für das Aufenthaltsrecht für Ausländer und die öffentliche Fürsorge, die nach der Rechtsprechung des BVerfG auch das Kinder- und Jugendhilferecht umfasst (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 u. 7 u. Art. 72 Abs. 2 GG – Bedarfskompetenzen, BVerfGE 97, 332/341f.). Während der Bundesgesetzgeber in den Bereichen Arbeitsförderung und Ausländerrecht im Wesentlichen abschließende Regelungen getroffen hat, räumen die bundesgesetzlichen Regelungen zum Kinder- und Jugendhilferecht den Bundesländern in vielen Bereichen Spielräume für eigene Gesetzgebung ein (s. Kap. 3).

In Gebieten, in denen der Bund laut Grundgesetz weder die ausschließliche noch eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat, dürfen nur die Länder gesetzgeberisch tätig werden. Ein besonders wichtiger solcher Bereich ist das Schulwesen einschließlich der beruflichen Schulen und Fachschulen (z. B. für Erzieher). Auch für

Info-Box 2 Integrationspolitische Kompetenzen der Europäischen Union

Die integrationspolitischen Zuständigkeiten und Handlungsspielräume im deutschen Mehrebenensystem werden in vielfacher Hinsicht von Kompetenzen und Vorgaben der Europäischen Union überlagert. Dies gilt sowohl für die Rechtsetzung als auch für politische Vorgaben und finanzielle Förderinstrumente der EU.

Die Europäische Union hat spezifische Rechtsetzungskompetenzen zur Verhinderung von Diskriminierung (vgl. Art. 19 AEUV) und im Bereich der Migrationspolitik (vgl. Art. 77ff. AEUV). Im Bereich der Integration kann sie demgegenüber lediglich Maßnahmen festlegen, die die „Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen“ fördern und unterstützen (Art. 79 Abs. 4 AEUV). Harmonisierungsmaßnahmen sind danach ausgeschlossen. Auf der Grundlage der migrationsrechtlichen Kompetenznormen wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Richtlinien und Verordnungen erlassen, die für die jeweils zuständigen Akteure in Bund, Ländern und Kommunen rechtlich bindend sind (SVR 2011a: 60). Darüber hinaus haben die Rechtsetzungskompetenzen der EU im Bereich der Wirtschaft und in weiteren Politikfeldern insgesamt weitreichende Folgen für Bund, Länder und Kommunen, die sich zumindest mittelbar auch auf die jeweiligen integrationspolitischen Handlungsspielräume auswirken.

Neben rechtlich verbindlichen Vorgaben spielen auf der Ebene der EU zudem politische Vorgaben eine immer größere Rolle, die im Rahmen der sog. Offenen Methode der Koordinierung (OMK) vereinbart werden. Hierbei werden (sozial-)politische Ziele und Vergleichsmaßstäbe formuliert, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten u. a. durch regelmäßige Berichte aktuelle Entwicklungen und erfolgreiche Praktiken dokumentieren. Solche Zielvorgaben und Empfehlungen haben die Organe der EU insbesondere in Bereichen beschlossen, in denen die EU keine Rechtsetzungskompetenzen hat (z. B. in der Bildungspolitik). Beispiele sind die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen und die Schlussfolgerungen des Rats vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020).

Die wichtigsten finanziellen Förderinstrumente der EU in integrationspolitisch relevanten Bereichen sind der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Der Europäische Sozialfonds soll die „berufliche Verwendbarkeit“ und die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Union fördern und die Anpassung an Veränderungen in der Arbeitswelt durch berufliche Bildung und Umschulung unterstützen (Art. 162ff. AEUV). Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung soll dazu beitragen, die wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der EU auszugleichen, indem er sich an der Entwicklung und strukturellen Anpassung rückständiger Gebiete beteiligt (Art. 176 AEUV). Für die Förderperiode 2007 bis 2013 betragen die entsprechenden Fördermittel 26,3 Milliarden Euro; hiervon entfallen ca. 15,3 Milliarden Euro auf die Neuen Bundesländer (BMW 2012). Die Einzelheiten der Mittelvergabe aus diesen Fonds bestimmen Durchführungsverordnungen der EU und entsprechende Richtlinien und Programme des Bundes und der Länder.

Die Kommunen sind als vor Ort zuständige Akteure in besonderem Maß von rechtlichen Vorgaben der EU betroffen, haben aber gleichzeitig nur sehr beschränkte institutionelle Möglichkeiten der Mitwirkung auf EU-Ebene (Kropp 2010: 182). Gegenüber Verpflichtungen, die aus dem EU-Recht folgen, können sie sich grundsätzlich auch nicht auf die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG berufen, denn der Anwendungsvorrang des EU-Rechts gilt auch gegenüber verfassungsrechtlichen Normen der Mitgliedstaaten zur innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung. Allerdings verpflichtet der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Lissabonner Vertrag die EU, die grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen der Mitgliedstaaten „einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung“ zu achten (Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV), und weist nun auch in den Bestimmungen zum Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich auf die regionale und lokale Ebene in den Mitgliedstaaten hin (Art. 5 Abs. 3 EUV).

den Bereich des Hochschulwesens untersteht die Gesetzgebung seit der Föderalismusreform 2006 grundsätzlich allein den Ländern, allerdings hat der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Vorrangkompetenz) für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33). Die Länder können jedoch nach

Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG in diesen Gebieten von Bundesgesetzen abweichende Regelungen treffen.

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder sowie die unklare Abgrenzung der jeweiligen Gesetzgebungsgebiete erschweren es häufig, integrationspolitische Maßnahmen effektiv zu bündeln.

Info-Box 3 Handlungsspielräume der Länder im humanitären Aufenthaltsrecht

Das Aufenthaltsgesetz räumt den Ländern im Bereich des humanitären Aufenthaltsrechts wichtige Entscheidungsspielräume ein (BAMF 2011b: 105). Im Unterschied zu den expliziten Landesrechtsvorbehalten z. B. im Kinder- und Jugendhilferecht handelt es sich hierbei allerdings um Entscheidungsspielräume der Exekutive und nicht der Legislative in den Ländern. Nach § 23 Abs. 1 AufenthG können die obersten Landesbehörden im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern anordnen, dass bestimmten Ausländergruppen aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Diese Regelung diente als Grundlage für die Beschlüsse der IMK zum Bleiberecht und zur Verlängerung der „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“ für langjährig Geduldete in den Jahren 2006 und 2009. Nach § 23a Abs. 1 AufenthG können die zuständigen Landesbehörden die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Härtefällen anordnen, wenn eine von der Landesregierung durch Verordnung eingerichtete Härtefallkommission darum ersucht; die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Härtefallkommissionen können die Landesregierungen aufgrund einer Verordnungsmächtigung in § 23a Abs. 2 AufenthG weitgehend eigenständig regeln. Nach § 60a Abs. 1 AufenthG können die obersten Landesbehörden zudem Abschiebestopps für bestimmte Ausländergruppen für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten anordnen. Problematisch ist hierbei, dass solche Abschiebestopps nur in seltenen Fällen erlassen werden, eine sog. Sperrklausel Flüchtlinge bei einer allgemeinen Gefährdung bestimmter Bevölkerungsgruppen im Herkunftsland jedoch von einem sonstigen Abschiebungsschutz grundsätzlich ausschließt (§ 60 Abs. 7 S. 3 AufenthG).

So fallen z. B. Regelungen zur Förderung der beruflichen Bildung sowohl in den Bereich der schulischen Bildung, für den die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz haben, als auch in die Bereiche Arbeitsförderung, öffentliche Fürsorge und betriebliche Berufsausbildung, in denen der Bund konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen hat. Ähnliches gilt für die Übernahme der Kosten für die Schulbildung hilfebedürftiger Kinder im SGB-II- oder Kinderzuschlagsbezug. Hierzu muss der Bund infolge seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die entsprechenden Sozialleistungen ausreichende Regelungen treffen, auch wenn eine unmittelbare Verankerung der entsprechenden Förderung in den Schulen viel sinnvoller wäre (Lenze 2011: 24). Zudem kann der Bund zwar aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge grundsätzlich gemeinsame Standards für die Betreuung und (sprachliche) Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen festlegen (§§ 22ff. SGB VIII), Regelungen zu einer entsprechenden Qualifizierung von Erzieherinnen und Erziehern und zur Fortführung der Förderung der Kinder in den Schulen fallen jedoch in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder.¹⁹

Eine große Herausforderung ist auch die effektive Koordination der Gesetzgebung von Bund und Ländern zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Da die entsprechenden Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder verteilt sind, umfasst das Anerkennungsgesetz²⁰ des Bundes, das am 1. April 2012 in Kraft treten wird, lediglich die auf Bundesebene geregelten Berufe (z. B. anerkannte Ausbildungsberufe nach dem Berufsbildungsgesetz, Gesundheitsberufe, Rechtsberufe). Für die weiteren Berufe (z. B. Lehrer, Erzieher, Ingenieure) müssen die Länder eigene Gesetze beschließen (s. Kap. 4).

Die Kommunen haben generell keine eigenen Gesetzgebungskompetenzen in einem formellen Sinn, da sie Teil der Verwaltungsorganisation der Länder sind. Von den Kommunen erlassene Rechtsnormen (z. B. Bebauungspläne, Satzungen zur Regelung der Nutzung öffentlicher Räume) fallen daher in den Bereich der exekutiven Rechtsetzung. Über den Erlass solcher Rechtsnormen entscheiden in den Kommunen aber in der Regel die im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts gewählten Volksvertretungen (z. B. Gemeinderat, Kreistag); die Entscheidungsfindung ähnelt insofern dem parlamentarischen Verfahren auf Landes- und Bundesebene (Schmidt-Aßmann/Röhl 2008: 78ff.).

19 Bund und Länder haben im Herbst 2011 vereinbart, eine „Gemeinsame Initiative von Bund und Ländern zur Weiterentwicklung der Sprachförderung, Sprachdiagnostik und Leseförderung“ vorzubereiten, die eine kohärente Sprachförderung über Elementar-, Primar- und Sekundarbereich hinweg ermöglichen soll (vgl. KMK 2011b und BT-Drs. 17/7776: 10).

20 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I: 2515).

2.2 Verwaltungszuständigkeiten: Verwaltungsvollzug durch den Bund als Ausnahmefall

Neben der Rechtsetzung durch Verordnungen auf der Grundlage entsprechender Ermächtigungen durch den Gesetzgeber ist die wichtigste Aufgabe der Exekutive in Bund und Ländern, die jeweils geltenden gesetzlichen Regelungen auszuführen (Verwaltungsvollzug). Die Verteilung der Zuständigkeiten für den Verwaltungsvollzug deckt sich in Deutschland nicht mit der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, sondern wird im Grundgesetz gesondert geregelt. Nach Art. 30 u. Art. 83 GG sind die Länder nicht nur für die Ausführung der Landesgesetze zuständig, sondern regelmäßig auch für die der Bundesgesetze; dies setzt ein Gegengewicht zu den weitreichenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes (Oeter 1998: 405ff.).

Die Zuständigkeit der Länder für den Verwaltungsvollzug umfasst grundsätzlich alle Aspekte der Verwaltungsorganisation. Für die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren bei der Ausführung von Bundesgesetzen gilt jedoch ein Gesetzesvorbehalt zugunsten des Bundes (Art. 84 Abs. 1 S. 1 u. 2 GG): Der Bund ist grundsätzlich befugt, im Kontext seiner materiellrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen auch Regelungen zu Verwaltungszuständigkeiten und zum Verwaltungsverfahren zu treffen. Um das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene zu vereinfachen, wurde 2006 mit der Föderalismusreform die generelle Zustimmungspflicht des Bundesrats für bundesrechtliche Regelungen zum Verwaltungsvollzug der Länder abgeschafft. Die Länder können grundsätzlich von entsprechenden Bundesgesetzen abweichende Regelungen treffen (Art. 84 Abs. 1 S. 2 u. 3 GG). Wenn aber ein besonderer Bedarf an bundeseinheitlicher Regelung besteht, kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrats weiterhin das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln.²¹ Ein solcher Ausschluss des Abweichungsrechts der Länder gilt u. a. für die Vorgaben zum Verwaltungsverfahren im Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen des Bundes (§ 19 BQFG) sowie für bundesrechtliche Verfahrensregelungen im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht (§ 105a AufenthG, § 41 StAG).

Da für den Verwaltungsvollzug generell die Länder zuständig sind, bestehen bei der Ausführung von Bundesgesetzen in den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede (Info-Box 3). Auch wenn es sich dabei um abschließende Regelungen handelt, die den Ländern keine

Spielräume für eigene Gesetzgebung einräumen, enthalten die entsprechenden Gesetze in der Regel zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensvorschriften, über deren Auslegung und Anwendung die Länder grundsätzlich selbstständig entscheiden können. Damit die bundesgesetzlichen Regelungen möglichst einheitlich angewendet werden, kann die Bundesregierung allerdings mit Zustimmung des Bundesrats allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, die für die jeweils zuständigen Behörden der Länder rechtlich bindend sind (Art. 84 Abs. 2 GG). Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die am 31. Oktober 2009 in Kraft getretene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, die u. a. die Voraussetzungen für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln konkretisiert und daher für den Verwaltungsvollzug der Ausländerbehörden in den Ländern große praktische Bedeutung hat (Bundesregierung 2012b, Teilliste BMI).

Eine direkte Übertragung von Aufgaben durch den Bund auf die Kommunen im Rahmen von bundesgesetzlichen Regelungen zu Verwaltungszuständigkeiten ist seit der Föderalismusreform 2006 explizit ausgeschlossen (Art. 84 Abs. 1 S. 7 u. Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG). Daher wurden z. B. die Regelungen zur Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte für die öffentliche Jugendhilfe im SGB VIII durch das Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008 gestrichen. Das entsprechende „Durchgriffsverbot“ für den Bund soll der administrativen und finanziellen Überlastung der Kommunen entgegenwirken und einen angemessenen Ausgleich der Verantwortlichkeiten innerhalb der Länder ermöglichen (Burgi 2010: 5ff.).²²

Abweichend von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für den Verwaltungsvollzug sieht das Grundgesetz für bestimmte Fälle die Ausführung von Bundesgesetzen im Wege der bundeseigenen Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts vor (Art. 86 GG). U. a. werden nach Art. 87 Abs. 2 S. 1 GG soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt. Als sozialer Versicherungsträger in diesem Sinne wird überwiegend auch die Bundesagentur für Arbeit angesehen. Außerdem hat der Bund nach dem Grundgesetz generell die Möglichkeit, selbstständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten für alle Angelegenheiten einzurichten, für die er die Gesetzgebungskompetenz hat (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG). Ein Beispiel für eine selbstständige Bundesoberbehörde ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Info-

21 Andere Regeln gelten für die Fälle der Auftragsverwaltung i. S. d. Art. 85 GG, die für das hier behandelte Thema jedoch nur am Rande relevant sind.

22 Zur Fortgeltung der vor der Föderalismusreform 2006 geltenden Regelungen vgl. die Übergangsbestimmung in Art. 125a Abs. 1 GG.

Info-Box 4 Aufgaben und Behördenstruktur des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bzw. seine Vorläuferbehörde (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge – BAFl) war bis 2003 in allererster Linie für Entscheidungen in Asylverfahren zuständig. Infolge der seit dem sog. Asylkompromiss 1993 stark gesunkenen Zahlen Asylsuchender und im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes wurden seine Aufgaben erheblich erweitert (SVR 2010a: 82). Neben der Durchführung der Integrationskurse und der im Aufenthaltsgesetz vorgesehenen migrationsspezifischen Beratung gehören hierzu nach § 75 AufenthG nun z. B. auch die fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung auf dem Gebiet der Integrationsförderung, wissenschaftliche Forschung zu Migrationsfragen und die Koordinierung von Informationsübermittlung und Auswertung der Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden des Bundes in Fällen mit ausländerrechtlicher Relevanz. Das BAMF führt außerdem das Ausländerzentralregister (§ 1 AZRG).

Neben der Zentrale in Nürnberg und vier dezentralen Fachreferaten hat das BAMF 22 Außenstellen, in denen Asylverfahren durchgeführt werden und sog. Regionalkoordinatoren die integrationsbezogenen Aufgaben des BAMF wahrnehmen. Durch diese Behördenstruktur reicht die Tätigkeit des BAMF bis in die Länderebene und die kommunale Ebene hinein. Der regionalen Tätigkeit des BAMF sind allerdings durch die Regelungen zur Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im Grundgesetz Grenzen gesetzt. Insbesondere dürfen nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG bundeseigene Mittel- und Unterbehörden nur bei einem dringenden Bedarf für neue Aufgaben des Bundes und nur mit Zustimmung des Bundesrats sowie der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags errichtet werden. Dies soll die Länder vor übermäßigen Eingriffen des Bundes in ihre Verwaltungszuständigkeit schützen. Die Aufgabenwahrnehmung in der Zentrale und den Außenstellen des BAMF darf die entsprechenden Zuständigkeitsregelungen im Grundgesetz nicht umgehen.

Box 4); es ist u. a. zuständig für die Durchführung der Integrationskurse, die durch das Zuwanderungsgesetz von 2005 eingeführt wurden, und die im Aufenthaltsgesetz vorgesehene migrationsspezifische Beratung (§ 75 Nr. 2 u. 9 u. §§ 43, 45 AufenthG).

Aus der prinzipiellen Trennung der Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern im Grundgesetz folgt nach der Rechtsprechung des BVerfG, dass der Bund und die Länder ihre Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen erfüllen müssen und ihr Zusammenwirken im Bereich der Verwaltung nur in Fällen zulässig ist, die das Grundgesetz ausdrücklich vorsieht. Bei einem Zusammenwirken von Bund und Ländern müssen zudem die Verantwortlichkeiten klar zugeordnet bleiben. Dies soll Unsicherheiten darüber vermeiden, welches (Verfahrens-)Recht anzuwenden ist, und eine hinreichende rechtliche und demokratische Kontrolle ermöglichen („Verbot der Mischverwaltung“).²³

Mit dem Grundgesetz vereinbar ist aber eine Verwaltungszusammenarbeit der Länder auf der Grundlage entsprechender Länderabkommen oder Staatsverträge oder eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern, die

lediglich koordinierenden Charakter hat und die oben genannten Grundsätze wahrt. Eine wichtige Form föderaler Kooperation sind die Konferenz der Ministerpräsidenten (MPK) und die Fachministerkonferenzen, in denen die Länder untereinander gemeinsame Positionen abstimmen, sich darüber hinaus aber auch mit dem Bund verständigen. Im Bereich der Integrationspolitik haben insbesondere die Aktivitäten und Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) und der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) Bedeutung. Seit 2007 tritt außerdem die Integrationsministerkonferenz (IntMK) regelmäßig zusammen, um eine bessere Zusammenarbeit der Länder auf dem Gebiet der Integrationspolitik zu erreichen.²⁴ Hinzu kommen Vereinbarungen der Regierungschefs von Bund und Ländern (z. B. die am 22. Oktober 2008 von Bund und Ländern beschlossene „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“, vgl. Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008) und zahlreiche Gremien der Ministerialverwaltungen zur Kooperation auf Arbeitsebene. Auch bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Rahmen des Nationalen

23 Zur Verfassungswidrigkeit des § 44b SGB II vor Einfügung des neuen Art. 91e in das Grundgesetz vgl. BVerfGE 119, 331/361ff.; allgemein zum Verbot der Mischverwaltung vgl. Siekmann 2009: Art. 91a Rn. 1ff. m. w. N.

24 Zur Arbeitsweise der Fachministerkonferenzen vgl. Kropp 2010: 137ff. sowie Bundesrat 2012.

Integrationsplans (NIP) bzw. des Nationalen Aktionsplans (NAP) für Integration handelt es sich um eine zulässige Form der koordinierenden Zusammenarbeit (s. Kap. 2.5). Im Unterschied zu parlamentarischen Entscheidungen setzen Beschlüsse entsprechender föderaler Gremien grundsätzlich einen Konsens aller Mitglieder voraus.²⁵ Veränderungen des Status quo lassen sich in diesen Gremien daher häufig nur schwer durchsetzen.

Für bestimmte Bereiche sieht das Grundgesetz zudem ausdrücklich vor, dass Bund und Länder ihre Aufgaben gemeinschaftlich wahrnehmen und bei der Verwaltung zusammenarbeiten (Art. 91a ff. GG). Durch die entsprechenden Regelungen im Grundgesetz werden zum einen Verwaltungskooperationen zwischen Bund und Ländern und zum anderen eine Übernahme finanzieller Lasten der Länder durch den Bund in einem begrenzten Umfang verfassungsrechtlich legitimiert (Siekmann 2009: Art. 91a Rn. 2ff.). Neben der in Art. 91b Abs. 2 GG vorgesehenen Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Erstellung von Schulleistungsstudien ist im Bereich der Integrationspolitik insbesondere die Regelung in Art. 91e GG zur Verwaltungszusammenarbeit bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II relevant, die im Jahr 2010 (infolge des Urteils des BVerfG zur Verfassungswidrigkeit der Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften) in das Grundgesetz eingefügt wurde. Durch diese Änderung des Grundgesetzes können die „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ nach dem SGB II weiterhin durch gemeinsame Einrichtungen der BA und der Kommunen („Job-Center“, vgl. §§ 6d, 44b SGB II) erbracht werden.

Ebenso wie die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen führt auch die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten auf unterschiedliche Akteure in Bund und Ländern zu zahlreichen Überschneidungen bzw. parallelen Zuständigkeiten. Im Bereich der Integrationspolitik spielen neben den Landesbehörden, die generell für den Verwaltungsvollzug zuständig sind, die BA und das BAMF als eigenständige Verwaltungsträger des Bundes eine wichtige Rolle. Im Bereich der beruflichen Bildung müssen zudem die Berufskammern (insbesondere IHKs und HWKs) einbezogen werden, die aufgrund entsprechender bundesrechtlicher Regelungen für die betriebliche Berufsausbildung (und die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse) zuständig sind. Die Abstimmung integrationspolitischer Entscheidungen auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen in Bund und Ländern ist daher mit erheblichen Herausforderungen verbunden.

2.3 Die doppelte Funktion der Kommunen: Selbstverwaltung und Verwaltungsvollzug für die Länder

Die Kommunen haben im Rahmen ihrer Verwaltungszuständigkeiten eine doppelte Funktion: Zum einen sind sie (als Körperschaften des öffentlichen Rechts) Teil der Verwaltungsorganisation der Länder und agieren in dieser Eigenschaft als deren untere Verwaltungsbehörden. Zum anderen sind sie Verwaltungsträger für die Aufgaben der Selbstverwaltung; in dieser Eigenschaft sind sie durch die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG und durch entsprechende Regelungen in den Landesverfassungen in besonderer Weise geschützt. Entsprechend können die Länder (im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen) öffentliche Aufgaben entweder als staatliche Auftragsangelegenheit oder als Selbstverwaltungsangelegenheit auf die Kommunen übertragen.²⁶ Daraus resultieren für die Kommunen jeweils unterschiedliche Handlungsspielräume.

Sofern die Kommunen staatliche Auftragsangelegenheiten ausführen, unterliegen sie der Rechts- und Fachaufsicht der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder und ihr Handlungsspielraum ist sehr begrenzt. Die Rechtsaufsicht umfasst die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns anhand der jeweils einschlägigen gesetzlichen Vorgaben. Die Fachaufsicht umfasst darüber hinaus auch Vorgaben zur Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns und die Kontrolle der Einhaltung der entsprechenden Vorgaben. Zu den staatlichen Auftragsangelegenheiten der Kommunen gehören z. B. die Gefahrenabwehr auf der Grundlage der Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder, die Durchführung von Einbürgerungsverfahren auf der Grundlage des Staatsangehörigkeitsgesetzes und die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsgenehmigungen auf der Grundlage des Aufenthaltsgesetzes.

Sofern den Kommunen öffentliche Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten übertragen sind, unterliegen sie lediglich der Rechtsaufsicht der zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder, über die Ausführung dieser Aufgaben können sie eigenverantwortlich entscheiden. Integrationspolitisch besonders wichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunen sind die Schulträgerschaft und die Trägerschaft für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Dies bedeutet, dass die Kom-

²⁵ In der MPK und der KMK reicht allerdings für bestimmte Beschlüsse inzwischen eine Mehrheit von 13 Ländern. In der IMK und der IntMK haben die Länder die Möglichkeit, sich zu enthalten und ihre Bedenken in einer Protokollnotiz zum Ausdruck zu bringen, ohne hierdurch entsprechende Beschlüsse zu blockieren (Kropp 2010: 136-137).

²⁶ Zu der entsprechenden Begrifflichkeit vgl. Burgi 2010: 76ff. und Schmidt-Aßmann/Röhl 2008: 41ff.

Info-Box 5 Erläuterungen zum Begriff Kommune

Der Begriff „Kommune“ wird allgemein als Oberbegriff für Gemeinden und Gemeindeverbände (vor allem Kreise) verwendet. Allerdings kommt dieser Oberbegriff im Grundgesetz (und in den Verfassungen der meisten Bundesländer) nicht vor; vielmehr beziehen sich die einschlägigen verfassungsrechtlichen Regelungen meist auf Gemeinden oder Kreise und sonstige Gemeindeverbände. Die Bedeutung des Begriffs „Kommune“ lässt sich daher am besten durch die Erläuterung der rechtlichen Begriffe „Gemeinde“ und „Gemeindeverbände“ erklären. Gemeinden lassen sich durch mehrere institutionelle Merkmale charakterisieren: Sie sind selbstständige, rechtsfähige Verwaltungseinheiten, die unter Beteiligung der Betroffenen eigenverantwortlich öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Gemeinden sind außerdem als Gebietskörperschaften organisiert, d. h. alle Personen mit Wohnsitz in der Gemeinde sind Mitglieder dieser Gemeinde, und ihre Selbstverwaltungsbefugnisse beziehen sich auf die Erledigung allgemeiner Verwaltungsaufgaben auf der örtlichen Ebene. Die Rechtsstellung und Binnenorganisation der Gemeinden (z. B. Zuständigkeiten des Gemeinderats und des Bürgermeisters) ist im Einzelnen in den Gemeindeordnungen der Bundesländer oder vergleichbaren Landesgesetzen geregelt. Der Begriff der Gemeinde umfasst grundsätzlich sowohl Millionenstädte als auch einzelne Dörfer. Trotz einheitlicher institutioneller Merkmale können sich Gemeinden also erheblich voneinander unterscheiden. Die kommunalrechtlichen Regelungen der Bundesländer sehen dementsprechend unterschiedliche Gemeindekategorien vor (z. B. kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte, kreisangehörige Gemeinden). Hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisse bedeutsam ist insbesondere die Unterscheidung zwischen kreisangehörigen Gemeinden, in deren Gebiet verschiedene Aufgaben auf Kreisebene erledigt werden, und kreisfreien Gemeinden (= kreisfreie Städte) (Burgi 2010: 36).

Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften, die mehrere Gemeinden zusammenfassen und zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildet wurden. Ihre wichtigste Erscheinungsform sind die Kreise oder Landkreise, deren Rechtsstellung und Binnenorganisation in den Kreisordnungen der Länder oder in vergleichbaren Landesgesetzen geregelt ist. Die Kreise nehmen örtliche Aufgaben wahr, die die einzelnen Gemeinden nicht erfüllen können, und unterstützen die Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. In einigen Bundesländern bestehen zu diesem Zweck außerdem Gesamtgemeinden (z. B. Gemeindeverwaltungsverbände in Baden-Württemberg und Hessen, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) oder über Kreisgrenzen hinausgehende höhere Kommunalverbände (die Bezirke in Bayern und die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe in Nordrhein-Westfalen) (Burgi 2010: 286). Keine Gemeindeverbände in einem verfassungsrechtlichen Sinn sind dagegen Zweckverbände, die auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Verträge zwischen den beteiligten Gemeinden nur bestimmte Einzelaufgaben wahrnehmen (z. B. Zweckverbände zur Abwasserentsorgung). Nicht eindeutig zuordnen lassen sich die verschiedenen Regionalverbände, die typischerweise für Aufgaben der Verkehrs- und Raumplanung und der Wirtschaftsförderung in größeren Ballungsräumen zuständig sind (z. B. Verband Region Stuttgart, Regionalverband Ruhr) (Schmidt-Aßmann/Röhl 2008: 120).

Das Grundgesetz und die Landesverfassungen enthalten Selbstverwaltungsgarantien sowohl zugunsten der Gemeinden als auch der Gemeindeverbände. Insbesondere muss den Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG das Recht gewährt werden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Eine entsprechende Selbstverwaltungsgarantie gilt auch für die Gemeindeverbände, allerdings ist dieser Schutz etwas schwächer (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG). Die einzelnen Gemeinden können sich außerdem auch gegenüber den Gemeindeverbänden auf ihr Selbstverwaltungsrecht berufen, wenn ohne hinreichende Rechtfertigung oder rechtliche Grundlage Aufgaben auf die höhere Ebene der Gemeindeverbände übertragen werden. Nicht durch die Selbstverwaltungsgarantien im Grundgesetz und in den Landesverfassungen geschützt sind die Gemeinden und Gemeindeverbände, sofern sie nicht in ihrer Eigenschaft als Träger der Selbstverwaltung agieren, sondern in ihrer weiteren Funktion als untere Verwaltungsbehörden der Länder.

Besonderheiten hinsichtlich der Rechtsstellung von Kommunen gelten für die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin. Bremen ist in die Gemeinden Bremen und Bremerhaven untergliedert; die obersten Organe der Stadt und des Bundeslandes Bremen (Bürgerschaft und Senat) sind jedoch identisch (Art. 143 der Freien Hansestadt Bremen). Hamburg hat keine eigene kommunale Ebene, sondern ist ausschließlich Bundesland (Art. 11f. der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg). Berlin ist gleichzeitig Bundesland und Stadt bzw. Gemeinde (Art. 1 Abs. 1 der Verfassung von Berlin). Die Berliner Bezirke erfüllen ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung und nehmen regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr (Art. 66 Abs. 2 der Verfassung von Berlin). Sie sind jedoch keine eigenständigen Gemeinden und werden daher nicht durch die Selbstverwaltungsgarantien im Grundgesetz geschützt.

munen für die Errichtung, Unterhaltung und Verwaltung von Schulen und Kindertageseinrichtungen oder sonstigen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe grundsätzlich selbst verantwortlich sind und hierbei lediglich die allgemeinen gesetzlichen Vorgaben auf Bundes- und Landesebene beachten müssen. Entsprechende Entscheidungsspielräume haben die Kommunen auch bei Aufgaben, zu deren Übernahme sie nicht gesetzlich verpflichtet sind, die sie aber aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) nach freier politischer Einschätzung übernehmen können („freiwillige Aufgaben“, z. B. kommunale Wirtschaftsförderung, kulturelle Angebote, freiwillige Bildungs- und Beratungsangebote).²⁷

In den Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin fallen die kommunale Ebene und die Landesebene in unterschiedlicher Weise zusammen (Info-Box 5). Zwar gibt es auch in diesen Ländern bzw. Stadtstaaten regionale Untergliederungen in Form von Bezirken oder Stadt- bzw. Ortsteilen; diese haben jedoch nicht den rechtlichen Status der Kommunen. Die Integrations- und Bildungskonzepte, die Bremen, Hamburg und Berlin in den vergangenen Jahren vorgelegt haben, machen deutlich, dass die spezifischen Zuständigkeitskonstellationen in den Stadtstaaten die Bündelung integrationspolitischer Maßnahmen erleichtern (vgl. z. B. Stadt Hamburg 2009; Freie Hansestadt Bremen 2011; Senatsverwaltung für Integration 2007).

2.4 Verteilung der finanziellen Verantwortlichkeiten: übermäßige Belastung von Ländern und Kommunen?

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder die Kosten für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben grundsätzlich selbst. Da die Länder in der Regel für den Verwaltungsvollzug zuständig sind, müssen sie also grundsätzlich die Kosten für die Ausführung sowohl von Bundesgesetzen als auch von Landesgesetzen tragen. Um zu verhindern, dass die Länder durch bundesrechtliche Regelungen übermäßig finanziell belastet werden, sieht das Grundgesetz allerdings Modifizierungen dieses Prinzips vor. Nach Art. 104a Abs. 3 GG können Bundesgesetze, die finanzielle Leistungen beinhalten und von den Ländern ausgeführt werden, die entsprechenden finanziellen Lasten ganz oder teilweise dem Bund übertragen. Seit der Föderalismusreform 2006 bedürfen zudem nach Art. 104a Abs. 4 GG Bundesgesetze, die finanzielle

oder vergleichbare Verpflichtungen der Länder gegenüber Dritten begründen (z. B. Regelungen zur Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder), der Zustimmung des Bundesrats, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind (BT-Drs. 16/813: 18).

Im Übrigen darf der Bund den Ländern nach Art. 104b GG Finanzhilfen nur für „besonders bedeutsame Investitionen“ auf Länder- und kommunaler Ebene gewähren, die im Hinblick auf die in Art. 104b GG genannten gesamtwirtschaftlichen Interessen erforderlich sind. Nach der Neufassung des Art. 104b GG durch die Föderalismusreform 2006 sind solche Finanzhilfen zudem auf Bereiche beschränkt, für die der Bund auch eine Gesetzgebungskompetenz hat. In Bereichen, für die den Ländern die alleinige Gesetzgebungskompetenz zusteht, sind Finanzhilfen des Bundes dagegen grundsätzlich nicht zulässig (sog. Kooperationsverbot).²⁸ Dies schließt z. B. eine Fortsetzung oder Neuauflage des im Jahr 2009 ausgelaufenen Ganztagschul-Investitionsprogramms des Bundes grundsätzlich aus (BT-Drs. 16/813: 19). Die Änderung des Art. 104b GG sollte die Möglichkeiten des Bundes beschränken, die Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich am goldenen Zügel zu politischen Entscheidungen zu bewegen, die auf Bundesebene gewünscht sind (Häde 2011: 99). Dadurch würde jedoch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bildung wesentlich erschwert.

Im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen gilt grundsätzlich, dass die Länder durch allgemeine und zweckgebundene Finanzaufweisungen im Rahmen des landesrechtlich geregelten kommunalen Finanzausgleichs für eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen sorgen müssen. Darüber hinaus sind die Länder in der Regel verpflichtet, den Kommunen bei einer Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben einen hierauf bezogenen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Ein solches sog. Konnexitätsprinzip wurde inzwischen in (fast) allen Verfassungen der Flächenstaaten verankert (Kluth 2009: 337). Zum finanziellen Ausgleich sind die Länder auch verpflichtet, wenn sie den Kommunen die Zuständigkeit für die Ausführung bundesrechtlicher Regelungen übertragen, z. B. für die Schaffung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen oder für Sozialhilfeaufgaben.²⁹

Die Verteilung der Kompetenzen für die Steuergesetzgebung und der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist in den Art. 105 bis 107 GG geregelt. Im Bereich der Steuergesetzgebung hat der

27 Zu den Zuständigkeiten und Handlungsspielräumen der Kommunen bei der Versorgung mit Wohnraum und der Integration in das Erwerbsleben s. Kap. 4 und 5.

28 Ausnahmen gelten aufgrund einer Änderung des Grundgesetzes im Rahmen des Konjunkturpakets II im Jahr 2009 in „außergewöhnlichen Notsituationen“ (Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG); vgl. außerdem die Übergangsregelung in Art. 12 Abs. 2 S. 2 lit. c GG.

29 Vgl. VerFGH NRW, Urteil v. 12.10.2010 – VerFGH 12/09; VfGBbg, Urteile v. 15.12.2008 – VfGBbg 66/08 u. 68/08.

Bund grundsätzlich eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 105 Abs. 2 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG). Allerdings haben die Länder das Recht, den Steuersatz bei der Grunderwerbssteuer zu bestimmen (Art. 105 Abs. 2a S. 2 GG), und die Kommunen das Recht, die genaue Höhe der Grund- und Gewerbesteuer festzulegen („Hebesatzrecht“, vgl. Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG u. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG). Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen ganz oder zum Teil den Ländern oder den Kommunen zufließt, bedürfen zudem der Zustimmung des Bundesrats (Art. 105 Abs. 3 GG).³⁰

Obwohl schon eine Reihe von Änderungen im Grundgesetz und den Landesverfassungen vorgenommen wurden, um die Kommunen vor einer finanziellen Überlastung zu schützen, ist die finanzielle Lage vieler Kommunen weiterhin sehr angespannt (Anton/Diemert/Winkler 2011: 11). Dies liegt in erster Linie an stark gestiegenen Sozialausgaben und einer hieraus resultierenden dauerhaften Überschuldung vieler Kommunen im vergangenen Jahrzehnt (Holtkamp 2010: 468). Aufgrund dieser Entwicklungen besteht die Gefahr, dass die Kluft zwischen armen und reichen Kommunen immer größer wird (Anton/Diemert/Winkler 2011: 11; Holtkamp 2011: 16). Durch das Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I: 2563) hat sich der Bund zwar verpflichtet, die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu übernehmen, allerdings zunächst nur in einem begrenzten Umfang und nur im Gegenzug zu erheblichen Kürzungen im Bereich der Arbeitsförderung (vgl. BT-Drs. 17/7141; BT-Drs. 17/7189 und BR-Drs. 668/11).

Infolge ihrer finanziellen Schwierigkeiten haben viele Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben im Bereich der Integrationspolitik immer geringere Handlungsspielräume. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Kommunen, besonders diejenigen in einer schlechten finanziellen Lage, Mehrausgaben auf Bundesebene zum Anlass nehmen, eigene Leistungen einzusparen, sodass eine auf Bundesebene erwünschte Besserstellung der betroffenen Personen leerläuft. So haben z. B. viele Kommunen bereits bestehende freiwillige Angebote für bedürftige Kinder (insbesondere Zuschüsse zum Mittagessen in Tageseinrichtungen für Kinder und Schulen) gestrichen, da die entsprechenden Leistungen seit der Verabschiedung des sog. Bildungspakets nun aus Bundesmitteln finanziert werden (Öchsner 2011).

2.5 Initiativen des Bundes zur Bündelung integrationspolitischer Maßnahmen: Beitrag zu einer effektiveren Koordinierung?

Die Bundesregierung hat im letzten Jahrzehnt verschiedene Initiativen gestartet, um übergreifende Konzepte oder Aktionspläne zu erarbeiten, die integrationspolitische Maßnahmen auf den verschiedenen föderalen Ebenen besser bündeln sollen und auch nichtstaatliche Akteure einbeziehen. Durch das Anfang 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz wurde das Bundesministerium des Innern (BMI) bzw. eine von ihm zu bestimmende Stelle verpflichtet, ein bundesweites Integrationsprogramm zu entwickeln, in dem die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen sowie privaten Trägern für ausländische Zuwanderer und Spätaussiedler festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationsangebote vorgelegt werden (§ 45 AufenthG); das BMI hat diese Aufgabe dem BAMF übertragen. Zudem veröffentlichte die Bundesregierung auf dem ersten Integrationsgipfel im Juli 2006 eine Erklärung, in der sie die Erarbeitung eines „Nationalen Integrationsplans mit klaren Zielen, konkreten Maßnahmen und Selbstverpflichtungen als Grundlage einer nachhaltigen Integrationspolitik“ durch sechs verschiedene von den fachlich jeweils zuständigen Bundesministerien geleitete Arbeitsgruppen ankündigte (Bundesregierung 2006).³¹ Diese Erklärung thematisierte allerdings weder die Verteilung der integrationspolitischen Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern noch das Verhältnis des Nationalen Integrationsplans (NIP) zu dem in § 45 AufenthG vorgesehenen bundesweiten Integrationsprogramm (IP).

Die Abstimmungen zum NIP und zum IP verliefen in der Folgezeit parallel zueinander: Auf dem zweiten Integrationsgipfel im Juli 2007 wurde der NIP vorgestellt, auf dem dritten Integrationsgipfel im November 2008 ein erster Fortschrittsbericht zu seiner Umsetzung präsentiert (SVR 2010a: 80). Der NIP beinhaltet von der Bundesregierung beschlossene Maßnahmen sowie „Selbstverpflichtungen“ der Länder, Kommunen und nichtstaatlichen Akteure zu einer breiten Palette integrationspolitisch relevanter Themen. Das unter der Federführung des BAMF entwickelte Integrationsprogramm wurde im September 2010 vom Bundeskabinett verabschiedet. Es enthält

30 Die Regelungen im Grundgesetz über die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen und über den Finanzausgleich zwischen den Ländern sind sehr komplex. Die Einnahmen aus der Einkommens- und Körperschaftsteuer gehen grundsätzlich je zur Hälfte an Bund und Länder, wobei die Länder einen Teil an die Gemeinden weiterleiten müssen (vgl. Art. 106 Abs. 3 bis 5 u. 7 GG). Die Verteilung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz geregelt (vgl. Art. 106 Abs. 3, 4 u. 5a GG). Den Kommunen stehen außerdem die Einnahmen aus der Grund- und Gewerbesteuer zu (Art. 106 Abs. 6 GG). Der Finanzausgleich zwischen den Ländern findet auf der Grundlage der Vorgaben in Art. 107 GG und entsprechenden zustimmungspflichtigen Bundesgesetzen statt.

31 Darüber hinaus wurde im Herbst 2006 die Deutsche Islamkonferenz ins Leben gerufen, die jedoch in erster Linie als ein Dialogforum fungieren soll.

Empfehlungen zur Förderung der Sprachkenntnisse und der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen und zur Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen und bezieht sich dabei teilweise auf die im NIP vorgesehenen Maßnahmen (BAMF 2012). Auf dem vierten Integrationsgipfel im November 2010 hat die Bundesregierung schließlich die Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans (NAP) für Integration innerhalb eines Jahres angekündigt, in dem auf der Grundlage des NIP verbindliche Zielvorgaben vereinbart werden sollen (Integrationsbeauftragte 2010). Der NAP wurde beim fünften Integrationsgipfel im Januar 2012 vorgestellt. Der umfangreiche Bericht bündelt die für elf Bereiche entwickelten Ziele, die sich in ihrer Konkretheit deutlich unterscheiden (Integrationsbeauftragte 2012; IntMK/Integrationsbeauftragte 2012).

Die Vorbereitung des NIP und des NAP war teilweise von Spannungen zwischen den beteiligten Akteuren aus Bund und Ländern begleitet, u. a. weil in vielen Bereichen, die in den entsprechenden Arbeitsgruppen und Dialogforen behandelt wurden, den Ländern eine zentrale Rolle zukommt, die Federführung und Leitung dieser Gremien jedoch der Bund innehatte. Auf dem ersten Treffen der Integrationsministerkonferenz im April 2007 verständigten sich die Länder darauf, einen gemeinsamen Länderbeitrag für den NIP zu erarbeiten und von gesonderten Einzelbeiträgen der Länder abzusehen (IntMK 2007). Auch für die Vorbereitung des NAP wurde ein gemeinsames Vorgehen vereinbart (IntMK 2011). Vertreter der einzelnen Länder haben jedoch auch über die gemeinsamen Länderbeiträge hinaus durch eine aktive Mitarbeit in den Arbeitsgruppen und Dialogforen die jeweiligen Abschlussberichte inhaltlich mitgestaltet. Die entsprechenden Initiativen des Bundes haben die Kommunikation über integrationspolitische Maßnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in jedem Fall intensiviert. Ob sie darüber hinaus tatsächlich dazu beitragen können, trotz der zahlreichen parallelen oder sich überschneidenden Zuständigkeiten im deutschen Mehrebenensystem inte-

grationspolitische Maßnahmen effektiv zu koordinieren, ist noch nicht absehbar (Bade 2007).³²

2.6 Fazit: Zuständigkeitsüberschneidungen als integrationspolitische Herausforderung

Das im Grundgesetz festgeschriebene Mehrebenensystem birgt – trotz aller Chancen einer flexiblen, subsidiären und sachnahen Regelungsstruktur – eine Reihe von Unzulänglichkeiten, die in integrationspolitisch relevanten Bereichen besonders deutlich werden. **Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungsaufgaben auf unterschiedliche Akteure in Bund, Ländern und Kommunen führt zu zahlreichen parallelen und sich überschneidenden Zuständigkeiten, die eine effektive Bündelung integrationspolitischer Maßnahmen erschweren.** Infolge dieser Zuständigkeitsüberschneidungen und der unterschiedlich verteilten finanziellen Verantwortlichkeiten besteht zudem die Gefahr, dass die Kommunen für eine zielgerichtete Integrationspolitik vor Ort keine ausreichenden Mittel zur Verfügung haben oder dass integrationspolitische Maßnahmen des Bundes durch entsprechende Kürzungen auf lokaler Ebene lediglich die Kostenlast verschieben. Ob durch Initiativen des Bundes wie den NIP bzw. den NAP für Integration integrationspolitische Maßnahmen über einen Anstoß in die richtige Richtung hinaus tatsächlich effektiv koordiniert werden können, ist noch nicht absehbar. **Bei der Entwicklung integrationspolitischer Strategien müssen die entsprechenden Regelungen zur Verteilung der Zuständigkeiten im deutschen Mehrebenensystem in jedem Fall angemessen berücksichtigt werden. Gleichzeitig müssen bei weiteren Reformen des föderalen Systems im gemeinsamen Interesse spezifische integrationspolitische Ziele formuliert werden.**

32 Zu den unproduktiven Überschneidungen bei der institutionellen Berichterstattung über Integration und Migration vgl. außerdem SVR 2010a: 83–84.

Frühkindliche und schulische Bildung

Seit die Schüler in Deutschland in der ersten PISA-Studie im Jahr 2000 im internationalen Vergleich schlecht abgeschnitten haben, steht das deutsche Bildungssystem unter verstärkter Beobachtung von Öffentlichkeit und Politik. Die Studie kritisierte vor allem, dass der schulische Erfolg in Deutschland sehr stark von der sozialen Lage des Elternhauses abhängt. Da Schüler mit Migrationshintergrund in Deutschland häufig aus sozial schwachen Elternhäusern stammen, schnitten sie in der PISA-Studie besonders schlecht ab (SVR 2010a: 137–143).³³ Als Reaktion auf den sog. PISA-Schock wurde in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Schulqualität zu verbessern und so dazu beizutragen, dass die schulischen Leistungen auch von Schülern mit Migrationshintergrund besser werden (Langenfeld 2007: 358–381). Wie die neueste PISA-Studie für das Jahr 2009 zeigt, tragen diese Bemühungen erste Früchte. Dennoch ist zwischen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund nach wie vor ein deutlicher Abstand sichtbar (OECD 2011). Beispielsweise zeigt der zweite Integrationsindikatorenbericht der Integrationsbeauftragten, dass der Anteil der ausländischen Jugendlichen, die ohne Schulabschluss eine allgemeinbildende Schule verlassen, immer noch mehr als doppelt so hoch liegt wie bei deutschen Jugendlichen (Engels et al. 2011: 37).

Im Folgenden werden die Veränderungen im Hinblick darauf analysiert, wie sie sich auf Bildungsbeteiligung und -erfolg der Schüler mit und ohne Migrationshintergrund auswirken. Dabei liegt der Fokus auf drei Punkten, die bereits im SVR-Jahresgutachten 2010 als zentrale Stell-schrauben identifiziert wurden, um den Bildungserfolg in der Einwanderungsgesellschaft zu verbessern: die flächendeckende Verbesserung frühkindlicher Bildung, der Ausbau von Ganztagschulen und der Abbau von schulischer Segregation an Schulen. Jeder der drei Bereiche

bietet eine Reihe konkreter Möglichkeiten, die Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit (und ohne) Migrationshintergrund deutlich zu verbessern.

3.1 Frühkindliche Bildung: Verbesserungen notwendig

Kaum ein Bereich wirkt sich auf die späteren Schulleistungen von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund so nachhaltig aus wie die frühkindliche Bildung³⁴ (Hüsken et al. 2008: 19–22; Bertelsmann Stiftung 2009; Stamm/Viehhauser 2009). Diese Einsicht setzt sich in Deutschland zunehmend durch, auch als Folge der PISA-Ergebnisse: Frühkindliche Bildung soll nicht länger nur die Eltern in ihrem Erziehungsauftrag unterstützen und ihnen ermöglichen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, sondern der Elementarbereich wird zunehmend als erste Stufe des Bildungssystems begriffen. Allerdings gibt es zwischen der frühkindlichen und der schulischen Bildung grundlegende Unterschiede. Besteht im schulischen Bereich die Pflicht zur Teilnahme, ist die frühkindliche Bildung ein Angebot des Staats, das freiwillig wahrgenommen oder ausgeschlagen werden kann. Dies hat zuweilen schwerwiegende Folgen für Kinder, deren Eltern ihnen zu Hause nicht die Hilfestellungen geben können, die notwendig sind, um ihre Begabungen zu stärken und ihre sprachlichen Fertigkeiten so zu entwickeln, dass sie dem Unterricht in der Grundschule folgen können. Es gibt derzeit noch keine der Schulpflicht vergleichbare Kindergartenpflicht (Info-Box 6).

Entsprechend bietet der Staat auch keine frühkindliche Bildung für alle Kinder an. Allerdings wächst die Zahl jener Eltern, die ihr Kind in einer Kita anmelden möchten. Diesem Wunsch kam der Staat im Jahr 1996 nach und ge-

33 Untersuchungen zeigen entsprechend, dass die Unterschiede in den Bildungsabschlüssen zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund geringer ausfallen bzw. sich sogar ins Gegenteil verkehren, wenn der sozioökonomische Hintergrund oder die Generation berücksichtigt werden. Wird der sozioökonomische Hintergrund berücksichtigt, schneiden bspw. türkische Jugendliche der zweiten Generation sogar besser ab als Jugendliche ohne Migrationshintergrund (Gresch/Kristen 2011).

34 „Frühkindliche Bildung“ wird hier dem Begriff „vorschulische Betreuung“ vorgezogen. Er soll zum einen verdeutlichen, dass der Fokus des Kapitels auf dem Aspekt der Bildung im Elementarbereich liegt und nicht auf der Betreuung; zum anderen grenzt er diese gegenüber der Institution der Vorschule ab, die es in Hamburg noch gibt.

Info-Box 6 Kompetenzverteilung im Bereich der frühkindlichen Bildung

Rechtlich gehört die frühkindliche Bildung nicht zum staatlichen Bildungsauftrag. Dies schlägt sich zum einen darin nieder, dass der Besuch von Kindertagesstätten (Kitas) freiwillig ist. Zum anderen sind für die außerschulische Betreuung von Kindern und Jugendlichen und damit auch für die Betreuung in Kitas nicht ausschließlich die Länder, sondern auch der Bund als Gesetzgeber zuständig. Seine (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz hat der Bund u. a. durch die Verabschiedung des Sozialgesetzbuchs (SGB) VIII wahrgenommen, das allgemeine Regelungen zur Jugendsozialarbeit, zur Förderung der Erziehung in der Familie und zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege enthält. Die entsprechenden Regelungen legen z. B. fest, dass die Förderung die sprachlichen Fähigkeiten und die ethnische Herkunft der Kinder berücksichtigen soll, außerdem sollen die Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen mit den Schulen zusammenarbeiten, um den Kindern einen guten Übergang in die Schule zu sichern. Nähere Regelungen über Inhalt und Umfang der entsprechenden Aufgaben und Leistungen sind dem Landesrecht vorbehalten. Die Länder haben entsprechend Ausführungsgesetze zum SGB VIII erlassen, die die Vorgaben sowohl konkretisieren als auch erweitern.³⁵

Im SGB VIII ist außerdem festgelegt, dass für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt ein Anspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung besteht. Für Kinder unter drei Jahren besteht ein Anspruch auf einen Betreuungsplatz, wenn eine Förderung für die „Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist“ oder wenn die Erziehungsberechtigten erwerbstätig oder in der Ausbildung sind oder Arbeit suchen. Einige Länder sehen auch einen generellen Anspruch auf Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege schon vor Vollendung des dritten Lebensjahrs vor, z. B. Thüringen oder Berlin. Bis August 2013 sollen Kinder bundesweit bereits ab einem Jahr Anspruch auf einen Kita-Platz haben (BR-Drs. 295/08: 3); für Eltern, die ihr Kind zu Hause betreuen, soll ein Betreuungsgeld eingeführt werden.

Im Unterschied zur Schule liegt die Entscheidung über den Besuch einer Kita bei den Eltern, das Interesse des Staats oder des Kindes ist diesem Willen nachgeordnet. Dies ist auch als eine Antwort auf den totalitären Zugriff des Staats auf die Kinder zur Zeit des Nationalsozialismus zu verstehen. Die Kehrseite ist aber, dass der Staat – außer einer Vorverlagerung der Schulpflicht um ein Jahr – kaum Möglichkeiten hat, Eltern zu verpflichten, ihre Kinder in die Kita zu schicken. Das gilt selbst dann, wenn die Eltern offensichtlich nicht selbst imstande sind, ihre Kinder ausreichend auf die Schule vorzubereiten. In vielen Ländern bestehen allerdings verpflichtende Vorgaben zur Sprachförderung für Vorschulkinder, die nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Beispiele hierfür sind das Kinderbildungsgesetz und das Schulgesetz von Nordrhein-Westfalen.³⁶ Der Staat verpflichtet hier jedoch nicht zum Besuch einer Kita, sondern zu entsprechenden Maßnahmen, die in Kitas, aber auch in Schulen oder anderen Einrichtungen zur Schulvorbereitung durchgeführt werden. Zwischen der zunehmenden Bedeutung frühkindlicher Bildung für ein erfolgreiches Durchlaufen des schulischen Bildungssystems einerseits und andererseits den rechtlichen Möglichkeiten, den Kita-Besuch bei Bedarf festzulegen, bestehen also erhebliche Spannungen, die von gesetzgeberischer Seite noch aufgelöst werden müssen.

Die Ausführungsgesetze der Länder und die dazugehörigen Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften enthalten meist auch Vorgaben zu Personalausstattung, Qualifikation des Personals, Qualitätssicherung sowie Organisation und Finanzierung der frühkindlichen Betreuung.

Für die im SGB VIII und den Ausführungsgesetzen der Länder vorgesehenen Aufgaben und Leistungen und damit auch für die frühkindliche Bildung sind nach den jeweiligen Landesgesetzen die Kreise oder kreisfreien Städte und teilweise auch die kreisangehörigen Gemeinden zuständig. Die Kommunen können die Ermessensspielräume, die die jeweiligen bundes- und landesrechtlichen Regelungen einräumen, grundsätzlich eigenständig nutzen und unterliegen nur der Rechtsaufsicht der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden (Vondung 2011: § 69 Rn. 11). Insbesondere haben sie aber dafür zu sorgen, dass genügend Plätze für die Betreuung in Kitas und in der Kindertagespflege angeboten werden. Bei der Planung des entsprechenden Angebots müssen sie freie Träger angemessen einbeziehen und unterstützen (Münder 2011).

An der Finanzierung von Kitas und Kindertagespflege sind nach den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen üblicherweise sowohl die Gemeinden und die Kreise beteiligt als auch die Länder, Letztere durch

35 Für eine Übersicht über die Ausführungsgesetze der Länder vgl. Kunkel 2011, Synopse 3 im Anhang.

36 Für weitere Regelungen zur Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung vor der Einschulung s. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 243.

direkte Zweckzuweisungen oder mittelbar über unterschiedliche Formen der Refinanzierung (Schmid-Obkirchner 2011). Nach dem Grundsatz in Art. 104a des Grundgesetzes, dass die Wahrnehmung von Aufgaben und die Verantwortung für die Ausgaben dafür immer bei derselben staatlichen Ebene liegen, kommt eine unmittelbare finanzielle Beteiligung des Bundes prinzipiell nicht in Betracht. Allerdings kann der Bund sich an den Investitionskosten für den Ausbau der Kinderbetreuung beteiligen. Auf dieser Grundlage wurde z. B. 2008 das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder verabschiedet (BR-Drs. 295/08) und 2009 im Rahmen des Konjunkturpakets II das Zukunftsinvestitionsgesetz, das Finanzhilfen des Bundes u. a. für „Einrichtungen der vorschulischen Infrastruktur“ vorsieht. Auf der Grundlage der Regelung in § 90 SGB VIII und entsprechender Regelungen in den Ausführungsgesetzen der Länder wird die Betreuung außerdem durch Elternbeiträge finanziert (Schmid-Obkirchner 2011).

stand jedem Kind ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Anspruch auf Betreuung in einer Tageseinrichtung zu. Bis zum August 2013 soll dieser Anspruch auch auf Kinder zwischen einem und drei Jahren ausgeweitet werden (BR-Drs. 295/08: 3). Eine solche Regelung besteht bereits in verschiedenen Bundesländern, z. B. Thüringen und Sachsen-Anhalt. Ob die dafür notwendigen Kapazitäten aufgebaut werden können, ist schon allein angesichts des damit steigenden Bedarfs an qualifizierten Fachkräften fraglich. Für 2013 soll für unter Dreijährige eine Betreuungsquote von 35 Prozent erreicht werden. Inzwischen ist aber sogar von einem Betreuungswunsch von 39 Prozent der Eltern auszugehen. Derzeit liegt die Quote deutschlandweit bei 25,2 Prozent (Stand März 2011). Im Bundesländervergleich bildet Nordrhein-Westfalen mit einer Betreuungsquote für unter Dreijährige von gerade einmal 15,9 Prozent das Schlusslicht (Hüsken 2011: 29; Statistisches Bundesamt 2011b: 7). Der Deutsche Städtetag hat Ende 2010 berechnet, dass monatlich 8.000 bis 11.500 neue Plätze geschaffen werden müssten, um den kommenden Bedarf zu decken (Deutscher Städtetag 2011). Ob diese Ziele erreicht werden, erscheint vor allem deshalb fraglich, weil sich der Ausbau der Betreuungsplätze zwischen März 2010 und März 2011 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum sogar abgeschwächt hat (Destatis 2011a). **Der SVR fordert, den Ausbau der Betreuungsplätze kurzfristig wieder zu beschleunigen. Dieser Verantwortung für die Zukunft des Landes darf der Staat sich nicht entziehen.**

Ob Kinder von bestehenden Angeboten frühkindlicher Bildung profitieren, liegt bisher also grundsätzlich in der Entscheidung der Eltern (Info-Box 6). Eine Ausnahme hiervon sind die Sprachstandsfeststellungsverfahren, mit denen die Deutschkompetenzen von Vier- bis Sechsjährigen getestet werden. Im NIP haben sich alle Bundesländer verpflichtet, die Förderung von Deutsch in der Kita-Arbeit zu verankern. Die Umsetzung unterscheidet sich

jedoch stark: In Baden-Württemberg werden alle Kinder im Rahmen der Schuleingangsuntersuchung getestet, in Bayern nur Kinder von nicht deutschsprachigen Eltern. In den meisten Bundesländern sind sowohl die Diagnoseverfahren verpflichtend als auch die Fördermaßnahmen, die sich bei diagnostiziertem Bedarf anschließen. Im Saarland z. B. ist die Teilnahme an den Fördermaßnahmen aber freiwillig. In Mecklenburg-Vorpommern wiederum werden mit Stand 2011 weder Diagnoseverfahren noch Fördermaßnahmen durchgeführt. Ob Sprachförderung im Elementarbereich verpflichtend ist, unterscheidet sich also je nach Bundesland. Auch Art und Umfang der Diagnoseverfahren und der Fördermaßnahmen weichen voneinander ab (Lisker 2011: 30–70).

Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten ist insbesondere von Bedeutung, dass Eltern von Kindern mit Migrationshintergrund frühkindliche Bildungsangebote seltener nutzen als Eltern von Kindern ohne Migrationshintergrund. Zwar unterscheiden sich die Verhältnisse je nach Bundesland beträchtlich. Bundesweit liegt aber die Betreuungsquote bei Kindern mit Migrationshintergrund³⁷ rund ein Fünftel niedriger als bei Kindern ohne Migrationshintergrund. Werden nur die unter Dreijährigen betrachtet, ist die Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund nicht einmal halb so hoch wie bei Kindern ohne Migrationshintergrund (Tab. 3.1).

Eine andere Erhebung, die nach einzelnen Jahrgängen differenziert, zeigt zwar, dass die Nichtbesuchsquoten bei Fünfjährigen (sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund) mit fünf Prozent sehr viel niedriger liegen als bei Dreijährigen, bei denen 20 Prozent nicht in Kindertagesstätten oder zu Tagesmüttern gehen (Hüsken et al. 2008: 31–32). Dennoch wird ein Teil der Kinder, die gerade unter Aspekten der Sprachförderung von frühkindlicher Bildung profitieren würden (Karakaşoğlu/Gruhn/Wojciechowicz 2011: 60), von derartigen Angeboten nicht erreicht. Ein Grund hierfür ist, dass gerade sozioökonomisch schlechtergestellte Familien ihre Kinder seltener in

37 Hier darüber definiert, dass mindestens ein Elternteil im Ausland geboren ist.

Tab. 3.1 Kindertagesbetreuungsquote nach Altersgruppen und Bundesländern 2010³⁸

Bundesland	Betreuungsquote in Prozent					
	mit Migrationshintergrund			ohne Migrationshintergrund		
	zusammen	unter 3 Jahre	3 bis 5 Jahre	zusammen	unter 3 Jahre	3 bis 5 Jahre
Baden-Württemberg	54	15	90	61	24	99
Bayern	47	13	77	60	23	96
Hamburg ³⁹	46	20	70	67	41	99
Hessen	53	14	90	61	26	95
Niedersachsen	45	9	83	60	22	95
Nordrhein-Westfalen	50	10	89	57	19	94
Rheinland-Pfalz	58	19	96	63	27	98
Schleswig-Holstein	45	12	77	60	24	93
Deutschland gesamt	50	14	85	63	30	97
früheres Bundesgebiet ohne Berlin	50	13	86	60	23	96
neue Länder mit Berlin	50	24	76	75	52	99

Quelle: Destatis 2011b; Stand: März 2011

eine Betreuungseinrichtung schicken als sozial besser situierte Familien (Hüsken et al. 2008: 37). Da Zuwanderer im Durchschnitt eine höhere Erwerbslosigkeit, ein geringeres Einkommen und einen niedrigeren Bildungsstand haben, lassen sich die geringeren Teilnahmequoten zu einem erheblichen Teil anhand des sozioökonomischen Hintergrunds erklären. Darüber hinaus lassen sich aber auch Vorbehalte von Eltern mit Migrationshintergrund gegenüber frühkindlichen Betreuungseinrichtungen erkennen, besonders wenn die Einrichtungen konfessionell gebunden sind und sich noch nicht interkulturell geöffnet haben (Neumann 2005). **Wenn frühkindliche Bildung unter integrationspolitischen Gesichtspunkten Wirkung entfalten soll, müssen Wege gefunden werden, um für möglichst viele Kinder mit oder ohne Migrationshintergrund und ungeachtet ihres sozioökonomischen Hintergrunds Angebote frühkindlicher Bildung erreichbar zu machen. Insbesondere ab dem dritten Lebensjahr ist eine maximale Betreuungsquote anzustreben.**

Denkbar wäre, die Schulpflicht auf jüngere Altersgruppen auszuweiten und ein verpflichtendes Vorschul-

jahr für alle Kinder einzuführen. Eine solche Reform hätte weitreichende Konsequenzen: Mit einem verpflichtenden Vorschuljahr würde der Elementarbereich in gewisser Weise zu einem Teil des Bildungssystems werden und fiel damit unter die Kompetenzhoheit der Länder. Zudem müsste die öffentliche Hand die Finanzierung für das zusätzliche Bildungsjahr sicherstellen. Gerade dieser Punkt erschwert eine entsprechende Reform. Darüber hinaus würde eine solche Reform zwangsläufig auch den Alltag in der Kita verändern: Hier würde nicht länger Spielen und spielerisches Lernen im Vordergrund stehen, sondern auch didaktisches Lernen. Die Kita müsste zur Schule werden (Guckelberger 2012).

Fraglich ist indes, ob eine Kita-Pflicht ein Jahr vor der Einschulung allein schon den gewünschten Effekt bringen kann: Von den Fünfjährigen besuchen ohnehin schon die meisten eine solche Einrichtung. Große bildungspolitische Effekte wären also nur durch eine weitergehende Verpflichtung zu erzielen, z. B. für die letzten drei Jahre vor der Einschulung. Eine solch weitreichende Pflicht zur Annahme von Angeboten außerhäuslicher Betreuung

38 Das Statistische Bundesamt weist die Ergebnisse nur für ausgewählte Bundesländer bzw. die ostdeutschen Bundesländer gesamt (mit Berlin) aus, da in den übrigen Bundesländern die entsprechenden Altersgruppen bei Kindern mit Migrationshintergrund zu schwach besetzt sind, um sie einzeln auszuweisen. Andere Berechnungen, die eine geringere Repräsentativität der Aussagen in Kauf nehmen, weisen auf insgesamt höhere Betreuungsquoten in den neuen Bundesländern und größere Abstände zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund hin (z. B. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 52–53).

39 Für Hamburg ist die Vergleichbarkeit der Ergebnisse ggf. eingeschränkt, da hier zusätzlich die Institution einer kostenlosen Vorschule existiert (Stadt Hamburg 2012a).

ist jedoch angesichts des im Grundgesetz garantierten Elternrechts auf Erziehung (Info-Box 6) schwerlich vorstellbar. Zudem ist bei jeder Debatte über eine weitergehende Pflicht zum Kita-Besuch zu bedenken, dass die Qualität der Einrichtungen und Angebote entsprechend steigen müsste, um zu gewährleisten, dass der Besuch auch tatsächlich zu größeren schulischen Erfolgen führt. Auch wären die Kita-Angebote auf die divergierenden Ansprüche unterschiedlicher Elterngruppen ebenso abzustimmen wie auf die unterschiedlichen sprachlichen Ausgangsvoraussetzungen im Elternhaus.

Unabhängigbar, um die Teilnahme von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund an frühkindlicher Bildung zu verbessern, sind – neben einem ausreichenden Angebot an Kita-Plätzen – in jedem Falle der Abbau von Hemmschwellen und stärkere Anreizstrukturen. Darauf sollten Bund, Länder und Kommunen in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen hinwirken. Vorschläge dazu werden in den folgenden Unterkapiteln vorgestellt.

Kostenfragen des Kita-Besuchs

Ein Faktor, der eine höhere Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund in frühkindlichen Betreuungseinrichtungen hemmt, sind die Beiträge, die Eltern dafür entrichten müssen (Hüsken et al. 2008). In vielen Bundesländern ist nur das letzte Jahr vor der Einschulung beitragsfrei; in Hamburg steht die Kita in Konkurrenz zur Institution einer beitragsfreien Vorschule (Stadt Hamburg 2012a). Lediglich Rheinland-Pfalz sieht einen kostenlosen Kita-Besuch für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr vor (Bertelsmann Stiftung 2011), der vom Land finanziert wird (MBWWK RLP 2010). Zwar sind die Elternbeiträge nach dem Einkommen gestaffelt, und Eltern können aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage teilweise oder ganz davon befreit werden. Die Gebühren variieren jedoch erheblich zwischen den Bundesländern und auch zwischen einzelnen Kommunen, die die Sätze selbst festlegen können. Je nach Kommune sind für eine Modellfamilie Beträge von 0 bis zu 2.672 Euro pro Jahr fällig (IW Consult GmbH 2010: 31).⁴⁰ Hinzu kommen in der Regel weitere Kosten, etwa das Essensgeld.⁴¹

Die Höhe der Beiträge hängt auch von der kommunalen Haushaltslage und den politischen Prioritäten ab. Gerade bei finanzschwachen Gemeinden könnte der vorgesehene Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige die kommunalen Haushalte zusätzlich belasten und in der Folge auch zu einer weiteren Erhöhung der Elternbeiträge führen (IW Consult GmbH 2010: 10).

Für die angestrebte Erhöhung der Betreuungsquote gerade bei Kindern aus sozial schwachen Milieus wäre dies kontraproduktiv. **Soll die Betreuungsquote verbessert werden, muss über eine Beitragsreduktion oder Beitragsfreiheit für frühkindliche Angebote für Eltern mit und ohne Migrationshintergrund nachgedacht werden.** Dies könnte gerade sozial schwache Eltern motivieren, ihr Kind frühzeitig und nicht erst im letzten Jahr vor der Einschulung in einer Kita anzumelden. Am effektivsten wäre eine Beitragsfreiheit ab dem ersten Kita-Jahr. Aber auch die Einführung eines Gratisjahres z. B. für Dreijährige könnte positive Effekte haben, denn dies könnte Eltern dazu bringen, ihre Kinder auch dann nicht mehr von der Kita abzumelden, wenn im Anschluss Beiträge erhoben werden.

Ein Betreuungsgeld, dessen Einführung die Bundesregierung 2011 beschlossen hat, entfaltet hingegen eine kontraproduktive Wirkung, wie der SVR schon frühzeitig kritisch hervorgehoben hat (SVR 2010b). Es soll an Eltern ausgezahlt werden, die ihre Kinder zu Hause betreuen. Wie Studien (Kleineberg/Plünnecke 2011; Tunberger/Sigle-Rushton 2011) u. a. im Auftrag des Bundesfinanzministeriums (ZEW 2009) gezeigt haben, wirken diese Zahlungen gerade auf Familien mit niedrigem Einkommen (zu denen vermehrt auch Familien mit Migrationshintergrund zählen) als Anreiz, ihre Kinder nicht in einer Kita anzumelden, weil sie dann nicht in den Genuss des Betreuungsgeldes gelangen würden. **Durch das Betreuungsgeld wird also voraussichtlich die Kita-Partizipation ausgerechnet jener Kinder sinken, die von den Angeboten frühkindlicher Bildung am stärksten profitieren würden. Der Anreiz sollte aber genau entgegengesetzt wirken, nämlich den Besuch frühkindlicher Betreuungseinrichtungen zu belohnen.**

Träger und Qualitätsstandards

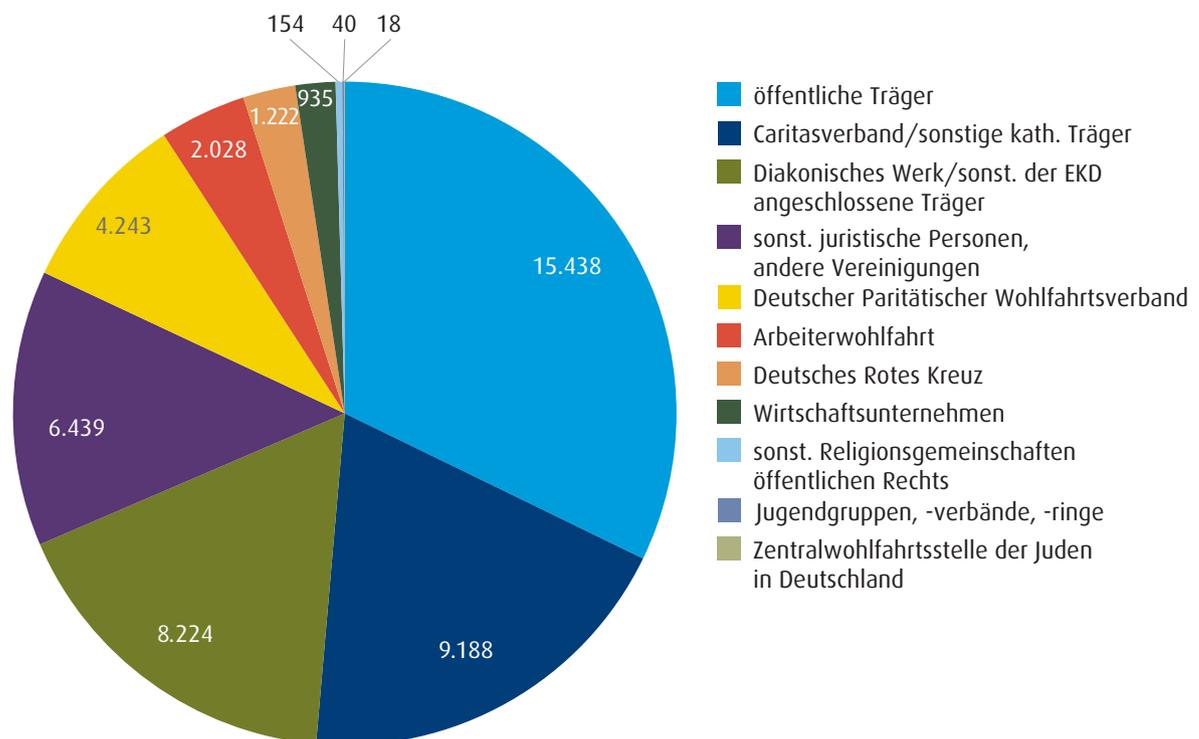
Um die Beteiligungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund in frühkindlicher Bildung zu erhöhen, müssen auch Berührungspunkte von Eltern gegenüber den betreffenden Einrichtungen abgebaut werden, die teils kulturell induziert sein können. Dazu müssen die Einrichtungen sich stärker interkulturell öffnen, auf Zuwandererfamilien zugehen und es diesen so erleichtern, sich ihrerseits für diese Institutionen zu öffnen, die ihnen aus ihrem Herkunftsland möglicherweise wenig vertraut sind (Karakaşoğlu/Gruhn/Wojciechowicz 2011: 109–118; Neumann 2005).⁴² Eine solche Öffnung, die durch Ländergesetze bzw. zugehörige Bestimmungen zu regeln wäre, beginnt bei der

40 Die hier genannten Beiträge beziehen sich auf eine Modellfamilie mit folgenden Merkmalen: Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von dreieinhalb und fünfeinhalb Jahren im Kindergarten; das Jahresbruttoeinkommen der Eltern beträgt 45.000 Euro.

41 Das Essensgeld wird z. B. in Berlin für Kinder, deren Eltern von Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz leben müssen, nicht übernommen (Abgeordnetenhaus von Berlin Drs. 16/14975).

42 Beim Programm „frühstart“ Rheinland-Pfalz der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung werden z. B. die Erzieher darin geschult, die Kompetenzen von Eltern einzubinden und Mehrsprachigkeit als Bereicherung anzusehen.

Abb. 3.1 Trägerstruktur von Kindertageseinrichtungen 2011



Anmerkung: Gezählt wurden alle Tageseinrichtungen mit Ausnahme derer für 5- bis 14-Jährige, die nur von Schulkindern besucht werden.
Quelle: Statistisches Bundesamt 2011a: 10

Ausbildung der Erzieher und reicht bis zur verstärkten Anstellung von Erzieherinnen und Erziehern mit Migrationshintergrund. Dazu gehört aber auch, dass für Institutionen wie z. B. Migrantenorganisationen oder -verbände bessere Möglichkeiten geschaffen werden, entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in § 45 SGB VIII Träger von Kitas zu werden. Derzeit ist die Landschaft der Kindertageseinrichtungen von öffentlichen, katholischen und evangelischen Trägern dominiert (Abb. 3.1). Grundsätzlich kommen auch muslimische Vereine als Träger einer Kita in Betracht, sofern sie über die entsprechenden organisatorischen, personellen und finanziellen Ressourcen verfügen. Nicht nur unter Subsidiaritätsgesichtspunkten wäre diese stärkere Diversifizierung der Trägerstruktur zu befürworten; aus staatlicher Sicht gilt es auch, die durch die Vereine bzw. Verbände vorhandenen Potenziale zu nutzen.

Gleichzeitig müssen für die Träger verbindliche Qualitätsstandards etabliert werden, um die Qualität von Erziehungs- und Bildungsangeboten in der Kita unabhängig von der sie tragenden Organisation zu gewährleisten. Denn nicht allein der Kita-Besuch entscheidet über die zukünftigen Bildungschancen, sondern vor allem die

Qualität der Einrichtung und der darin geleisteten Arbeit (Schlotter/Wößmann 2010; Vallen/van Steensel/Kurvers 2011). **Notwendig wäre also eine Art länderübergreifender „Kita-TÜV“.** Eine Vorreiterrolle könnten und sollten dabei einheitliche Sprachstandsmessungen einnehmen. Die derzeitige Vielfalt an Diagnoseverfahren und sich anschließenden Fördermaßnahmen (s. o.) erschwert jedoch eine übersichtliche und einheitliche Überprüfung der sprachlichen Fähigkeiten von Kindern. Über eine Vereinheitlichung der Kriterien zur Sprachstandserhebung wird zwar auf Initiative der Bremer Bildungssenatorin auf der Ebene der Kultusministerkonferenz derzeit beraten (Karakaşoğlu/Gruhn/Wojciechowicz 2011: 64); bis zu einer einheitlichen Regelung ist der Weg jedoch noch weit. Dabei wäre es sehr wichtig, möglichst schnell Einigkeit zu erreichen. Die Erfahrungen mit der Einführung einheitlicher Standards in diesem Bereich könnten anschließend genutzt werden, um weitere bundeseinheitliche Standards auch zur Sprachförderung festzulegen. Begleitend dazu müssten die Fachkräfte in den frühkindlichen Einrichtungen entsprechend qualifiziert werden, um die Sprachentwicklung der Kinder beobachten und fördern

zu können; dies wird in der Erzieherausbildung bislang noch vernachlässigt. So könnte auch durch gemeinsame Bildungspläne die durchgängige Sprachförderung von der Kita bis zur Grundschule sichergestellt werden. Ebenso könnten Standards zur interkulturellen Öffnung von Kitas festgelegt werden.

Zusammenarbeit mit Eltern

Von Bedeutung ist weiterhin der Aufbau sog. Geh-Strukturen bzw. aufsuchender Elternarbeit. Dabei geht es darum, gerade zu jenen drei Prozent der Familien ohne und 15 Prozent der Familien mit Migrationshintergrund Kontakt aufzubauen, die die Angebote für eine frühkindliche Bildung der Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren von sich aus nicht in Anspruch nehmen. Ein Beispiel für ein niedrigschwelliges Angebot ist das von den RAA NRW (Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien, Info-Box 9) bereitgestellte Förderprogramm „Rucksack KiTa“, das neben interkultureller Qualifizierung der Erzieher auf Elterninformation, -beratung und -bildung sowie die Qualifizierung einzelner Mütter zu Elternbegleiterinnen setzt. Es stellt ebenso wie die „Griffbereit“-Programme darauf ab, die Kompetenz in der Muttersprache und in Deutsch zu stärken. Andere Beispiele für niedrigschwellige Angebote sind z. B. „Family Literacy“ oder das kommerziell angebotene Programm „Hippy“ („Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters“). Eine gemeinsame Zielsetzung dieser Programme ist, die vorhandenen Erziehungsressourcen der Eltern zu stärken und dadurch die Bildung der Kinder zu verbessern. Ziel von „Hippy“ ist bspw., Eltern mit Migrationshintergrund in ihrer Erziehungsarbeit zu unterstützen und dabei ihr Selbstvertrauen zu stärken. Hierzu werden sie zu Hause von professionell geschulten Kräften in Erziehungsfragen und im Hinblick auf die Spracherziehung ihrer Kinder beraten und mit entsprechenden Materialien versorgt. Die zweite wichtige Komponente des Programms neben Hausbesuchen bilden Gruppentreffen. Hier können die Teilnehmer Erziehungsfragen besprechen oder sich über Themen wie den Aufbau des deutschen Bildungssystems informieren. Bei den Treffen wird über aktuelle Angebote im Stadtteil informiert, etwa zur frühkindlichen Betreuung. Diese Angebote suchen den Kontakt zu den Eltern gezielt auch außerhalb der Betreuungseinrichtungen. Eine Mutter-Kind-Gruppe des Projekts „Griffbereit“ trifft sich z. B. in einer Moschee im baden-württembergischen Weinheim und erreicht so insbesondere zugewanderte Mütter muslimischer Herkunft (Schwaiger/Neumann 2010).

Solche niedrigschwelligen Angebote können auch durch die Einrichtung von Krabbelgruppen im Stadtteil

geschaffen werden – nach Möglichkeit bereits in vorhandenen Kitas bzw. Kita-nahen Räumlichkeiten der Träger –, damit möglichst früh Kontakt zu den Eltern aufgebaut wird und Hemmschwellen gar nicht erst entstehen. Dies könnte gerade bildungsferne Eltern mit und ohne Migrationshintergrund zusätzlich motivieren, ihr Kind später in einer Kita anzumelden.

Eine weitere erfolgversprechende Form niedrigschwelliger Angebote frühkindlicher Bildung sind sog. Eltern-Kind-Zentren. Diese vereinen verschiedene Angebote unter einem Dach, neben der frühkindlichen Bildung z. B. auch Familienbildung oder -hilfe. Sie haben den Vorteil, dass einerseits Eltern, wenn sie hier andere Kurse oder Beratungsangebote wahrnehmen, auf die Möglichkeiten frühkindlicher Bildung aufmerksam gemacht werden können und ggf. dazu angeregt werden, ihre Kinder später in der Kita anzumelden. Andererseits können Eltern, deren Kinder die Kita besuchen, auf andere Angebote des Zentrums wie z. B. Weiterbildungsangebote im Bereich Erziehung oder Sprache aufmerksam gemacht werden. Die Zentren arbeiten als Lotsen, sie begleiten und beraten Eltern und Kinder über einen längeren Zeitraum; so können die Eltern Vertrauen zu Institutionen der Aufnahmegesellschaft aufbauen (Diller 2006). Derartige Zentren werden seit einiger Zeit z. B. in Nordrhein-Westfalen betrieben (sog. Familienzentren). Die Nachfrage übersteigt hier oft das Angebot (Hüsken et al. 2008: 80–83). Erste Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen oder der Stadt Nürnberg zeigen, dass insbesondere Alleinerziehende, Familien mit geringer Bildung oder Familien mit Migrationshintergrund von den Angeboten profitieren können (MGFFI NRW 2009: 46; König/Maiwald 2011).

Das Modell der Familienzentren kann daher eine Möglichkeit sein, die Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund an der frühkindlichen Bildung in Deutschland zu erhöhen.⁴³ Allerdings ist es in der Praxis schwierig, die verschiedenen Träger und Vereine im Bereich der frühkindlichen Bildung bzw. der Familienbildung und Familienhilfe an einen Tisch zu bekommen. Sie stehen nicht selten in Konkurrenz zueinander und verfolgen unterschiedliche Ziele bzw. haben verschiedene Zielgruppen. Deswegen sollten Kommunen die verschiedenen Partner für die Gestaltung eines solchen Zentrums zusammenbringen bzw. Initiativen, die ein solches Projekt in Angriff nehmen wollen, administrativ und finanziell unterstützen und auf gemeinsame Ziele hin motivieren. Besonders wichtig ist dabei, insbesondere Migrantenorganisationen und Moscheegemeinden in die Kooperationen einzubeziehen.

Nach der Gründung benötigen die Zentren eine verlässliche Finanzierung. Wegen der breiter gefächer-

43 Dies wird auch von Kita-Erziehern selbst so gesehen, wie eine Untersuchung des Niedersächsischen Instituts für frühkindliche Bildung und Entwicklung zeigt (Schneewind 2011).

ten Aufgaben und des größeren Abstimmungsbedarfs braucht ein solches Zentrum mehr Ressourcen als z. B. eine standardmäßig ausgestattete Kita. Bislang gibt es aber keine etablierten Finanzierungswege und damit keine Planungssicherheit. Teils hängt die Finanzierung von einzelnen Trägern ab, teils verfügen die Träger nur über eine Anschubfinanzierung (Diller 2006: 57–58). **Daher sollte für eine größere Planungssicherheit bei der Gründung und Finanzierung von Familienzentren gesorgt werden, um von der kurzatmigen Projektförderung zu einer langfristigen Strukturförderung zu kommen.** Dies führt kurzfristig zu Mehrausgaben, langfristig könnte das Gemeinwesen aber durch die Verbesserung der frühkindlichen Bildung Kosten einsparen. Die Zentren könnten sich durch eine stärkere Beteiligung der Kommunen auch besser am Bedarf der jeweiligen Quartiere ausrichten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die unterschiedlichen Lebenslagen der Familien in dem Quartier im Vorfeld durch eine sozialräumlich orientierte Analyse der Kommunen erfasst werden. Erst dadurch lässt sich erkennen, welche Angebote diese Zentren unterbreiten sollten und wie viele Kita-Plätze notwendig sind. So könnten sich die Eltern-Kind-Zentren zu echten Pfeilern der frühkindlichen Bildung in der deutschen Einwanderungsgesellschaft entwickeln. Beispiele dafür aus anderen Ländern sind die Early Excellence Centres in Großbritannien oder die Brede Schools in den Niederlanden.

3.2 Schulische Bildung: offene Baustellen bleiben

Die Gestaltung schulischer Bildung ist in Deutschland eine staatliche Aufgabe, die innerhalb des vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmens von den Bundesländern erfüllt wird (Info-Box 7). Durch den sog. PISA-Schock erfuhr nicht nur die frühkindliche Bildung verstärkte Beachtung. Auch in das Schulsystem kam Bewegung; es wurde eine Reihe von Maßnahmen realisiert, die das Verhältnis zwischen der Schule und der staatlichen Schulaufsicht im Grundsatz verändern bzw. Fragen nach dem Zusammenwirken der föderalen Ebenen im Schulbereich aufwerfen (Langenfeld 2007: 358–381):

Selbstständigere Schulen: Zwar wurde die Selbstständigkeit der Schule seit jeher betont, doch erst in jüngster Vergangenheit wurden den Schulen größere pädagogische, organisatorische und finanzielle Freiheiten zugestanden. Konkret schlägt sich diese neue Freiheit etwa in einer verstärkten Autonomie bei der Auswahl der Lehrkräfte nieder oder im Instrument der Schulprogramme, das den Schulen eine stärkere Profilbildung ermöglicht.

Ergebnisorientierung: Anstatt auf die Steuerung über Lehrpläne oder Schulbuchzulassungen zu setzen, setzt der Staat nun einen stärkeren Akzent auf das Ergebnis. Die Kompetenzen, die die Schüler tatsächlich erworben

haben, sind wichtiger als die Frage, wie sie sie erlangt haben. Wesentliches Mittel zur Kontrolle sind die von der KMK erarbeiteten Bildungsstandards, die festlegen, welche Kompetenzen Schüler bis zu welcher Jahrgangsstufe erworben haben sollen.

Verstärkte Evaluation und Beratung: Eine Begleiterecheinung der beiden erstgenannten Punkte ist eine verstärkte Qualitätskontrolle der Schulen. Die Schulaufsicht soll die Ergebnisse von Schulen analysieren, schulübergreifend bewerten und in der Folge Schulen hinsichtlich erkannter Defizite beraten. Damit soll sichergestellt werden, dass Schulen ihre Aufgaben effektiv und in gleicher Qualität erfüllen. Schulische Vielfalt soll nicht zu Qualitätsvielfalt führen (KMK/IQB 2006). Über die explizite Einbindung in Schulentwicklungspläne und Schulprogramme bietet sich dabei auch die Möglichkeit, Kriterien für die interkulturelle Öffnung festzulegen und ebenso die Verpflichtung, diese in den Schulen umzusetzen. Auch der Bund hat im Bereich der Evaluation neue Kompetenzen erhalten. Er ist seit der Föderalismusreform von 2006 dafür zuständig, die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems im internationalen Vergleich zu untersuchen. Die über die Teilnahme an internationalen Schulleistungsvergleichen regelmäßig erhobenen Daten dienen neben diesem Vergleich auch dem Monitoring des Erfolgs von Reformmaßnahmen im Schul- und Unterrichtsgeschehen.

Mehr schulisches Lernen: Neben den bisher genannten Änderungen, die vorrangig auf die Organisation und die Inhalte von Schulpolitik abzielen, zeigt sich in der Folge von PISA auch ein Trend, die Zeiten für schulisches Lernen auszuweiten. Insbesondere der Bund hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Ausbau von Ganztagschulen voranzutreiben.

Mehr Förderung: Nicht nur mit dem Ausbau der Ganztagschulen soll die gezielte Förderung leistungsschwächerer Schüler verbessert werden. Eine weitere Initiative ist das Bildungspaket des Bundes, mit dem rückwirkend zum 1. Januar 2011 2,5 Millionen bedürftige Kinder unterstützt werden sollen. Neben Schülerbeförderung, Schulmaterialien oder Mittagessen in Schule und Kita soll damit auch Lernförderung finanziert werden, wenn die Versetzung in die nächste Klasse gefährdet ist. In der Umsetzung zeigen sich allerdings Probleme: Nur bedingt rufen bedürftige Familien das ihnen zustehende Geld ab. Zudem ersetzen offenbar manche Kommunen lediglich ihre bislang freiwillig erbrachten Leistungen durch Leistungen des Bildungspakets; es werden also lediglich die Mittel umgeschichtet, zusätzliche Unterstützung oder Förderung findet nicht statt (Staeubert 2011; Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart 2011).

Lokale Vernetzung: Vor dem Hintergrund eines erweiterten Begriffs von Bildung – als Verbindung schulischen, sozialen und emotionalen Lernens (Mack 2009) – setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass bessere Bildungsergebnisse nur erzielt werden können, wenn sich

Info-Box 7 Kompetenzverteilung im Bereich der schulischen Bildung

Die inhaltliche und infrastrukturelle Ausgestaltung schulischer Bildung ist in Deutschland eine staatliche Aufgabe. Die umfassende staatliche Bestimmungsmacht drückt sich vor allem in der Schulpflicht aus, die verfassungs- und europarechtlich abgesichert ist. Wichtige Regelungen wie die staatliche Schulaufsicht, Religion als ordentliches Lehrfach oder die Beachtung des Elternrechts sind Bestandteil des Grundgesetzes. Innerhalb dieses bundesrechtlichen Rahmens bestimmen allerdings die Länder über die spezifische Ausgestaltung des jeweiligen Schulsystems. Im Jahr 1957 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die Kulturhoheit und damit die Hoheit auf dem Gebiet des Schulwesens ein Kernstück der Eigenständigkeit der Länder ist (Avenarius 2010: 19f.). Diese Länderhoheit hat historische Wurzeln, die sich nicht zuletzt durch die konfessionelle Gliederung des Alten Reiches erklären. Die Weimarer Reichsverfassung schuf die Grundlagen für ein gemeindeutsches Schulrecht und gab dem Reich das Recht, Grundsätze für das Schulwesen aufzustellen. Dazu ist es freilich nicht gekommen. Selbst in der Zeit des Nationalsozialismus blieben trotz der Errichtung eines Reichserziehungsministeriums 1934 die Unterrichtsverwaltungen der Länder weithin bestehen. Das Grundgesetz hat die Kulturhoheit der Länder wieder vollends hergestellt; der Bund hat auf entsprechende Gesetzgebungsbefugnisse verzichtet.

Ebenso alt wie die bildungspolitische Länderhoheit ist die Kritik daran. Mit Verweis auf die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen und die Mobilität der Bürger innerhalb des Staatsgebiets wurde die Zersplitterung des Bildungswesens immer wieder bemängelt. Das Bedürfnis nach Angleichung sorgte schon früh für horizontale und vertikale Verflechtungen zwischen den einzelnen Ländern sowie zwischen den Ländern und der Bundesebene. Die wichtigste Institution für die Zusammenarbeit ist die seit 1948 existierende Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland (KMK), die über eine bundesweite Koordinierung für das notwendige Maß an Gemeinsamkeit der Bildungspolitik sorgen soll.

Die Hoheit der Länder hat für das Schulrecht Bestand. Die Länder sind verantwortlich für innere Schulangelegenheiten, etwa die Festlegung von Schularten, Lehr- und Erziehungszielen, Unterrichtsinhalten sowie Leistungs- und Prüfungsanforderungen für die Schüler oder die Lehrer- und Klasseneinteilung. Alle Länder haben Schulgesetze und ergänzende Gesetze verabschiedet, die die wichtigsten Regelungen zur Organisation und Struktur des Schulwesens und zu den Unterrichtsinhalten etc. enthalten. Hierzu gehören auch Regelungen zur sog. Sprengelpflicht (d. h. zur Pflicht der Schüler, die Schule zu besuchen, in deren Schulbezirk sie wohnen) sowie Rechtsgrundlagen für die Einrichtung von Ganztagschulen, ergänzende Förder- und Betreuungsangebote und Angebote zur Sprachförderung. Die Ausbildung der Lehrer ist in den meisten Ländern in gesonderten Lehrerbildungsgesetzen geregelt (Hepp 2011: 108–114).

Die Kommunen zeichnen in der Regel als Schulträger für die äußeren Schulangelegenheiten verantwortlich, also für die Errichtung, Unterhaltung, Änderung und Aufhebung von Schulen sowie deren sachliche Ausstattung z. B. mit Lehrmitteln (Avenarius 2010: 7). Die Errichtung, Änderung oder Aufhebung von Schulen erfolgt meist im Rahmen kommunaler Schulentwicklungspläne, die von den obersten Schulaufsichtsbehörden der Länder genehmigt werden müssen. Zu den Aufgaben der Kommunen in ihrer Eigenschaft als Schulträger gehört auch die Einstellung des Verwaltungspersonals der Schulen, während Lehrkräfte üblicherweise Landesbeamte oder -angestellte sind. Als Schulträger können die Kommunen in den meisten Ländern durch Verordnung oder Satzung auch die Schulbezirke festlegen, sofern die Schulgesetze eine Sprengelpflicht für bestimmte Schularten vorsehen. Die Kommunen können außerdem – im Rahmen der Vorgaben durch Schulgesetze und Schulentwicklungsplanung – über die Einrichtung von Ganztagschulen entscheiden. Teilweise liegt die Entscheidung über die Einrichtung ergänzender oder offener Ganztagsangebote auch bei den einzelnen Schulen selbst. Aufgrund der Regelungen zur „Öffnung der Schule“ sind die einzelnen Schulen außerdem verpflichtet, mit den kommunalen Trägern der Jugendhilfe sowie mit anderen außerschulischen Einrichtungen auf kommunaler Ebene zusammenzuarbeiten.

Die Schulgesetze ordnen die Personalkosten für Lehrkräfte und sonstiges pädagogisches Personal der Schulen meist den Ländern zu. Die übrigen Kosten der Schulbildung müssen grundsätzlich die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben tragen. Für die Betreuung von Kindern in offenen Angeboten der Ganztagschule oder auch für den Bau von Schulen sehen die Schulgesetze allerdings in vielen Fällen Landeszuschüsse vor. Finanzielle Hilfen des Bundes für allgemeine Investitionen im Bereich des Schulwesens (z. B. Fortsetzung oder Neuaufgabe des 2009 ausgelaufenen Ganztagschul-Investitionsprogramms des Bundes) sind infolge des sog. Kooperationsverbots (s. Kap. 2) in Art. 104b GG seit der Föderalismusreform 2006 grundsätzlich ausgeschlossen. Die Kompetenzverteilung in der Bildungspolitik spiegelt sich somit auch in deren Finanzierungsstruktur wider: 2007 trugen die Länder 71,5 Prozent der gesamten Bildungsausgaben in Höhe von 92,4 Milliarden Euro und die Gemeinden 20,7 Prozent, während der Bund lediglich 7,8 Prozent beisteuerte (Statistisches Bundesamt 2010: 16).

Info-Box 8 „Lernen vor Ort“

Das Programm „Lernen vor Ort“ (LvO), das der Bund und der Europäische Sozialfonds mit 60 Millionen Euro fördern, soll Anreize für Kommunen setzen, ein kommunales Bildungsmanagement zu erstellen. Die vier grundlegenden Aktionsfelder des Programms sind die Vernetzung und Planung für das kommunale Bildungsmanagement, das kommunale Bildungsmonitoring, die Bildungsberatung und die Bildungsübergänge. Dabei soll den Kommunen auch das technische Handwerkszeug für die Aktionsfelder vermittelt werden, damit sie diese nach Programmende eigenverantwortlich weiterführen und -entwickeln können.

Als größte Besonderheit des Programms gilt die Bündelung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Kräfte (Kahl/Kaehlbrandt 2012). Zum einen wurde in einer Allianz zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, verschiedenen Stiftungen und Kommunen mehr als zwei Jahre an der Programmidee gearbeitet. Zum anderen ist der Staat seit dem Programmstart 2009 verpflichtet, in der Umsetzung des Programms die systematische Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren weiterzuentwickeln. Er kann also Verantwortungen nicht einfach übertragen (Bleckmann 2012).

Insgesamt 40 Kreise und kreisfreie Städte nehmen an dem Programm teil; jeder Kommune steht mindestens eine der zurzeit 46 teilnehmenden Stiftungen zur Seite. Außerdem gibt es sog. Themenpatenschaften über Kommunen hinweg, die das gegenseitige Lernen fördern sollen. Bei den bislang teilnehmenden Kommunen stehen nicht einzelne Projekte im Mittelpunkt, sondern es geht darum, alle vor Ort bestehenden Programme, Projekte, Ressourcen oder Netzwerke in Planungs- und Umsetzungsprozesse einzubeziehen.

schulische Bildung stärker mit außerschulischen Bildungsangeboten vernetzt. Insbesondere auf der lokalen Ebene sollen entsprechende Verbindungen zwischen den Akteuren geknüpft werden, was mit den Begriffen lokaler bzw. kommunaler Bildungslandschaften erfasst wird. Solche „offenen Schulen“ sind weniger Monopolisten von Bildungsangeboten als Zentren eines aus vielen Akteuren bestehenden Netzwerks. Entsprechend ist Politik bestrebt, ein lokales Bildungsmanagement in der Verantwortung der Kommunen oder Kreise zu etablieren, das Partner wie Angebote der Jugendhilfe oder der Arbeitsagenturen in die Bildungsarbeit einbezieht. So sollen knappe Ressourcen gebündelt, außerschulisches Fachwissen einbezogen und die lokale Verantwortung für das Gelingen von Bildungsprozessen gesteigert werden (vgl. Weinheimer Initiative 2007; BMFSFJ 2005; Deutscher Städtetag 2007; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007). In den Niederlanden findet das Modell seinen praktischen Niederschlag in den sog. Fensterschulen; diese bilden ein Netzwerk von mindestens einer Grundschule mit anderen Institutionen, die in Kinderbetreuung oder Freizeit- und Beratungsangeboten engagiert sind. Diese Institutionen sind teils unter einem Dach untergebracht, teils aber auch über mehrere Gebäude im Stadtteil verteilt (Baumheier 2006). Ein Beispiel praktischer Umsetzung in Deutschland sind Integrationskurse, die das BAMF an Schulen ausrichtet, um auch die Eltern der dort lernenden Kinder zu erreichen. Die Bestrebungen der Kommunen in Richtung einer stärkeren lokalen Vernetzung werden z. B. von dem Projekt „Lernen vor Ort“ gestützt, das vom Bildungsministerium initiiert wurde und an dem sich bislang 46 deutsche Stiftungen beteiligen (Info-Box 8).

Vertikale Vernetzung: Neben die horizontale Vernetzung der verschiedenen mit Bildung beschäftigten Akteure tritt die Forderung nach einer stärkeren vertikalen Vernetzung: Die Übergänge zwischen den Schulen und den verschiedenen Schulstufen sollen besser aufeinander abgestimmt werden. Mit Hilfe einer durchgängigen Bildungskette soll verhindert werden, dass an den Übergängen Wissen über die Bildungsbiografie und die Bedürfnisse der einzelnen Schüler verloren geht und dass pädagogische Konzepte unkoordiniert nebeneinanderstehen. Gerade hier ergeben sich Schwierigkeiten durch das Mehrebenensystem, das die Zuständigkeiten für die einzelnen Bildungsinstitutionen unterschiedlich verteilt. Beispielsweise hat das Projekt FörMig gezeigt, wie wichtig eine von der Kita bis zur Oberstufe durchgängige Sprachförderung ist (Gogolin et al. 2011); im Schulalltag ist sie jedoch bislang kaum verbreitet, weil Zuständigkeiten und Trägerschaften für die verschiedenen Stufen und Schulformen meist unterschiedlich sind. Dass andere Organisationsprinzipien möglich sind, zeigt das Beispiel Hamburg, wo die Schulaufsicht nach Regionen und nicht nach Schulformen oder -stufen wahrgenommen wird (Stadt Hamburg 2012c). Vernetzung ist somit nicht nur mit außerschulischen Partnern notwendig, sondern ebenso zwischen den verschiedenen Schulstufen und Betreuungseinrichtungen. Im Bereich der sprachlichen Bildung hat Hamburg hier bereits große Schritte getan und zielt mit dem „Hamburger Sprachförderkonzept“ (HB-Drs. 20/441) auf eine durchgängige, die verschiedenen Schulformen übergreifende sprachliche Bildung ab. Aber auch kleinere Gemeinden oder Kreise können mit regionalen Sprachbildungsnetzwerken die Kooperation verbessern. Oft gelingt eine durchgängige

Info-Box 9 Regionale Arbeitsstellen (RAA)

RAA steht für „Regionale Arbeitsstelle“ bzw. in Nordrhein-Westfalen für „Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“. Das bundesweite Netzwerk umfasst heute insgesamt 47 RAA bzw. assoziierte Projekte. Dazu gehören einerseits 27 lokale RAA in Nordrhein-Westfalen sowie die Hauptstelle RAA NRW, die ihren Sitz in Essen hat, andererseits rund 20 Einrichtungen bzw. assoziierte Projekte in sechs weiteren Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen).⁴⁴ Die Bundesarbeitsgemeinschaft der RAA wurde 1995 als länderübergreifendes Forum aller lokalen RAA gegründet. Der Prototyp der RAA wurde 1979 von Freudenberg in Weinheim entwickelt. Bis heute ist die Arbeit der RAA eng mit der Freudenberg Stiftung verbunden, die z. B. die Arbeit der Bundesarbeitsgemeinschaft finanziert (Schwaiger/Neumann 2010: 156–159).

Die RAA in Nordrhein-Westfalen verstehen sich als Dienstleistungs- und Beratungseinrichtungen, die vor allem die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund verbessern wollen und sich für eine gleichberechtigte Teilhabe von Zuwanderern einsetzen. In Nordrhein-Westfalen sind sie inzwischen in vielen größeren Städten verankert und in die vorhandenen Strukturen kommunaler Verwaltungen integriert. In den einzelnen RAA bedeutet dies z. B., dass Lehrkräfte (Landesbedienstete, die aber der Schulaufsicht unterstehen) und Sozialpädagogen mit Honorarkräften (z. B. Eltern) unmittelbar zusammenarbeiten. Auf diese Weise werden direkte Kontakte, inhaltliche und organisatorische Abstimmungen zwischen den eigentlich separaten Verwaltungsebenen erleichtert und auch der Zugang zu politischen Handlungsträgern (z. B. Gemeinderat) vereinfacht. So wirken die RAA auf die frühkindliche und schulische bzw. Schulformen übergreifende durchgängige Bildungskette hin. Sie zeichnen zudem für Produkte wie die oben erwähnten Förderprogramme „Rucksack“ oder „Griffbereit“ verantwortlich und agieren in diesem Sinne als externe Dienstleister für das Bildungssystem. Die Hauptstelle RAA NRW sichert als zentrale Koordinierungs- und Servicestelle den Erfahrungsaustausch und gibt Impulse für die Weiterentwicklung der Arbeit der lokalen RAA. Die RAA in Nordrhein-Westfalen werden sowohl vom Integrations- und Schulministerium Nordrhein-Westfalen als auch von den jeweiligen Kommunen bzw. Kreisen gefördert. Ein im Februar 2012 verabschiedetes Gesetz des Landes sieht vor, die RAA in Nordrhein-Westfalen künftig zu sog. Kommunalen Integrationszentren fortzuentwickeln und sie mit den Strukturen des Programms „Innovationen in der kommunalen Integrationsarbeit – KOMM-IN NRW“ zu verbinden. Die vorrangig bildungspolitische Arbeit der RAA soll durch integrationspolitische Vernetzungs- und Koordinierungsaufgaben ergänzt werden. Die Planungen gehen davon aus, dass insgesamt 54 dieser Integrationszentren entstehen werden (s. auch Info-Box 21).

Eine strukturelle Verankerung der RAA wie in Nordrhein-Westfalen war in den neuen Bundesländern nicht möglich; dort wurde 1991 ein eingetragener Verein unter dem Namen „Regionale Arbeitsstellen für Ausländerfragen“ als Dach für alle Regionalstellen der neuen Bundesländer gegründet. In den RAA der alten Bundesländer richtete sich der Blick vor allem auf die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den Erziehungs- und Bildungseinrichtungen. In den neuen Bundesländern erwies es sich aufgrund der Entwicklung von Rechtsextremismus zudem als wichtige Aufgabe, die Schulen und Jugendeinrichtungen zu diesem Thema zu beraten und zu begleiten sowie Informationen, methodisches Werkzeug und Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

sprachliche Bildung allerdings nur über die Einschaltung externer Akteure wie z. B. der RAA („Regionale Arbeitsstellen“ bzw. „Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“; Info-Box 9).

Für den Bildungserfolg von Zuwanderern ist zum einen entscheidend, wie das Schulsystem mit sozialer und ethnischer Segregation umgeht; zum anderen müssen die Angebote ganztägiger Bildung ausgebaut werden (SVR 2010a: 137–157). Welche Verbesserungen anzustreben

sind und welche Bedingungen des Mehrebenensystems dabei zu beachten sind, wird im Folgenden dargelegt.

Ausbau von Ganztagschulen

Eine Maßnahme, um die schulische Situation gerade von sozial schwachen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund zu verbessern, ist der Ausbau von Ganztagschulen. Eine ganztägige Betreuung soll vor allem jene Schüler fördern, die in ihren Familien nicht durch Hausaufgabenbetreuung oder außerschulische Aktivitäten am

⁴⁴ Diese haben teils andere Bezeichnungen, z. B. „Regionale Arbeitsstellen für Bildung, Demokratie und Lebensperspektiven“ in Sachsen oder „Regionale Arbeitsstelle für Bildung, Integration und Demokratie“ in Mecklenburg-Vorpommern.

Nachmittag gefördert werden. Obwohl Ganztagschulen seit den bildungs- und reformpolitischen Debatten in den 1960er Jahren eine wichtige Rolle im Bildungsdiskurs spielen (Radisch et al. 2008), begann ein Ausbau der Ganztagsschulangebote in großem Stil erst mit dem Programm „Zukunft Bildung und Betreuung“, das die damalige rot-grüne Bundesregierung 2003 initiierte. Das Programm förderte den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen mit vier Milliarden Euro und war damit eines der größten vom Bund geförderten Schulentwicklungsprojekte in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Bis zum Laufzeitende 2009 wurden in diesem Rahmen über 15.000 Maßnahmen an 7.000 Schulen durchgeführt (Stand 2009). Über die inhaltliche Verwendung der Gelder und darüber, welche Schulformen gefördert werden sollten, entschieden die Länder (KMK 2011a).

Dass Ganztagsangebote vor allem die Bildungsergebnisse von Schülern mit Migrationshintergrund verbessern, lässt sich bislang nur vereinzelt belegen. Schüler mit türkischem Migrationshintergrund an weiterführenden Schulen in Bayern, die eine Ganztagschule besuchen, weisen z. B. bessere Fähigkeiten im Deutschen auf als Schüler von Schulen ohne Ganztagsangebot (Reinders et al. 2011: 94). Und wenn Ganztagschulen am Nachmittag eine qualitativ hochwertige und gut strukturierte Hausaufgabenhilfe anbieten, fördert dies Schüler mit Migrationshintergrund nachweislich (StEG-Konsortium 2010; Stanat/Rauch/Seegeritz 2010).

Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten erscheint der bisherige Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen allerdings in einigen Punkten bedenklich. So wurden in allen Schulformen vor allem offene Ganztagsangebote entwickelt, d. h. die Teilnahme am Nachmittagsunterricht ist freiwillig. Voll gebundene Ganztagschulen, bei denen der Ganztagsunterricht verpflichtend ist, stellen unter den Ganztagschulen eine Minderheit dar (Abb. 3.2). Kinder und Jugendliche aus sozioökonomisch schlechtergestellten Familien – und damit jene, bei denen unter bildungspolitischen Gesichtspunkten die größten Effekte zu erwarten sind – tendieren jedoch dazu, die Ganztagsangebote in geringerem Umfang wahrzunehmen als Schüler aus sozioökonomisch stärkeren Familien.

Voll gebundene Ganztagschulen kommen daher der relevanten Zielgruppe aufgrund des verpflichtenden Charakters viel stärker zugute als offene Formen. Zudem eröffnen nur die gebundenen Ganztagschulen die Möglichkeit, den Schulalltag zu rhythmisieren und neue Unterrichtsformen zu etablieren, um den Lernerfolg der Schüler zu steigern, während offene Formen eher auf eine Betreuung abzielen (Karakaşoğlu 2012).⁴⁵

Ein anderer Kritikpunkt ist, dass in einigen Ländern die Ganztagsangebote vorrangig an Gymnasien ausgeweitet bzw. die ohnehin hohen gymnasialen Anteile noch weiter erhöht wurden, etwa in Hamburg oder Hessen (vgl. KMK 2011a). Wenn Ganztagsangebote aber vorrangig an Gymnasien und nicht auch an anderen Schulformen der Sekundarstufe I eingerichtet werden, dann kommen sie gerade den schwächeren Schülern nicht zugute, die vom Ausbau der Lernzeit und den neuen Möglichkeiten des Lernens profitieren sollten.

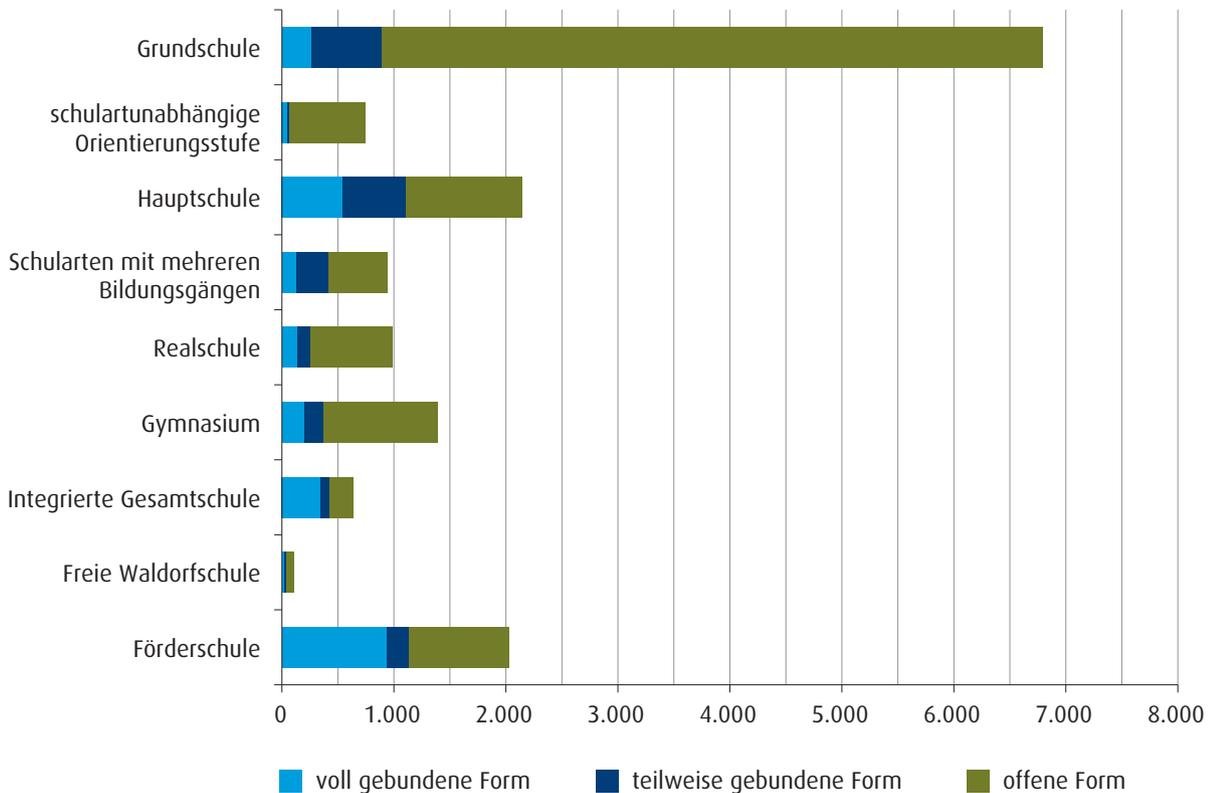
Schließlich sollten beim Ausbau der Ganztagschulen schulische mit außerschulischen Bildungsangeboten verzahnt werden, besonders mit denen der Kinder- und Jugendhilfe (Bundesjugendkuratorium 2003). Dasselbe gilt für bestehende Hortangebote (Deutscher Städtetag 2003). Den Befürchtungen der privaten Anbieter von Sport- und Freizeitangeboten und der Vereine, dass ihnen dann die Klientel wegbleiben würde, kann durch eine Kooperation mit der Schule begegnet werden. **Insbesondere die Kommunen sollten daher beim Ausbau von Ganztagsangeboten auf Kooperations- und Vernetzungsmöglichkeiten vor Ort achten.**

Ein weiterer Ausbau von Ganztagschulen kann zudem den Auswirkungen schulischer Segregation (s. u.) entgegenwirken. Einerseits kann mit einem hochwertigen pädagogischen Angebot die segregationsbedingte Benachteiligung verringert werden, sodass Schulen mit besonderen Herausforderungen auch für lernstärkere Schüler wieder attraktiv werden. Andererseits macht allein die Möglichkeit längerer Betreuungszeiten eine Schule für erwerbstätige Eltern attraktiver und wertet sie gegenüber anderen Schulen auf.

Das Sonderinvestitionsprogramm, mit dem der Bund den Ausbau von Ganztagschulen massiv gefördert hat, ist im Jahr 2009 ausgelaufen; damit schrumpft der finanzielle Spielraum, um weitere Ganztagschulen einzuführen. Das seit 2006 geltende Kooperationsverbot (Info-Box 7) unterbindet Bundeszuschüsse für Landesaufgaben wie die Bildung. Die Finanzierung des Ganztagsausbaus wird daher künftig stark von der Haushaltslage der Länder abhängen (Deutscher Städtetag 2003) – dabei wäre für die Entwicklung von Ganztagschulen eine langfristige Perspektive notwendig. **Die integrationspolitischen Herausforderungen im Bildungsbereich sind nur durch gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen zu bewältigen. Darum sollte das Kooperationsverbot in diesen Bereichen abgeschafft werden.** Das fordern auch Bildungsministerin Annette Schavan und der Deutsche Städtetag (Braun/Schultz 2010; Deutscher Städtetag 2010). Offen ist darüber hinaus die Frage, wer

⁴⁵ Die Einführung von gebundenen Ganztagsangeboten wird unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten (Art. 6 Abs. 2 GG) im Hinblick auf das Elternrecht auf Erziehung kritisiert. Dem ist entgegenzuhalten, dass die verpflichtende Ganztagschule nirgends flächendeckend eingeführt wird und auch der Unterricht in der Sekundarstufe ohnehin häufig bis in den Nachmittag reicht.

Abb. 3.2 Schultypen und Ganztagsangebote 2009



Quelle: KMK 2011: 10

das zusätzliche schulische Personal wie Sozialpädagogen oder Betreuungsfachkräfte finanzieren wird. Bislang leisten dies vor allem kommunale Schulträger bzw. Länder und Kommunen schieben sich gegenseitig die Zuständigkeit dafür zu (Hebborn 2003).

Aufwertung von Schulen

Eine weitere wichtige Maßnahme zur Verbesserung der Bildungssituation besteht darin zu vermeiden, dass sozial schwache und damit oft auch leistungsschwache Schüler mit wie ohne Migrationshintergrund an bestimmten Schulen überrepräsentiert sind. In einer Einwanderungsgesellschaft wie in der Bundesrepublik Deutschland, wo in vielen Großstädten mittlerweile fast die Hälfte der Kinder einen Migrationshintergrund hat (Destatis 2011d), gehört ein hoher Anteil von Schülern mit Migrationshintergrund ohnehin zum alltäglichen Erscheinungsbild. An manchen Schulen liegt dieser Anteil allerdings deutlich

höher als in der entsprechenden Wohnbevölkerung im Viertel. Diese Schieflage entsteht häufig durch das Wahlverhalten von sozioökonomisch bessergestellten Eltern ohne Migrationshintergrund, aber auch von Aufsteigerhaushalten mit Migrationshintergrund, die ihre Kinder an Schulen außerhalb ihres Stadtteils anmelden (SVR 2010a: 152). Eine Studie vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR 2008) bestätigt für die insgesamt 38 untersuchten Städte, dass dort die sog. schulische Segregation in Grundschulen immer deutlich über der wohnräumlichen liegt. Allerdings ist die Datenlage zur Überrepräsentation von Schülern mit Migrationshintergrund bisher noch unbefriedigend (Info-Box 10).

Eine Überrepräsentation von Schülern mit Migrationshintergrund kann, wenn sie mit deren schlechterer sozioökonomischer Positionierung verbunden ist, das Lernklima an Schulen beeinträchtigen.⁴⁶ An solchen Schulen sind z. B. in der Regel seltener positive soziale

⁴⁶ Hier setzt z. B. die von der Vodafone Stiftung geförderte Initiative „Teach First“ an, bei der herausragende Hochschulabsolventen als zusätzliche Lehrkräfte in Schulen in sozial schwachen Gebieten eingesetzt werden.

Info-Box 10 Probleme der Schulstatistik

Obwohl empirische Erkenntnisse darauf hinweisen, dass zwischen ethnischer schulischer Segregation und Bildungserfolg ein enger Zusammenhang besteht, findet schulische Segregation in der Schulpolitik kaum Beachtung. Wie Recherchen des SVR gezeigt haben, gehen die Schulgesetze auf dieses Thema kaum ein, und in den Bildungsberichten werden nur selten Maßnahmen zur Abhilfe vorgeschlagen. Eine Debatte über schulische Segregation und ihre Reduzierung sollte sich auf verlässliche Informationen über das tatsächliche Ausmaß stützen. Mit der Schulstatistik verfügen die Länder über eines der wichtigsten Instrumente, die darüber Aufschluss geben könnten.

Obwohl die Kultusministerkonferenz bereits 2003 beschlossen hat, dass das Merkmal Migrationshintergrund Teil der Schulstatistiken werden soll, wurde dies noch nicht von allen Bundesländern umgesetzt (KMK 2011c: 15ff.). Würde dieses Merkmal erhoben, könnten Kommunen z. B. mittels einer Geodatenanalyse ein detailliertes Bild der schulischen gegenüber der wohnräumlichen Segregation zeichnen (Schräpler 2011). Anwendungsbeispiele finden sich bereits in Nordrhein-Westfalen, Bremen oder Hamburg in Form einer an einem Sozialindex orientierten Ausstattung der Schulen (ifbm Hamburg 2011). Solange aber das Merkmal Migrationshintergrund nicht Teil der Schulstatistiken ist, können viele Kommunen kein genaues Lagebild zeichnen. Dabei ist zu überlegen, ob die Daten öffentlich gemacht werden oder lediglich als Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik dienen sollen. Denn unter Umständen trägt die Veröffentlichung derartiger Daten zur Stigmatisierung von Schulen bei.

Vorbilder anzutreffen, die schwächere Schüler motivieren und unterstützen können. Auch die Lernbedingungen sind erschwert, wenn nur wenige Schüler über gute Deutschkenntnisse verfügen. Darüber hinaus werden diese Schulen z. T. in der Öffentlichkeit stigmatisiert (SVR 2010a: 151–153).⁴⁷

Zwar müssen Schulen sich generell auf die Erfordernisse einer multikulturellen Schülerschaft und vor allem in westdeutschen Großstädten auf einen großen Anteil an Schülern mit Deutsch als Zweitsprache einstellen.⁴⁸ Dennoch können bestimmte Mechanismen verändert werden, die zu einer Überrepräsentation von Schülern mit Migrationshintergrund und/oder schlechter sozioökonomischer Position an bestimmten Schulen führen, bzw. Maßnahmen ergriffen werden, um die aus der Überrepräsentation resultierenden Herausforderungen zu bewältigen.

Ein Mechanismus, in den eingegriffen werden kann, ist der Zusammenhang zwischen der wohnräumlichen Segregation und dem Schulwahlverhalten der Eltern. Im Moment ist die schulische Segregation – vor allem an den Grundschulen – zumeist ein Spiegelbild der wohnräumlichen Segregation: In einem sozial schwachen Wohngebiet mit hohem Zuwandereranteil finden sich wahrscheinlich auch Schulen mit Schülern aus mehrheitlich

sozial schwachen Familien. Zementiert wird dieser Zusammenhang durch die (in den meisten Bundesländern geltende) gesetzliche Regelung, dass Eltern ihre Kinder auf die nächstgelegene Grundschule schicken müssen (sog. Schulsprengel-Regel). Da diese Sprengel in den Länderschulgesetzen lediglich nach quantitativen und nicht nach sozioökonomischen Merkmalen festgelegt werden, bleiben die Folgen dieser Segregation unberücksichtigt und die wohnräumliche Struktur wird auf die Schulen übertragen.

Dieser Prozess wird durch Ausnahmen wahrscheinlich noch verstärkt. So können Eltern bei Vorliegen „zwingender persönlicher Gründe“ beantragen, dass ihr Kind bei einer anderen Grundschule angemeldet wird, bspw. wenn beide Elternteile berufstätig sind und in unmittelbarer Umgebung der Ausweichschule eine Nachmittagsbetreuung verfügbar ist. Verlässliche Statistiken über das Ausmaß sachfremder Versetzungsanträge liegen nicht vor. Jedoch scheinen gerade Eltern mit hohem Bildungsniveau hiervon Gebrauch zu machen. So ergab z. B. eine Untersuchung in der Stadt Wuppertal, dass sich gut situierte Eltern bei ihrem Wahlverhalten deutlich stärker an der Qualität der Schule und der sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft orientieren als Eltern aus sozial schwächeren Milieus, die sich in der Regel

47 Ähnliche Effekte sind für die Kindertagesstätten zu erwarten. Denn auch an diesen fällt die Segregation höher aus als in den sie umgebenden Wohnquartieren (Hüsken 2011: 42–43).

48 Voraussetzung hierfür wären auch entsprechend ausgebildete Lehrkräfte. Wie eine Untersuchung in Zusammenarbeit mit der Stiftung Mercator zeigte, ist Deutsch als Zweitsprache aber selten in der Lehrerbildung obligatorisch (Baur/Scholten-Akoun/Stiftung Mercator 2010: 19). Daher hat die Stiftung Mercator „pro DaZ“, ein Modellprojekt an der Universität Duisburg-Essen, ins Leben gerufen, bei dem alle Lehramtsstudenten für die Förderung in Deutsch als Zweitsprache ausgebildet werden.

an die durch die Schulbezirke vorgesehene Grundschule halten (Riedel et al. 2009: 23). Zudem ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass höher gebildete Eltern einen Antrag auf einen Schulwechsel auch tatsächlich durchsetzen; bspw. ist davon auszugehen, dass sie über die rechtlichen Möglichkeiten eines solchen Schulwechsels besser informiert sind. Zudem verfügen sie wahrscheinlich auch über die notwendigen Ressourcen, um den Transport in eine weiter entfernte Schule zu finanzieren.

Andere Eltern umgehen die Schulsprengel-Regel dadurch, dass sie in einen anderen Stadtteil umziehen. Auch Bekenntnisschulen in öffentlicher Trägerschaft, die es in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen gibt, oder die immer stärker verbreiteten Privatschulen bieten bestimmten Eltern Ausweichmöglichkeiten an. Denn nicht alle Eltern verfügen über die finanziellen Mittel zur Anmeldung an einer Privatschule und nicht immer sind entsprechende Stipendien möglich. Die Institution der öffentlichen Bekenntnisschule eröffnet Eltern katholischen oder evangelischen Glaubens Wahlmöglichkeiten, die andersgläubige Eltern nur bedingt haben. Öffentliche Bekenntnisschulen können bei Nachfrageüberhang ihre Schüler nach konfessionellen Kriterien auswählen. In Nordrhein-Westfalen gibt es rund 1.100 Bekenntnis-Grundschulen, das entspricht einem Anteil von 34 Prozent an allen Grundschulen.

Überrepräsentation ist also nicht nur eine Folge wohnräumlicher Segregation, sondern sie wird wahrscheinlich durch das Schulwahlverhalten der Eltern verstärkt, da gut situierte Familien Schulen mit hohem Zuwandereranteil und der damit assoziierten geringeren Leistungsfähigkeit eher meiden können. Dies zeigen auch die Ergebnisse des SVR-Integrationsbarometers 2010: Vor allem Personen mit einem hohen Bildungsniveau sind oft nicht bereit, ihr Kind an eine Schule mit hohem Zuwandereranteil zu schicken, unabhängig davon, ob die Eltern selbst einen Migrationshintergrund haben oder nicht (SVR 2010a: 152).

Die Wirkung des Schulsprengels ist daher umstritten. Einerseits verfestigt er, wie oben gezeigt wurde, die wohnräumliche Segregation in den meisten Städten. Andererseits könnte sich durch eine Freigabe der Schulwahl der beschriebene Effekt sozialer Selektion und Segregation deutlich verstärken, wenn immer mehr gut situierte Eltern ihre Kinder in Schulen in sozioökonomisch besser ausgestatteten Wohngebieten schicken, während sozial schwache Familien nicht von dieser Wahlfreiheit Gebrauch machen und in ihren Stadtteilen bleiben (Burgess/Briggs 2006). Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2008 die Schul-

bezirke abgeschafft und den Eltern dadurch die freie Wahl der Grundschule ermöglicht.⁴⁹ Aktuelle Studien zufolge ist die schulische Segregation dadurch bisher weder signifikant gestiegen noch hat sie sich reduziert. Ein Grund hierfür könnte sein, dass es bereits vor der Reform zahlreiche Möglichkeiten gab, Kinder an einer anderen als der zugewiesenen Grundschule anzumelden (Makles/Schneider 2011: 2, 20; Schneider et al. 2011). Die Abschaffung der Schulbezirke könnte also in gewisser Weise lediglich eine schon länger etablierte Praxis rechtlich legitimiert haben. Nach dem Regierungswechsel 2010 hat die neue Landesregierung wieder die Möglichkeit geschaffen, Schulbezirke einzuführen.⁵⁰ Hiervon machten bisher aber nur wenige Kommunen Gebrauch.

Da die Überrepräsentation von Schülern mit Migrationshintergrund an einigen Schulen wesentlich von der Schulwahl der Eltern abhängt, kann sie gesetzgeberisch nur bedingt beeinflusst werden. Effektiver sind Anreize für Eltern, die Schulen in ihrem Stadtteil in Anspruch zu nehmen und damit zur Mischung beizutragen. Voraussetzung dazu ist eine gezielte Aufwertung von Schulen, die einen hohen Anteil von Schülern aus sozial schwachen Umfeldern bzw. – was oft zusammenfällt – von Schülern mit Migrationshintergrund aufweisen.

Dieser Ansatz wird im Ausland schon verfolgt. In den USA hat man z. B. in sozial schwachen Wohngebieten sog. *Magnet Schools* gegründet, die sich teilweise durch besondere pädagogische Konzepte oder fachliche Schwerpunkte auszeichnen. Dadurch soll die Schule auch für Kinder aus sozial höheren Schichten attraktiv werden (Weiß 1989: 4).

Auch für Deutschland finden sich in den Medien immer häufiger Beispiele dafür, wie Schulen in sozial schwachen Stadtvierteln es durch gezielte Profilbildung schaffen, insbesondere Eltern der bildungsorientierten Mittelschicht anzusprechen und dadurch die Abwanderung bestimmter Schülergruppen aufzuhalten (Info-Box 11). Standardisierte Konzepte lassen sich hieraus allerdings – auch weil breit angelegte Evaluationen fehlen – bislang nicht ableiten.

Die gezielte Aufwertung einzelner Schulen scheint eine geeignete Möglichkeit zu sein, selektive Abwanderung zu verhindern und den negativen Wirkungen ethnischer schulischer Segregation entgegenzuwirken, sie im besten Fall sogar abzubauen. Sie stellt keine Zwangsmaßnahme dar, sondern setzt auf Anreize für die Elternschaft. Mit der Schulentwicklungsplanung verfügen insbesondere die Kommunen über ein wirkungsmäch-

49 Dies geschah zum einen auf Druck der Elternschaft. Zum anderen sollte durch die größere Wahlfreiheit der Eltern der Wettbewerb zwischen den Schulen gestärkt werden. Während die Abschaffung der Schulbezirke also von Elternverbänden begrüßt wurde, sahen Kritiker in erster Linie die Gefahr einer verstärkten Segregation an Schulen.

50 Darum hatten einige Kommunen gebeten, die die Festlegung von Schuleinzugsbezirken als ein Instrument für mehr Planungssicherheit sahen. Mit der jetzigen Regelung erhalten sie mehr Flexibilität, dieses Instrument zu nutzen (persönliche Auskunft des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen).

Info-Box 11 Beispiele für Profilbildung von Schulen

Gerade für Schulen in Stadtteilen mit überwiegend sozial schwachen Bewohnern kann eine gezielte Aufwertung und Profilbildung, verbunden mit Angeboten für leistungsstarke Schüler, wichtig sein. Damit kann verhindert werden, dass bildungsorientierte Eltern mit und ohne Migrationshintergrund sich von diesen Schulen bzw. Stadtteilen abwenden und ihre Kinder an einer Schule außerhalb anmelden bzw. umziehen. Tritt dies ein, kann es den Schulen an positiven Vorbildern innerhalb der Schülerschaft mangeln, die andere motivieren und unterstützen können. Verschiedene Medienberichte zeigen, wie es Schulen in Deutschland gelang, durch solche Maßnahmen trotz ungünstiger Rahmenbedingungen ein attraktives Angebot zu erstellen und so bildungsorientierte Eltern gezielt anzusprechen. Ein Beispiel ist die Grundschule Kleine Kielstraße in Dortmund, die durch Maßnahmen wie professionelle Elternarbeit, ganztägige Betreuung oder die Vernetzung mit dem Stadtteil ihre Schüler auch unter schwierigen äußeren Bedingungen zu hoher Leistungsbereitschaft und -fähigkeit führte. Eine öffentlich-private Zusammenarbeit ist in Bremen zu finden: Die Deutsche Kammerphilharmonie Bremen kooperiert eng mit der Gesamtschule Bremen-Ost, die über diese enge Zusammenarbeit (der Probekonzertsaal der Kammerphilharmonie befindet sich auf dem Schulgelände) ein musisch-künstlerisches Profil entwickelt hat. Schüler und Lehrer arbeiten mit den Künstlern und Beteiligten aus dem Stadtteil im „Zukunftslabor“ an musikalisch-theatralischen Aufführungen wie „Melodie des Lebens“ oder „Faust II“.

tiges Instrument, um die Ausstattung von und das Bildungsangebot an Schulen in ihrem Wirkungsbereich zu beeinflussen. Den Schulen eröffnet ihre in der jüngsten Vergangenheit gestärkte Selbstständigkeit neue Handlungsoptionen zur Profilbildung. Auch die interkulturelle Öffnung könnte als ein wichtiges Merkmal zur Profilierung genutzt werden, ebenso die immer stärker praktizierte Kooperation mit außerschulischen Partnern. Die Schulaufsicht wiederum sollte darauf achten, ihre neu erworbenen Möglichkeiten zur Beratung von Schulen auch dafür einzusetzen, schulischer Segregation entgegenzuwirken. Wichtig ist, ein Auge darauf zu haben, dass derartige Maßnahmen nicht zu zusätzlicher Ausgrenzung führen.

Die gezielte Aufwertung von Schulen ist jedoch in den meisten Fällen ressourcenaufwändig. Angesichts der Bedeutung erfolgreicher Bildung erscheint es somit angebracht, die demografische Rendite zu investieren, also die aufgrund der sinkenden Schülerzahlen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten frei werdenden Mittel verstärkt für die Förderung benachteiligter Schulen und Schüler einzusetzen (Klemm 2009: 7). Geschieht dies nicht, droht gerade in Ballungsräumen ein sich selbst verstärkender Effekt: Durch die zunehmend ungleiche Verteilung leistungsstarker und -schwacher Schüler wird die Unterrichtsqualität immer schlechter, dies wirkt wiederum auf die Wohnortwahl von Eltern zurück; so wird ein ‚segregativer Teufelskreis‘ in Gang gesetzt, in dem sich schulische und

wohnräumliche Segregation wechselseitig verstärken (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 190; SVR 2010a: 196). **Sinnvoll wäre es, die finanziellen Zuwendungen oder Maßnahmen wie z. B. zusätzliche Lehrerstellen für die Schulen an sozialstrukturelle Kriterien zu koppeln.**⁵¹ Diesen Weg geht man bspw. in Nordrhein-Westfalen. Hier wurde im Jahr 2006 ein sog. Sozialindex eingeführt, mit dem die Mittelzuweisung für einzelne Schulaufsichtsbezirke gesteuert wird: Bezirke, die z. B. eine hohe Arbeitslosen-, Sozialhilfe- oder Zuwanderungsquote aufweisen, bekommen höhere Zuwendungen (MSW NRW 2009: 21; Bensen et al. 2010). In Hamburg und Bremen wird bei der Mittelzuweisung ebenfalls ein solcher Sozialindex eingesetzt. In Hamburg bestimmt die soziale Zusammensetzung der Schulen u. a. die Klassengröße, die Anzahl der Erzieherstellen (an Ganztagschulen) sowie die Zuteilung von Mitteln zur Sprachförderung (HB-Drs. 19/4432; Pietsch/Bensen/Bos 2006).⁵²

3.3 Fazit: weitere Schritte notwendig

In vielen Feldern besteht noch ein erheblicher Handlungs- bzw. Nachholbedarf, um die Bildungssituation von benachteiligten Kindern und Jugendlichen mit, aber auch ohne Migrationshintergrund in der Bundesrepublik Deutschland zu verbessern. **Wichtige Schritte in diese Richtung sind insbesondere der quantitative und qualitative Ausbau**

51 Das Gegenteil einer Orientierung an objektiven Kriterien beschreibt der sog. Rütli-Effekt: Erst bei einem gezielten Hinweis auf die Zustände an einer Schule werden zusätzliche Mittel bewilligt und Maßnahmen eingeleitet.

52 Dieser Ansatz wird auch in Kanada erfolgreich verfolgt. So wurde die Schulbehörde von Toronto im Jahr 2008 für ihr Engagement in diesem Bereich mit dem Carl Bertelsmann-Preis für erfolgreiche Integration ausgezeichnet.

von Kindertagesstätten, der Ausbau von Ganztagschulen und die Verringerung schulischer Segregation.

Die infolge der PISA-Ergebnisse angestoßenen Reformen haben zu Kompetenzverschiebungen geführt; vor allem die Rolle der Kommunen für das Gelingen erfolgreicher Bildung wurde gestärkt. Dieser Trend ist zu begrüßen, da man auf der kommunalen Ebene am besten weiß, wie die verschiedenen am Bildungsprozess beteiligten Akteure miteinander zu vernetzen sind und wie ihre Kooperation vorangetrieben werden kann. Mit den Schulentwicklungsplänen verfügen die Gemeinden über ein wichtiges Instrument, um Schulpolitik auch unter den Bedingungen einer Einwanderungsgesellschaft erfolgreich zu gestalten. Die Schulen haben heute größere pädagogische, organisatorische und finanzielle Freiheiten und können diese gezielt dazu nutzen, ein eigenes Profil zu entwickeln.

Die entscheidende Verantwortung liegt allerdings nach wie vor bei den Bundesländern. Diese setzen nicht nur die Rahmenbedingungen, unter denen Kommunen und Schulen handeln, z. B. mit den Standards für die Lehrer- oder Erzieherausbildung. Sie müssen auch dafür sorgen, dass die neuen Freiheiten von Schulen und Kommunen nicht zur Erosion von schon erreichten oder noch zu erreichenden Qualitätsstandards führen. **Deswegen müssen Schulen regelmäßig nach einheitlichen Standards evaluiert werden. Gleiches sollte auch für Kitas gelten.** Ein richtiger Schritt sind die von der KMK erarbeiteten Bildungsstandards, die festlegen, welche Kompetenzen Schüler bis

zu welcher Jahrgangsstufe erworben haben sollen. Allerdings müssten diese unter Bezug auf (mehr-)sprachliche und interkulturelle Kompetenzen von Schülern noch stärker an den Bedürfnissen und Kompetenzen einer heterogenen Schülerschaft ausgerichtet werden.

Auch der Bund hat in den letzten Jahren Akzente in der Bildungspolitik gesetzt, vor allem als Financier innovativer Entwicklungen wie des Ausbaus von Ganztagschulen und Kindertagesstätten oder des Programms „Lernen vor Ort“. Dies ist einerseits zu begrüßen; das Interesse an einem wettbewerbsfähigen Bildungssystem besteht bundesweit und darf nicht von der finanziellen Leistungsfähigkeit einzelner Bundesländer abhängig sein. Andererseits zeigt sich z. B. am Ausbau der Ganztagschulen auch ein Dilemma (abgesehen davon, dass das Ganztagschul-Investitionsprogramm des Bundes heute wegen Art. 104b GG unzulässig wäre): Die finanziellen Zuwendungen des Bundes sind immer nur temporär. Sie können zwar Entwicklungen anstoßen und ggf. auch die Einsicht wecken, dass diese weiter voranzutreiben sind. Laufen die Sonderförderungen aus, kommen jedoch wieder die finanziellen Ungleichgewichte zwischen den Ländern zum Tragen. **Die Abschaffung des Kooperationsverbots könnte gerade im Bildungsbereich einen Beitrag zum Ausgleich leisten.** Ein Instrument zur nachhaltigen Beseitigung der stark unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, die sich eben auch im Bildungsbereich auswirkt, wäre sie freilich nicht.

Übergänge in Erwerbstätigkeit

Im Jahr 2008 waren in Deutschland Ausländer doppelt so häufig erwerbslos wie Deutsche (Destatis 2011c), und 35,7 Prozent der Ausländer in der Altersgruppe von 20 bis 34 Jahren hatten keine abgeschlossene Berufsausbildung (BIBB 2011a: 247). Dies zeigt, dass von einer chancengleichen Teilhabe an Arbeit als einem zentralen Integrationsbereich immer noch nicht die Rede sein kann, trotz mancher Verbesserungen in den letzten Jahren. Bei der Förderung von Ausbildungsbeteiligung und Erwerbstätigkeit überschneiden sich integrationspolitische Zuständigkeiten im Mehrebenensystem besonders stark (Info-Box 12). Entsprechende Regelungen berühren sowohl die Schulbildung, für die überwiegend die Länder zuständig sind, als auch die Arbeitsförderung, bei der der Bund weitreichende Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen hat. Daneben spielen bei der Förderung von Ausbildungsbeteiligung und Erwerbstätigkeit noch die Berufskammern und die Bundesagentur für Arbeit als eigenständige Verwaltungsträger eine wichtige Rolle. Die Kommunen verfügen im Vergleich dazu über einen eingeschränkten Kompetenzbereich. Sie sind zwar Träger berufsbildender Schulen und haben gesetzliche Aufgaben im Bereich der Jugendhilfe, der Grundsicherung für Arbeitsuchende und bei der lokalen Wirtschaftsförderung zu erfüllen. Dabei haben sie aber eine eher ausführende als eine konzeptionell gestaltende Funktion.

Im Folgenden werden vier zentrale Bereiche beleuchtet, die für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt besonders wichtig sind:

- (1) der Übergang von der Schule in die Berufsausbildung,
- (2) die Möglichkeiten der Nachqualifizierung für ungelernete Arbeitnehmer,
- (3) die nachträgliche Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und
- (4) die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt.

4.1 Wege in die Berufsausbildung: ungleiche Hürden

Für etwa zwei Fünftel aller Schulabgänger ohne Studienberechtigung ist die erste Stufe des Eintritts in den Arbeitsmarkt eine duale Berufsausbildung (BIBB 2011a: 89). Jugendliche mit Migrationshintergrund münden seltener in eine duale Ausbildung ein als Jugendliche ohne Migrationshintergrund und bleiben häufiger ohne Ausbildung in einem anerkannten Beruf, trotz aller Bemühungen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen, den Übergang von ehemaligen Schülern in eine Berufsausbildung zu moderieren. Bereits in den allgemeinbildenden Schulen ist ein geringerer Schulerfolg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu beobachten: Sie gehen im Vergleich zu Jugendlichen ohne Migrationshintergrund häufiger ohne Abschluss von der Schule ab oder haben Abschlüsse mit schlechteren Noten. Dieser geringere Schulerfolg setzt sich auf dem Ausbildungsmarkt nicht nur fort, er verstärkt sich sogar noch, und das, obwohl die zweite Generation höher qualifiziert ist als ihre Eltern.

Viele Jugendliche, die die Schule ohne Abschluss oder mit einem schlechten Hauptschulabschluss verlassen, gehen bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz leer aus. Jugendliche mit Migrationshintergrund finden aber auch mit einem relativ guten Abschluss deutlich seltener einen Ausbildungsplatz als Schulabgänger ohne Migrationshintergrund. Trotz gleicher Abschlüsse und Zensuren münden sie um etwa 20 Prozentpunkte seltener in eine duale Ausbildung ein (BIBB 2010: 189f.).⁵⁵ Darum sind sie in Maßnahmen der Berufsorientierung und -vorbereitung überrepräsentiert, und dies mit steigender Tendenz (Christe 2011: 21), trotz einer Entspannung auf dem ostdeutschen Ausbildungsmarkt.⁵⁶

55 Vor allem Jugendliche mit einem türkischen oder arabischen Migrationshintergrund münden signifikant seltener in eine duale Ausbildung ein. Für sie zählt sich das Erreichen eines mittleren Schulabschlusses nicht im gleichen Maße aus wie für Jugendliche ohne oder mit einem anderen Migrationshintergrund (Beicht 2011: 16).

56 Beim Übergang ins Schulberufssystem, in dem die Ausbildung nicht zur Hälfte in einem Ausbildungsbetrieb erfolgt, sondern vollständig in Berufsfachschulen, sind die Unterschiede hingegen gering (Christe 2011: 18).

Info-Box 12 Kompetenzverteilung im Bereich der beruflichen Bildung

Zuständigkeiten des Bundes für die berufliche Bildung ergeben sich zum einen aus seiner (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (Bedarfskompetenz, vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 u. Art. 72 Abs. 2 GG) und für bestimmte Berufsgruppen (z. B. ärztliche und andere Heilberufe, vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG). Insbesondere wird aus der Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft hergeleitet, dass der Bund in den gewerblichen und handwerklichen Berufen generell für den betrieblichen Teil der Berufsbildung zuständig ist. Der Bund hat diese Gesetzgebungskompetenz u. a. dadurch wahrgenommen, dass er im Berufsbildungsgesetz (BBiG) und in der Handwerksordnung (HwO) Regelungen zu berufsvorbereitenden Maßnahmen und zur Berufsausbildung in Betrieben getroffen hat.⁵³ Die Ausbildung für die wichtigsten Heil- und Pflegeberufe ist in eigenen Gesetzen und dazugehörigen Verordnungen auf Bundesebene geregelt (z. B. Bundesärzteordnung, Krankenpflegegesetz, Altenpflegegesetz); hier sind u. a. Ausbildungsinhalte, Prüfungen und Voraussetzungen für die Zulassung zur Berufsausübung festgeschrieben.

Zum anderen ist der Bund aufgrund seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Arbeitsförderung auch für die berufsvorbereitenden Maßnahmen und die Förderung der beruflichen Bildung zuständig, was er insbesondere durch die im SGB III getroffenen Regelungen wahrgenommen hat.⁵⁴ Das SGB III sieht als Leistungen der „aktiven Arbeitsförderung“ u. a. Berufsausbildungsbeihilfen für Ausbildungs- und Arbeitsuchende vor, außerdem Zuschüsse an Arbeitgeber für berufsvorbereitende Maßnahmen (§ 3 Abs. 2 Nr. 4 u. § 235b SGB III) und für Weiterbildungsmaßnahmen. Ein Beispiel für aktive Arbeitsförderung ist die Einstiegsqualifizierung für Jugendliche (EQJ), die mittlerweile als Regelförderung existiert. Sie fördert Betriebe, die Jugendliche für ein 6- bis 12-monatiges Praktikum vor einer Berufsausbildung anstellen, mit einem Vergütungs- und Sozialversicherungszuschuss. Außerdem können anerkannte Träger von Arbeitsförderungsmaßnahmen Zuschüsse und Maßnahmekosten erhalten, um förderungsbedürftige Jugendliche in der beruflichen Bildung zu unterstützen (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 u. 2 u. §§ 240ff. SGB III). Darüber werden insbesondere in den neuen Bundesländern außerbetriebliche Ausbildungsplätze bei Bildungsträgern finanziert.

Abweichend von der regelmäßigen Zuständigkeit der Länder für den Verwaltungsvollzug sind für die Durchführung der Regelungen zur betrieblichen Berufsbildung in erster Linie die örtlichen Berufskammern verantwortlich (§ 71 BBiG). Für die Berufsbildung im Handwerk sind die Handwerkskammern zuständig, für die Berufsbildung in den nichthandwerklichen Gewerbeberufen die Industrie- und Handelskammern (IHK), für landwirtschaftliche Berufe die Landwirtschaftskammern usw. Die Berufskammern unterliegen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Rechtsaufsicht der jeweils zuständigen obersten Landesbehörden (vgl. z. B. § 115 Abs. 1 HwO, § 11 Abs. 1 IHKG) – in der Regel die Wirtschaftsministerien der Länder –, im Übrigen nehmen sie ihre Aufgaben aber als Körperschaften des öffentlichen Rechts eigenständig wahr. Zu ihren Aufgaben gehört unter anderem, Prüfungsordnungen zu erlassen und Prüfungsausschüsse zu berufen, die Zwischen- und Abschlussprüfungen abnehmen.

Die Länder sind zuständig für die Regelung des schulischen Teils der dualen Berufsbildung, der fachschulischen Berufsausbildungen wie Assistenten- und Helferberufe, die nicht auf Bundesebene geregelt sind, und der landesrechtlich geregelten Berufe wie Erzieher oder Sozialarbeiter. Die entsprechenden gesetzlichen Vorschriften finden sich in den Schulgesetzen und Berufsgesetzen auf Landesebene und in den dazugehörigen Verordnungen. Außerdem gibt es zu den Ausbildungsinhalten detaillierte Rahmenvereinbarungen der KMK (KMK 2012). Im Bereich der beruflichen Bildung und berufsvorbereitender Maßnahmen hat zudem die finanzielle Förderung durch die EU nach den Regelungen zum Europäischen Sozialfonds (ESF) eine große Bedeutung. Im Rahmen sog. operationeller Programme und spezifischer Förderprogramme des Bundes und der einzelnen Bundesländer werden Maßnahmen der Berufsvorbereitung und beruflichen Bildung anteilig bundesweit bis zu 50 Prozent und in strukturschwachen Regionen wie den neuen Bundesländern sogar bis zu 75 Prozent gefördert (Bundesregierung 2012a). Ein Beispiel dafür ist das BMBF-Programm „Perspektive Berufsabschluss“, das den Anteil der Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne beruflichen Abschluss senken soll (BMBF 2012a). Im Rahmen der ESF-Programme können auch Kommunen eine finanzielle Förderung beantragen.

⁵³ Zur Ausnahme des berufsschulischen Teils der Ausbildung aus dem Anwendungsbereich des BBiG vgl. § 3 Abs. 1 BBiG.

⁵⁴ Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Arbeitsförderung wird aus der Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) und für die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) hergeleitet, vgl. z. B. die Gesetzesbegründung zum Arbeitsförderungs-Reformgesetz (BT-Drs. 13/4941: 140).

Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung laufen ein deutlich höheres Risiko, wenig zu verdienen, arbeitslos zu werden und von Sozialtransfers leben zu müssen (BIBB 2011a: 245). Gegenmaßnahmen setzen zum einen in der Schule selbst an, um dort Berufsorientierung und Ausbildungsfähigkeit zu verbessern. Zum anderen können Betriebe über finanzielle Anreize und Angebote begleitender Unterstützung motiviert werden, auch Jugendliche mit schwächeren Schulleistungen auszubilden, unter denen Jugendliche mit Migrationshintergrund häufiger vertreten sind (vgl. Kap. 3). Und schließlich muss die Ausbildungsverantwortung kommunaler Betriebe und öffentlicher Verwaltungen eingefordert werden, die in einer sich stets weiter pluralisierenden Gesellschaft eine Vorbildfunktion haben.

Reformbedarf in der Schule

Um die Ausbildungschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu erhöhen, müssen die Zahl der Schulabbrecher deutlich verringert und die erreichten Schulabschlüsse langfristig verbessert werden. Der Bund hat mit dem Bundesprogramm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ ein spezielles Maßnahmenpaket mit dem Ziel verabschiedet, Schulabbrüchen durch ein gezieltes und bereits frühzeitig ansetzendes Case-Management entgegenzuwirken und Schulabbrecher wieder zur Schule zurückzuführen. Ähnliche Bemühungen unternehmen die Bundesländer im Rahmen ihres Bildungsauftrags und die Kommunen im Rahmen der Jugendhilfe. Durch die vielen Akteure mit ähnlichen Zuständigkeiten ergeben sich in der Praxis komplizierte Auftrags- und Finanzierungsstrukturen (vgl. Kap. 2).

Neben der Vermeidung von Schulabbrüchen sind Bundesländer und Bund bestrebt, Schüler zu höheren Schulabschlüssen zu führen, die sie zudem mit besseren Noten erreichen sollen. Dies wird ergänzt durch eine frühe praktische Berufsorientierung, die in allen Bundesländern ab Jahrgangsstufe 8 umgesetzt werden soll (KMK 2010: 104). Ein Instrument hierfür ist der sog. Berufswahlpass, der bereits in zwölf Bundesländern eingeführt wurde.⁵⁷ Ihn kontinuierlich im Unterricht und außerhalb einzusetzen, individuell zu ergänzen und mit Lehrern und Eltern zu diskutieren ist für die Jugendlichen eine anspruchsvolle Aufgabe. Einigen Jugendlichen mit Migrationshintergrund erschwert auch die Besonderheit des dualen Systems die Orientierung. In den wichtigsten Herkunftsländern gibt es

entweder gar keine Berufsausbildung oder aber eine entweder rein schulische oder rein betriebliche Ausbildung, wobei letztere nicht annähernd einen so hohen Stellenwert hat wie die duale Ausbildung in Deutschland. Hier ist gezielte Informationsarbeit von großer Bedeutung, die auch die Eltern der Jugendlichen einbeziehen muss. **Um den Berufswahlpass zu vervollständigen, werden besonders leistungsschwächere Schüler, darunter viele Jugendliche mit Migrationshintergrund, und ihre Eltern intensive Unterstützung durch konstante Ansprechpartner benötigen. Diese Unterstützung sollte aus Sicht des SVR durch sog. Berufswahllehrer an den Schulen sichergestellt werden. Wird er gut begleitet, kann der Berufswahlpass die Jugendlichen auf ihre zukünftigen, oft nicht einfachen Wege vorbereiten und ihre Ressourcen für sie selbst und für ausbildende Betriebe transparent machen.**

Die Bundesländer erlassen gegenwärtig Schulgesetze oder Durchführungsverordnungen zur Berufsorientierung. So sind z. B. die Schulen in Bremen, Berlin oder Thüringen aufgefordert, Konzepte für die Berufsorientierung ihrer Schüler zu entwickeln. Diese Aufgabe erfordert zusätzliche Zeitressourcen sowie Expertise. Insbesondere sind dafür Kenntnisse des regionalen Arbeits- und Ausbildungsmarktes dringend notwendig, die aber in Schulen nicht notwendigerweise vorhanden sind. **Deshalb sollten sich die Bundesländer bemühen, für die Erarbeitung tragfähiger schulischer Konzepte zur Berufsorientierung ausreichende Personalmittel zur Verfügung zu stellen. Auf kommunaler Ebene sollte darauf hingewirkt werden, dass insbesondere Schulen, die zu einem Haupt- oder Realschulabschluss führen, in regionale Ausbildungsnetzwerke eingebunden und in der Berufsorientierung von allen Sozialpartnern aktiv unterstützt werden.**

Für die Bereitstellung finanzieller Mittel sind die Länder zuständig; der Bund ergänzt jedoch die Maßnahmen der Berufsorientierung mit dem „Berufsorientierungsprogramm in überbetrieblichen und vergleichbaren Ausbildungsstätten (BOP)“ (Info-Box 13).

Im Hinblick auf die Vernetzung kommt den Kommunen eine Schlüsselrolle zu. Sie kennen die lokalen bzw. regionalen Gegebenheiten, Entwicklungspotenziale und -bedarfe am besten. Außerdem ist davon auszugehen, dass sie bereits mit allen relevanten Akteuren vernetzt sind, die an der Schnittstelle von Schule und Beruf tätig sind. Somit sind sie die ideale Instanz, um ein frühzeitig

⁵⁷ Der Berufswahlpass besteht aus einem Ordner, der verschiedene thematische Abschnitte zur Berufsorientierung und -wahl enthält, darunter Ansprechpartner, Hinweise auf Angebote im Internet, Einschätzungsbögen u. Ä. Alle Schüler füllen ihren Berufswahlpass ab Klasse 7 individuell aus, d. h. sie vermerken Schülerpraktika und Schülerjobs und ihre Erfahrungen in diesen Tätigkeiten, sammeln ihre Arbeitszeugnisse und andere Nachweise über ihre Vorerfahrungen und Interessen. In Bremen wurden im Rahmen des Bundesprogramms FörMig spezielle Ergänzungen für Seiteneinsteiger bzw. Schüler mit Migrationshintergrund entwickelt, die auch deren sprachliche Kompetenzen berücksichtigen (vgl. Gogolin et al. 2011: 33).

Info-Box 13 Überbetriebliche Berufsbildungsstätten (ÜBS)

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 BBiG und § 26 Abs. 2 Nr. 6 HwO können Ausbildungsordnungen vorsehen, dass Teile der Berufsausbildung in überbetrieblichen Berufsbildungsstätten (ÜBS) durchgeführt werden, soweit es die Berufsausbildung erfordert. Diese Möglichkeit trägt dem Umstand Rechnung, dass viele Betriebe aufgrund ihrer Größe oder Spezialisierung nicht in der Lage sind, alle in der jeweiligen Ausbildungsordnung vorgesehenen Ausbildungsinhalte selbst zu vermitteln.⁵⁸ Im Rahmen des dualen Systems ist die Ausbildung in den ÜBS der betrieblichen Berufsausbildung zugeordnet;⁵⁹ entsprechend liegt die Gesetzgebungskompetenz dafür beim Bund. Die finanzielle Förderung der ÜBS durch den Bund ist in gemeinsamen Förderrichtlinien des BMBF und des BMWi geregelt.⁶⁰ Für die Förderung von ÜBS mit dem Schwerpunkt Ausbildung ist das Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) zuständig (§ 90 Abs. 2 Nr. 3 BBiG; BMBF 2009: Ziff. B 3.1).

ansetzendes Management des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt zu koordinieren.⁶¹ Sie können die notwendigen Moderationsaufgaben wahrnehmen und z. B. dafür sorgen, dass Arbeitgeber mehr über die Schulabgänger wissen und über Schülerpraktika auch schon einzelne persönlich kennenlernen konnten. Gleichzeitig sind aber auch größere Kommunikationsforen notwendig, um über regionale Grenzen hinweg die Ausbildungslage im Auge zu behalten und Ausbildungsmobilität zu fördern oder ggf. zu senken.⁶² Hier ist eine enge Kooperation der Bundesagentur für Arbeit mit der Kommunalverwaltung, den Kammern, ansässigen Schulen, Sozialpartnern und Migrantenverbänden anzustreben, in die auch schon bestehende Netzwerke wie die der ehemaligen RAA eingebunden werden. **Bundesweit gibt es bereits erfolgreiche Modellprojekte und Beispielkommunen, doch es gilt, ein regionales Übergangsmanagement flächendeckend zu etablieren. Gegebenenfalls sollten finanzielle Mittel, die für Strukturentwicklung, Wirtschaftsförderung und Jugendarbeit zur Verfügung stehen, anteilig hierfür gebündelt werden.**

Den meisten Schülern werden eine frühere Orientierung und Wissen über mögliche Berufswege den Übergang erleichtern. Einige brauchen mehr Unterstützung. Hier sind Praxisklassen erfolgreich, die es in Bayern schon

länger gibt: Hauptschüler mit mangelhaften Schulleistungen werden auf freiwilliger Basis in separaten, berufspraktisch orientierten Klassen unterrichtet. In Bayern begannen fast 38 Prozent der Abgänger von Praxisklassen eine Lehre (BayLT-Drs.16/3116). In Niedersachsen schafften im Jahr 2008 laut einer Evaluation 55 Prozent der Schüler, die in Praxisklassen gingen, nach der 9. Klasse den Übergang in eine Ausbildung. Von den Schülern der Parallelklasse, die ebenfalls nach der 9. Klasse die Schule verließen, gelang es hingegen nur 34 Prozent, eine Ausbildung aufzunehmen (Solga/Baas/Kohlrausch 2011: 67). Das Modell der Praxisklassen war Vorbild für weitere Bundesländer neben Niedersachsen wie Berlin, Thüringen, Hamburg und Hessen.

Seit dem Schuljahr 2009/10 kombiniert die an Berufsschulen angesiedelte Bremer Werkschule ebenfalls eine frühzeitige Berufsvorbereitung mit dem (späteren) Erwerb eines Hauptschulabschlusses. Schleswig-Holstein beschreitet mit seinem „Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt“⁶³ einen anderen Weg: Es fokussiert darauf, dass die Schüler berufliche Orientierung gewinnen und gleichzeitig an Haupt- und Förderschulen oder in Eingangsklassen an Berufsschulen einen Abschluss erreichen bzw. nachholen.

58 Die Ausbildung in ÜBS ist zu unterscheiden von der außerbetrieblichen Berufsbildung in sonstigen Berufsbildungseinrichtungen i. S. d. § 2 Abs. 1 Nr. 3 BBiG.

59 Vgl. z. B. Wohlgemuth in Wohlgemuth 2011: § 5 Rn. 32.

60 Vgl. Gemeinsame Richtlinien für die Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten (ÜBS) und ihrer Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren von BMBF und BMWi (BMBF 2009).

61 Das BMBF fördert in einem Projekt die Einrichtung kommunaler Koordinierungsstellen, deren Trägerschaft bei den Kommunen selbst oder bei kommunalen Einrichtungen liegen muss. Das regionale Übergangsmanagement soll verwaltungsnah angesiedelt sein, damit es als Netzwerkinitiator anerkannt wird. Nach Projektende sollen die Kommunen das Netzwerk eigenständig weiterführen. Gleichzeitig sollen keine Parallelstrukturen zu bereits existierenden Gremien wie Jugendhilfeausschüssen und Jugendhilfekonzernen entstehen, sondern diese vielmehr einbezogen werden (vgl. Bundesprogramm „Perspektive Berufsabschluss“).

62 Hier sind ggf. auch Kooperationen über Landesgrenzen hinweg notwendig, denn regionale Verflechtungen enden nicht an den Grenzen administrativer Verwaltungseinheiten. Insbesondere für die Stadtstaaten ist für die Moderation ihres Ausbildungsmarktes bedeutsam, dass sie mit angrenzenden und zur Metropolregion gehörenden Bundesländern kooperieren.

63 Vgl. MJAE Schleswig-Holstein 2009.

Info-Box 14 Berufsvorbereitende Maßnahmen und Förderung beruflicher Bildung nach SGB II und SGB VIII

Neben dem SGB III enthalten auch das SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) Regelungen, auf deren Grundlage berufsvorbereitende Maßnahmen und berufliche Bildung gefördert werden können. Das SGB II verweist in § 16 (Leistungen zur Eingliederung) auf einen Teil der im SGB III vorgesehenen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, z. B. Zuschüsse an Arbeitgeber für berufsvorbereitende Maßnahmen und Leistungen an Träger von Maßnahmen zur Unterstützung der Berufsausbildungsförderungsbedürftiger Jugendlicher (Thie 2011: § 16 Rn. 1ff.). Das SGB VIII sieht in § 13 (Jugendsozialarbeit) die Möglichkeit vor, für benachteiligte junge Menschen berufsvorbereitende Maßnahmen und Ausbildungsmaßnahmen zu fördern, soweit die Ausbildung nicht durch Maßnahmen und Programme anderer Träger und Organisationen sichergestellt wird.⁶⁴

Die Länder haben im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz für das Schulwesen Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahre sowie teilqualifizierende Bildungsgänge an Berufsfachschulen und weitere Angebote für Schüler ohne Ausbildungsvertrag eingeführt (Beicht 2009). Hier haben die Länder also Handlungsspielraum, um sich um diese integrationspolitisch besonders relevante Gruppe zu kümmern.

Für die Leistungen im Bereich der Arbeitsförderung nach dem SGB III ist – ebenfalls abweichend von der regelmäßigen Verwaltungszuständigkeit der Länder – die Bundesagentur für Arbeit (BA) als bundesunmittelbare Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts zuständig (§ 368 Abs. 1 SGB III). Die BA gliedert sich in eine Zentrale auf der obersten Verwaltungsebene, Regionaldirektionen auf der mittleren Verwaltungsebene und Agenturen für Arbeit auf der örtlichen Verwaltungsebene; sie unterliegt der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) (§ 367 Abs. 2 u. § 393 SGB II). Die Bundesregierung kann der BA durch Verwaltungsvereinbarung die Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme übertragen. Ein Beispiel hierfür ist das Sonderprogramm „Berufseinstiegsbegleitung“ im Rahmen der BMBF-Initiative „Bildungsketten“ vom Juli 2010 (BMBF 2012b). Bewährte Programme können durch Aufnahme in das SGB II oder III zu einem Instrument der Regelförderung werden, sodass sich Innovationen auch verstetigen.

Während für Leistungen nach dem SGB III die Arbeitsagenturen zuständig sind, liegt die Zuständigkeit für Leistungen auf der Grundlage des SGB II grundsätzlich bei den Jobcentern der Arbeitsagenturen und/oder Kommunen (vgl. § 6d SGB II) und für Leistungen nach dem SGB VIII bei den Jugendämtern der Kommunen.⁶⁵

Berufsvorbereitung und Berufsausbildung

Nicht alle Schüler profitieren von einem Unterricht mit einem hohen Praxisanteil. Auch können derartige Klassen die strukturellen Probleme des Ausbildungsmarkts nicht ausgleichen. Jahrelang gab es eine Diskrepanz zwischen einem schrumpfenden Ausbildungsplatzangebot und einer steigenden Nachfrage von Jugendlichen nach Lehrstellen. Dies hat dazu geführt, dass sich der Bund und die Länder in der beruflichen Erstausbildung und der Berufsvorbereitung stärker engagieren. Die Grundlage dafür bilden die Bildungs- und Integrationsaufträge, die sich aus den Sozialgesetzbüchern II, III und VIII und aus den Landesschulgesetzen ergeben (vgl. Kap. 2). Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens entstand ein sog. Übergangssystem, in dem sowohl der Bund (BA) als auch die Länder (Berufsschulen) Berufsvorbereitung anbieten (Info-Box 14).

Neben den schulischen Ausbildungsberufen im Gesundheits- und Erziehungswesen wird auch in gewerblichen und handwerklichen Berufen außerbetrieblich aus-

gebildet. Dies wird überwiegend durch die Bundesagentur für Arbeit finanziert. In den neuen Bundesländern und den alten Ländern Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen wurden eigene Ausbildungsprogramme eingerichtet, in denen außerbetriebliche Ausbildungsplätze finanziert werden, um Jugendlichen das Erreichen eines Berufsabschlusses zu ermöglichen (BIBB 2011a: 123).

Zusätzlich haben sich in den neuen Bundesländern Bund und Länder zum Ausbildungsprogramm Ost zusammengeschlossen, um neben den außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen, die aus Bundes- und Landesmitteln finanziert werden, zusätzlich betriebliche Ausbildungsplätze über die Kammern einwerben zu lassen. Durch die demografisch bedingt sinkenden Schulabgängerzahlen in den neuen Bundesländern hat sich der Ausbildungsmarkt hier jedoch entspannt, dadurch ist die Zahl öffentlich geförderter Ausbildungsplätze zurückgegangen. In den alten Bundesländern, in denen die meisten Jugendlichen mit Migrationshintergrund leben, sind die Schulabgängerzah-

⁶⁴ Zum Verhältnis dieser Leistungen zu denen nach dem SGB II vgl. Struck 2011: § 13 Rn. 12ff.

⁶⁵ Zu der Möglichkeit, die Aufgabe der Ausbildungsvermittlung auf die Arbeitsagenturen zu übertragen, vgl. § 16 Abs. 4 SGB II.

len hingegen nur moderat gesunken. Hier ist der Anteil öffentlich geförderter Ausbildungsverhältnisse seit 2007 von Jahr zu Jahr leicht gestiegen (BIBB 2009: 125; BIBB 2010: 126; BIBB 2011a: 124). Besonders hoch ist dieser Anteil in Bundesländern mit eigenem Ausbildungsprogramm wie Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen, in denen der Anteil außerbetrieblicher Ausbildungen im Jahr 2009 zwischen 7,9 und 9,9 Prozent lag. In Bayern hingegen waren nur 5,0 Prozent der Ausbildungsverhältnisse öffentlich finanziert (BIBB 2011a: 124).

Wie die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, sind im Bereich der Förderung der beruflichen Bildung benachteiligter Jugendlicher die Zuständigkeiten auf viele unterschiedliche Akteure verteilt. Dadurch überschneiden sich entsprechende Förderprogramme häufig und die Verteilung der Verantwortlichkeiten ist nicht nur für die betroffenen Jugendlichen, sondern auch für die zuständigen Entscheidungsträger oft schwer zu durchschauen (Kretschmer et al. 2009: 9). Zwar haben die Träger der Jugendhilfe nach SGB VIII sowie die Träger der Grundversicherung und Arbeitsförderung nach SGB III und II den Auftrag, mit anderen Akteuren an der Schnittstelle Schule/Beruf zu kooperieren, doch gibt es keine Verpflichtung dazu, deren Nichteinhaltung sanktioniert werden könnte (Kretschmer et al. 2009: 82ff.). **Weil ein erfolgreicher Übergang in die Berufsausbildung wichtige Weichen für das zukünftige Erwerbsleben stellt, sollte hier über eine stärkere Verbindlichkeit der Kooperationsvorgaben in den Sozialgesetzbüchern nachgedacht werden.**

Staatliche Interventionen können aber nur begleitend wirksam sein. Und kommunale Betriebe leisten zwar einen wichtigen Beitrag bei der Ausbildung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, sie können deren schlechtere Übergangschancen jedoch nicht vollständig abbauen. Vielmehr müssen mögliche Vorurteile von Unternehmen der freien Wirtschaft gegenüber Auszubildenden und Beschäftigten mit Migrationshintergrund (Imdorf 2007: 416f.; Kaas/Manger 2010) abgebaut werden. Hier kann die öffentliche Hand z. B. mit Imagekampagnen wie „Vielfalt als Chance“ tätig werden (Boos-Nünning 2010: 279; Granato 2009: 20f.). Gleichzeitig können aber auch Wirtschaftsverbände und Kammern selbst gegen Diskriminierung und Benachteiligung durch Arbeitgeber vorgehen, indem sie unter ihren Mitgliedern Aufklärungsarbeit leisten und Betroffene unterstützen. Beobachtbar ist jedenfalls, dass die Unternehmen langsam umdenken: Jugendliche mit Migrationshintergrund werden in der

Werbung um Auszubildende zunehmend gezielt angesprochen. Nach den Zielvorgaben des Nationalen Integrationsplans sollte insbesondere im öffentlichen Dienst die Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund erhöht werden. Eine Überprüfung dieses Ziels steht aber noch aus. Der Anteil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten mit Migrationshintergrund ist zwar leicht gestiegen (Engels et al. 2011: 133), doch gibt es derzeit keine Erkenntnisse darüber, ob dies darauf zurückzuführen ist, dass bei der Auswahl von Auszubildenden ein Migrationshintergrund verstärkt berücksichtigt wird.

Wichtig sind außerdem Maßnahmen, die Betriebe bei der Ausbildung von Jugendlichen mit schlechteren Ausgangschancen unterstützen. Der Bund gewährt deshalb Betrieben Hilfen, die während der Ausbildung eine sozialpädagogische Begleitung für ihre Auszubildenden benötigen. Im Jahr 2009 wurden im Jahresdurchschnitt 2,7 Prozent aller Ausbildungsverhältnisse in dieser Form zusätzlich begleitet (BIBB 2011a: 113, 222). Mit solchen Hilfen allein können aber nicht genügend Betriebe motiviert werden, auch erzieherische Aufgaben wahrzunehmen. Darum werden Arbeitgebern zusätzlich finanzielle Anreize geboten, damit sie benachteiligte Gruppen wie Altbewerber und Schulabgänger ohne Schulabschluss ausbilden, zu denen sehr häufig auch Jugendliche mit Migrationshintergrund gehören.⁶⁶

Insgesamt gibt es also verschiedene Ansätze, von denen auch Jugendliche mit Migrationshintergrund profitieren können. Allerdings werden diese Ansätze nicht flächendeckend verfolgt. Bei den entsprechenden Landesinitiativen handelt es sich zunächst nur um punktuelle Maßnahmen bzw. Projekte, die im Idealfall bei Erfolg von anderen Ländern übernommen werden. Bei der Realisierung von Maßnahmen ist eine lokale Rückbindung sinnvoll. Kommunale Akteure können auch aufgrund ihrer sehr viel besseren Kenntnislage Wirtschaftsverbände vor Ort effizienter und zielgerichteter dazu bewegen, sich bei der Ausbildung von Jugendlichen ohne und mit Hauptschulabschluss stärker zu engagieren. Kommunen sind als Moderatoren gefragt, die die vielfältigen Akteure an einem Tisch versammeln und zwischen ihren Partikularinteressen vermitteln,⁶⁷ letzten Endes im Sinne der Jugendlichen, aber auch in ihrem eigenen Interesse. **Ein starkes Netzwerk im Übergang von der Schule in die Berufsausbildung darf jedoch nicht vom individuellen Engagement einzelner Kommunen oder Regionen abhängen, sondern muss flächendeckend etabliert**

66 Den sog. Ausbildungsbonus zahlt die BA bundesweit an Betriebe, die Altbewerber ausbilden. Bayern setzt auch mit Mitteln des ESF ein Landesprogramm zur „Individualförderung von Schulabgängern aus Praxisklassen und Schulabgängern ohne Schulabschluss“ um und unterstützt Unternehmen finanziell, die Jugendliche mit schlechteren Ausgangsvoraussetzungen ausbilden.

67 Bonn nimmt in einer Kooperation mit dem Rhein-Sieg-Kreis eine solche Aufgabe wahr und verwirklicht seit 2008 ein Regionales Übergangsmanagement in Eigenregie und ohne Initiativförderung des Bundes. In der Metropolregion Rhein-Neckar wird ein kooperatives Übergangsmanagement umgesetzt, an dem sich die BA und die angrenzenden Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz beteiligen (Metropolregion Rhein-Neckar 2012).

Info-Box 15 Nachqualifizierung

Die Zuständigkeiten für Nachqualifizierungsmaßnahmen sind im Mehrebenensystem auf verschiedene Ebenen verteilt. Regelungen zu Einrichtungen des zweiten Bildungswegs, an denen Erwachsene einen Schulabschluss nachholen können, finden sich z. B. meistens in den Schulgesetzen der Länder und dazugehörigen Verordnungen (vgl. z. B. § 7 SchulG LSA, § 40 SchulG Berlin). Die Zulassung zur sog. Externenprüfung ist in § 45 BBiG und § 37 HwO geregelt und fällt in den Zuständigkeitsbereich der Berufskammern; darüber können Erwerbstätige mit Berufserfahrung in einem bundesrechtlich geregelten Ausbildungsberuf einen Berufsabschluss ohne vorherige formale Ausbildung erlangen. Entsprechende Möglichkeiten bestehen teilweise auch für landesrechtlich geregelte Ausbildungsberufe. Unter bestimmten Voraussetzungen, die in den jeweiligen Ausbildungsvorschriften der Länder geregelt sind, kann z. B. auch der Abschluss als staatlich anerkannte/r Erzieher/in durch eine Externen- bzw. Nichtschülerprüfung erlangt werden (vgl. z. B. §§ 30ff. ThürFSO; § 27 FHSchulSozWV RP). Für die (finanzielle) Förderung der Nachqualifizierung von Arbeitsuchenden, die auf den bundesrechtlichen Regelungen zur Arbeitsförderung oder zur Grundsicherung für Arbeitsuchende basiert, sind dagegen die Arbeitsagenturen oder die Jobcenter zuständig (vgl. insbesondere § 77 SGB III, § 16 SGB II). Abgesehen von der Finanzierung einzelner kommunaler Projekte werden für die Nachqualifizierung von Zugewanderten keine zusätzlichen finanziellen Mittel bereitgestellt.

werden. Darum muss der Bund, der ebenfalls für die Berufsausbildung zuständig ist, die Kommunen unterstützen, z. B. mit Informationen über erfolgreiche Ansätze und Möglichkeiten zur Umsetzung eines effizienten Übergangmanagements.

4.2 Nachqualifizierung: die spätere Chance

Berufliche Weiterbildung ist eine wichtige Voraussetzung, um die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern zu erhalten und ihnen Aufstiegschancen zu eröffnen. Für Neuzuwanderer spielt neben der Möglichkeit, ihre formellen und beruflichen Qualifikationen anerkennen zu lassen, insbesondere die abschlussorientierte Nachqualifizierung eine große Rolle (Info-Box 15). Sie ist darauf angelegt, einen anerkannten Berufsabschluss nachträglich zu erwerben. Die dafür erforderlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten müssen in einer sog. Externenprüfung bei den zuständigen Kammern nachgewiesen werden. Voraussetzung ist eine einschlägige Berufspraxis von drei bis viereinhalb Jahren, die in jedem Einzelfall überprüft wird. Weiterhin gibt es die Möglichkeit einer Umschulung, die von der BA mit Bildungsgutscheinen gefördert wird und ebenfalls zu einer Externenprüfung der Kammern führt (BA 2012).

Theoretisch haben alle Personen ohne formalen Berufsabschluss einen Bedarf an Nachqualifizierung. Dies trifft auf Zuwanderer der ersten Generation häufiger zu, da die meisten von ihnen nicht das deutsche Bildungssystem durchlaufen haben. Aber auch Zuwanderer der zweiten Generation haben oft keinen Berufsabschluss. Ermittelt man den Bedarf an Nachqualifizierung für die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund im Ver-

gleich über die Differenz der Personen ohne beruflichen Abschluss innerhalb verschiedener Altersgruppen, ergibt sich das Bild in Tab. 4.1.

Diese Berechnung ist nur eine grobe Annäherung an den tatsächlichen Bedarf. So werden zum einen in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen nur noch wenige Personen einen Berufsabschluss erwerben. Zum anderen haben auch Personen ohne Migrationshintergrund einen nicht näher spezifizierten Nachqualifizierungsbedarf, denn auch von ihnen haben – alle vier Altersgruppen zusammen betrachtet – 9,7 Prozent keinen Berufsabschluss. Darüber hinaus können Personen mit und ohne Migrationshintergrund unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Bedingungen haben, unter denen sie am Arbeitsmarkt partizipieren. Schließlich fehlen Informationen dazu, welche qualifikatorischen Voraussetzungen die Betroffenen jeweils mitbringen und ob sie Interesse an einer weiteren Qualifizierung haben.

Aufschluss über die Trends der realisierten Nachqualifizierung gibt die Statistik der Externenprüfungen, die eine konstante Zunahme dieser Prüfungen in den 2000er Jahren widerspiegelt (Abb. 4.1). Sie unterscheidet jedoch nicht nach Migrationshintergrund oder Staatsangehörigkeit. Auch ist nicht ersichtlich, wie viele Personen durch eine von der BA geförderte Maßnahme zur Prüfung geführt wurden und wie viele sie aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis heraus abgelegt haben. Des Weiteren sind nur Prüfungen in Berufen registriert, die nach BBiG geordnet sind. Nicht aufgeführt sind durch die HwO geordnete Berufe, und auch Schulberufe, die durch Landesgesetze geregelt sind, sind in der Statistik nicht enthalten. Darunter fallen aber wichtige Berufsgruppen wie Pflegeberufe und erzieherische Berufe.

Über die Nachqualifikation von Personen mit Migrationshintergrund gibt die Statistik keinen Aufschluss. Aus

Tab. 4.1 Personen ohne Berufsabschluss nach Migrationshintergrund und Generation 2010

Alter	Personen ohne Migrationshintergrund		Personen mit Migrationshintergrund		Differenz Spalte 1 und 2 in Prozentpunkten	Angehörige der ersten Generation		Angehörige der zweiten Generation	
	in 1.000	Anteil an Altersgruppe in %	in 1.000	Anteil an Altersgruppe in %		in 1.000	Anteil an Altersgruppe in %	in 1.000	Anteil an Altersgruppe in %
25-34 Jahre	696	9,5	770	31,0	21,5	655	32,8	115	23,6
35-44 Jahre	772	8,2	922	36,6	28,4	851	37,9	71	25,9
45-54 Jahre	1039	9,6	783	37,2	27,6	766	37,6	17	26,3
55-64 Jahre	1008	11,9	636	41,4	29,5	626	41,7	11	26,8

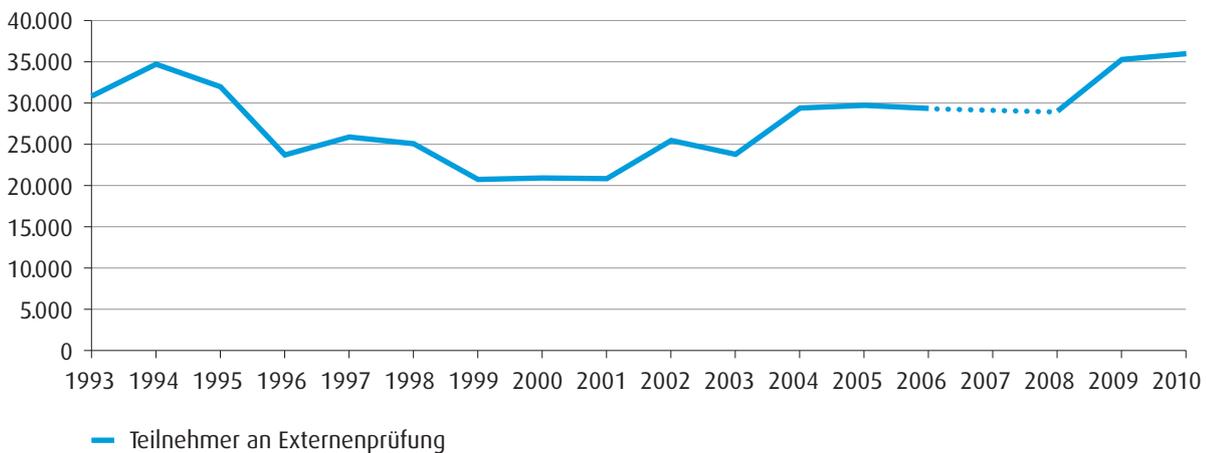
Quelle: Destatis 2011c; eigene Berechnung

Studien zur beruflichen Weiterbildung ist jedoch bekannt, dass die erste Zuwanderergeneration seltener an beruflichen Weiterbildungen teilnimmt. Allerdings ist die Teilnahme stark vom Bildungsniveau abhängig. Personen mit einem höheren Bildungsniveau besuchen häufiger Weiter- und Fortbildungen, um zusätzliche Qualifikationen zu erwerben. Wird in einer Analyse das Bildungsniveau konstant gehalten, sinkt der Einfluss des Migrationshintergrunds deutlich und die zweite Generation unterscheidet sich nicht mehr signifikant von Personen ohne Migrationshintergrund (Öztürk 2011: 162). Dies ist ein Hinweis darauf, dass un-

terschiedliches Weiterbildungsverhalten von Personen mit und ohne Migrationshintergrund eine Folge unterschiedlicher qualifikatorischer Ausgangsbedingungen ist.

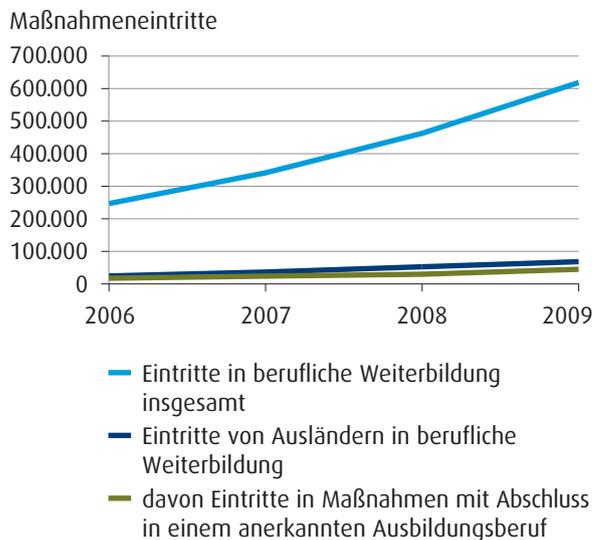
Zieht man als weitere Quelle die Geschäftsstatistik der BA heran, so wird deutlich, dass nur ein kleiner Teil der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen auf den Erwerb eines Abschlusses in einem anerkannten Ausbildungsberuf entfällt. Hier liegt die Beteiligungsrate von ausländischen Staatsangehörigen konstant bei etwa vier Prozent und damit unter ihrem Anteil an den Leistungsempfängern nach SGB II oder III (Abb. 4.2).

Abb. 4.1 Entwicklung der Teilnehmer an beruflichen Externenprüfungen 1993-2010



Anmerkung: Für das Berichtsjahr 2007 sind die Daten zu den Externenprüfungen nicht veröffentlicht worden.
Quelle: BIBB 2011b

Abb. 4.2 Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit 2006–2009



Quelle: Statistisches Bundesamt 2008: 9; Statistisches Bundesamt 2011c: 9

Einen staatlichen Qualifizierungsauftrag jenseits der Schulpflicht gibt es nicht.⁶⁸ Personen, die Leistungen nach SGB II und SGB III erhalten, können aber dabei unterstützt werden, einen fehlenden beruflichen Abschluss nachzuholen. Damit wird präventiv versucht, die sozialen Kosten fehlender Qualifikationen zu verringern und den Betroffenen eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

4.3 Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse: entscheidende Starthilfe

In welchem Umfang Nachqualifizierung erforderlich ist, hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit es möglich ist, im Ausland erworbene Berufsabschlüsse in Deutschland anerkennen zu lassen (Info-Box 16). Viele der hier als

unqualifiziert eingestuften Zuwanderer haben möglicherweise einen Ausbildungsabschluss, der nicht anerkannt wurde. Das BMBF geht in einer Bedarfsabschätzung davon aus, dass etwa 285.000 Personen einen ausländischen Abschluss vorweisen können, dessen Anerkennung ihren Zugang zum Arbeitsmarkt verbessern könnte.

Bisher hatten nur Spät-/Aussiedler einen rechtlich verbürgten Anspruch auf eine Prüfung ihrer ausländischen Qualifikationen sowohl in den reglementierten als auch in den nicht reglementierten Berufen. Für Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, Liechtenstein, Island und der Schweiz bestand ein solcher Anspruch nur, wenn sie in einem reglementierten Beruf zugelassen werden wollten. Ausländer mit anderen Staatsangehörigkeiten hatten zwar die Möglichkeit, eine Anerkennung zu beantragen, doch sie hatten darauf keinen generellen Rechtsanspruch. Zwar prüfen bundesweit die Kammern teilweise auch ausländische Abschlüsse von Drittstaatsangehörigen für bundesrechtlich geregelte Ausbildungsberufe, doch sie sind dazu nicht verpflichtet. Zudem ist nicht sichergestellt, dass das Prüfungsverfahren eines Bundeslandes auch in einem anderen gilt und die Prüfung dort zum gleichen Ergebnis führt.

Die Bundesregierung hatte sich bereits im Koalitionsvertrag vom Dezember 2009 zum Ziel gesetzt, ein Anerkennungsgesetz zu verabschieden.⁶⁹ In den vergangenen zwei Jahren wurde ein Gesetzentwurf erarbeitet und mit den Bundesländern, den Kammern und den Spitzenverbänden der Wirtschaft intensiv beraten. Auch die Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände beteiligten sich an der Diskussion um die Ausgestaltung dieses neuen Gesetzes. Seit dem 28. September 2011 liegt die Beschlussfassung des Gesetzes vor, dessen erster Artikel das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) ist und mit dem insgesamt 63 Gesetze und Rechtsverordnungen geändert werden (vgl. BGBl. I, 2011, Nr. 63). In ihnen werden formale Hindernisse beseitigt, z. B. dass Menschen eine deutsche oder eine EU-Staatsangehörigkeit besitzen müssen, um einen Beruf ausüben zu dürfen. Die Bezeichnung „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ unterstreicht den Charakter des umfassenden Rahmengesetzes: Es geht nicht darum, im Ausland erworbene Abschlüsse pauschal anzuerkennen, sondern darum, ihre Gleichwertigkeit zu prüfen. Referenz bleiben weiterhin die deutschen Berufsabschlüsse. Da nur gleich-

68 Trotzdem fördern drei Bundesprogramme abschlussorientierte Nachqualifizierung („Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen“ (WeGebAU), „Perspektive Berufsabschluss“ und „JOBSTARTER CONNECT“). Aber auch einzelne Bundesländer wie z. B. Sachsen oder Bayern legen mit ESF-Mitteln und Mitteln der BA eigene Nachqualifizierungsprogramme auf.

69 Das Gesetz soll allen Zuwanderergruppen eine Anerkennung ermöglichen. Bisher hatten Drittstaatsangehörige keinen Anspruch auf eine Prüfung der Gleichwertigkeit ihrer Abschlüsse. Hiervon waren besonders aus der Russischen Föderation zuwandernde Juden betroffen. Ihre hohen akademischen und beruflichen Qualifikationen wurden nicht anerkannt, und berufsbezogene Sprachkurse wurden nicht angeboten, sodass ihre Integration in den Arbeitsmarkt nur teilweise gelang. Dies führte dazu, dass die Integrationsprognose für spätere jüdische Zuwanderer verhaltener ausfiel und die Zuwanderung deutlich gedrosselt wurde.

Info-Box 16 Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die betriebliche Berufsbildung und für bestimmte Berufsgruppen (Info-Box 12) umfasst auch die Anerkennung von Qualifikationen für die entsprechenden Berufe, die im Ausland erworben wurden. In diesem Rahmen haben Bundestag und Bundesrat im Herbst 2011 das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ beschlossen (BGBl. I, 2011, Nr. 63), das zum 1. April 2012 in Kraft tritt (BMBF 2011). Dieses Gesetz sieht für alle auf Bundesebene geregelten Berufe einen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren vor und soll bereits bestehende Anerkennungsregelungen verbessern und vereinheitlichen. Wenn geprüft wird, ob ein im Ausland erworbener Berufsabschluss einem inländischen gleichwertig ist, müssen in der Regel auch die Berufserfahrung sowie im Rahmen von Weiterbildungs- oder Nachqualifizierungsmaßnahmen erworbene Kenntnisse der Antragsteller berücksichtigt werden. Ein individueller Anspruch auf Förderung einer Nachqualifizierung ist jedoch nicht vorgesehen. Neben inhaltlichen Vorgaben dazu, nach welchen Kriterien die Gleichwertigkeit geprüft wird, enthält das Gesetz auch Vorgaben zum Verwaltungsverfahren, z. B. zur Frist für die Entscheidung über entsprechende Anträge und zur Form der Bescheide (BR-Drs. 211/11; Maier/Rupprecht 2011).

Für die Durchführung der Anerkennungsverfahren sind generell die Länder zuständig. Im Bereich der bundesrechtlich geregelten Ausbildungsberufe legt das Anerkennungsgesetz des Bundes die Durchführung der Anerkennungsverfahren allerdings in die Zuständigkeit der jeweiligen Berufskammern. Die Länder können jedoch gem. Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG andere Regelungen zu den Zuständigkeiten treffen. Bei landesrechtlich geregelten Berufen (z. B. Erzieher, Lehrer, Ingenieure, Assistentenberufe im kaufmännischen oder technischen Bereich) sind die Länder auch dafür zuständig, die Voraussetzungen für die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen zu regeln.

wertige ausländische Abschlüsse anerkannt werden sollen, ist absehbar, dass viele Abschlüsse nur teilanerkannt werden; die betreffenden Personen benötigen also weitere Qualifikationen, um ein einem deutschen Berufsabschluss gleichwertiges Zertifikat vorweisen zu können.

In diesem Zusammenhang werden Anpassungsqualifizierungen bedeutsam. Deren Finanzierung ist für erwerbslose Personen im ALG-Bezug durch Maßnahmen der SGB II und III gewährleistet. Alle anderen müssen die Kosten für weitere Qualifikationen selbst tragen. Das Gleiche gilt für die Kosten des Feststellungsverfahrens selbst. Dieses soll möglichst kostendeckend durch Gebühren finanziert werden, aber auch nicht durch zu hohe Kosten abschrecken.

Eine wichtige Neuerung des Gesetzes ist, dass auf eine Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Abschlüsse bei bundesrechtlich geregelten Berufen nun in der Regel ein Anspruch besteht. Für die reglementierten Berufe, deren Ausübung eine Zulassung erfordert, ist das Ergebnis der Prüfung auch rechtlich bindend. Wenn also fehlende Ausbildungsteile nachweislich nachgeholt wurden, muss die Gleichwertigkeit zu einem späteren Zeitpunkt anerkannt werden, es können dann keine weiteren Qualifikationsnachweise gefordert werden. Sowohl für reglementierte als auch für nicht reglementierte Berufe soll innerhalb eines Monats der Eingang der Unterlagen bestätigt werden und nach spätestens drei weiteren Monaten eine Entscheidung fallen. In Sonderfällen kann die Frist einmalig angemessen verlängert werden. Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes sind diese Fristen jedoch noch nicht verbindlich.

Das BQFG ist ein Bundesgesetz, es kann sich also auch nur auf die durch Bundesgesetze geregelten Berufe beziehen. Die in Landesberufsgesetzen geregelten Berufe (z. B. landwirtschaftliche Berufe) und an Fachschulen erworbene Abschlüsse (Assistenten- und Helferberufe) liegen in der Zuständigkeit der Länder. Um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten, wollen die Länder die Regelungen des BQFG in die betreffenden Landesgesetze übernehmen. Zudem sollen möglichst viele Zuständigkeiten gebündelt werden. Dies erfordert einen enormen Abstimmungsaufwand, um festzulegen, welche Stellen bundesweit oder in Regionalverbänden für welche Berufe und ggf. sogar für welche Herkunftsländer zuständig sind und wer in welcher Höhe die Kosten trägt. Eine erste Bündelung wurde dem „Netzwerk IQ“ übertragen, das auf einem Projekt des BMAS basiert und regionale Akteure im Bereich der Qualifikation von Zuwanderern vernetzt und Zuwanderer in Anerkennungs- und Qualifizierungsfragen berät. Damit liegt die Beratung bei einem kompetenten spezialisierten Akteur, der aber durch seine Projektfinanzierung nicht die notwendige Kontinuität sicherstellen kann. Darüber hinaus ist die Ansprache von Personen in Ersatzkarrieren bisher unzureichend eingeplant.

Dennoch ist das BQFG ein wichtiger und richtiger Schritt. Wenn es gelingt, innerhalb der föderalen Strukturen und der berufsständischen Aufgabenteilungen ein transparentes und verbindliches Verfahren zu etablieren, beweist dies, dass zersplitterte Zuständigkeiten in integrationsrelevanten Fragen vielleicht teuer, aber nicht zwangsläufig problematisch sind.

4.4 Hartz-IV-Reformen: Zuwanderer benachteiligt?

2005 hat die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen getragene Bundesregierung im Kontext der „Agenda 2010“ die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland umgestellt. In diesem Rahmen wurden zahlreiche arbeitsmarktpolitische – und damit, wie in Kapitel 1 erläutert, eben auch integrationspolitisch relevante – Neuregelungen verabschiedet. Im Zentrum der öffentlichen Debatten stand die Grundsicherungsleistung in Höhe von damals 345 Euro (heute 361 €), die nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I zusätzlich zu den Miet- und Heizkosten gewährt wird.⁷⁰ Daneben enthalten die SGB-II-Reformen aber auch eine institutionell bedeutende Komponente, nämlich eine umfangreiche Neuorganisation der deutschen Arbeits- und Sozialverwaltung. Beide Komponenten der Reform haben für die Gruppe der Transferempfänger mit Migrationshintergrund die Bedingungen der Arbeitsmarktintegration verändert.

Materielle Auswirkungen

Über viele Jahre wurde als Defizit der deutschen Arbeits- und Sozialpolitik beschrieben, dass hier zwei rechtlich voneinander unabhängige und eigenständig verwaltete Hilfssysteme nebeneinander bestanden, die sich hinsichtlich ihrer Steuerungslogik deutlich unterschieden: die am vormaligen Erwerbseinkommen orientierte Arbeitslosenhilfe und die über Pauschalbeträge und bedarfsabhängig gewährte Sozialhilfe.⁷¹ Die Zusammenlegung der beiden Systeme zum Jahr 2005 und die Schaffung eines einheitlichen Grundsicherungssystems für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) sollten einerseits bürokratische, in-

effiziente und unnötige Doppelstrukturen in der Arbeits- und Sozialverwaltung vermeiden (Berthold/von Berchem 2005), andererseits negative Leistungsanreize im bestehenden System eliminieren und damit im Sinne des Prinzips „Fördern und Fordern“ die Anreize zur Aufnahme von Arbeit steigern (Blum 2008: 153). Personen, die vorher Sozialhilfe bezogen hatten, wurden durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu Arbeitslosengeld II finanziell bessergestellt (Wohlers 2004). Damit gehörten Transferempfänger mit Migrationshintergrund zu den heimlichen Gewinnern der Agenda 2010, denn sie bezogen im Vergleich zu Transferempfängern ohne Migrationshintergrund vor der Reform weitaus häufiger Sozialhilfe (37 % gegenüber 21 %), waren aber in der höheren, da einkommensabhängig gewährten Arbeitslosenhilfe unterrepräsentiert (34 % gegenüber 54 %) (IAB-Querschnittsbefragung).

Vergleicht man das Haushaltsnettoeinkommen vor der Reform mit dem ein knappes Jahr danach, zeigt sich, dass fast die Hälfte (49 %) der Transferempfänger mit Migrationshintergrund nach der Reform über ein höheres Transfereinkommen verfügte, lediglich ein knappes Drittel (30 %) von ihnen hatte durch die Reform Einkommenseinbußen erlitten (Tab. 4.2). Immerhin fast jeder fünfte Transferempfänger mit Migrationshintergrund hatte nach der Reform ein um mindestens 250 Euro höheres Haushaltseinkommen, konnte also finanziell deutlich von der Reform profitieren.

Im Durchschnitt erhöhte sich durch die Umstellung das Transfereinkommen für alle Transferempfänger mit Migrationshintergrund immerhin um etwa 50 Euro monatlich, während Transferempfänger ohne Migrationshintergrund im Durchschnitt mit 14 Euro weniger auskommen muss-

Tab. 4.2 Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens von Transferempfängern zwischen 2004 und 2005 nach Migrationshintergrund

	Transferempfänger mit Migrationshintergrund	Transferempfänger ohne Migrationshintergrund
mehr als 250 € mtl. zusätzlich	18 %	12 %
1 bis 249 € mtl. zusätzlich	31 %	31 %
keine Veränderung	22 %	19 %
1 bis 249 € mtl. weniger	19 %	26 %
mehr als 250 € mtl. weniger	11 %	13 %

Quelle: IAQ et al. 2009

⁷⁰ Franz (2008: 157) verweist darauf, dass das Label Arbeitslosengeld II politisch ungeschickt gewählt sei, denn es suggeriere fälschlicherweise eine Versicherungsleistung, faktisch handle es sich aber um eine reine Fürsorgeleistung der Gesellschaft.

⁷¹ Während die Arbeitslosenhilfe zuletzt zwischen 57 % des pauschaliert ermittelten Nettoeinkommens bei Arbeitslosen mit unterhaltspflichtigen Kindern und 53 % bei Arbeitslosen ohne Kinder schwankte, wurde die Höhe der Sozialhilfe von den Landesregierungen durch Rechtsverordnung bestimmt. In Berlin betrug der Sozialhilfesatz zur Jahrtausendwende 550 DM.

ten. Diese relative Besserstellung auf niedrigerem Niveau ist keine „migrantenspezifische Auswirkung der Leistungsreform“ (IAQ et al. 2009: 94), sondern eher ein nicht intendierter Effekt der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Im Gegensatz zu Leistungsberechtigten, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, bilden Personen mit Migrationshintergrund auch keine besondere Zielgruppe des SGB II. Die im Vorfeld der Reform von einschlägigen Interessengruppen geäußerte Befürchtung, die Agenda-Reformen würden Zuwanderer finanziell besonders nachteilig treffen,⁷² sind jedenfalls nicht eingetroffen.

Eine ähnliche Entwicklung ließ sich zeitweise auch hinsichtlich der späteren Alterssicherung ablesen: Durch die Reform hatten ehemalige Sozialhilfeempfänger und damit überproportional viele Ausländer⁷³ auch geringfügig höhere Rentenansprüche erworben. Allerdings wurde die Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen für Transferempfänger vor Kurzem im Rahmen der Haushaltskonsolidierung wieder eingestellt.⁷⁴

Im Gesamtergebnis haben also Personen mit Migrationshintergrund im Leistungsbezug durch die SGB-II-Reform finanziell profitieren können, auch wenn die Leistungen insgesamt gesenkt wurden. Die finanziellen Folgen sagen allerdings noch nichts über ein anderes zentrales Reformziel aus: eine effektivere Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

Die materiellen Auswirkungen der Hartz-Reformen haben das durchschnittliche sozialstaatliche Sicherungsniveau zwar insgesamt reduziert; gleichzeitig konnte davon aber mit den ehemaligen Sozialhilfeempfängern eine Gruppe profitieren, in der Transferempfänger mit Migrationshintergrund erheblich überrepräsentiert waren. Da Fragen von Leistungshöhe und Anspruchsbedingungen zentral auf Bundesebene entschieden werden, besteht hier – bis auf lokal unterschiedliche Definitionen der Angemessenheit der Wohnung⁷⁵ – nur ein sehr geringer föderaler oder gar kommunaler Handlungsspielraum. Damit rückt ein zweiter, in der Öffentlichkeit weniger prominenter Re-

formaspekt in den Mittelpunkt: die damit verbundenen institutionellen Veränderungen.

Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und Optionskommunen im Leistungsvergleich

Die Zuständigkeit der Kommunen für integrationsrelevante Fragen wächst (Bommers 2008), insbesondere im Bereich der Arbeitsmarktintegration. Die Hartz-Reformen haben zu diesem Gewinn kommunaler Zuständigkeit maßgeblich beigetragen: Zum Träger der Grundsicherungsstellen, die durch die Zusammenlegung der Grundsicherungsleistungen entstanden sind, wurde zwar die Bundesagentur für Arbeit (BA) bestimmt, zusammen mit den kreisfreien Städten und Kreisen (kommunale Träger), für die die Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) vorgesehen war.⁷⁶ Allerdings wurde alternativ eine rein kommunale Trägerschaft ermöglicht (sog. Optionskommunen oder zugelassene kommunale Träger (zKT)), d. h. kommunale Träger können anstelle der Agenturen für Arbeit die Aufgaben der Grundsicherung übernehmen und damit zu deren alleinigen Träger werden.

Mit dieser sog. Experimentierklausel, die für die Wahrnehmung der Aufgaben aus dem SGB II unterschiedliche Modelle ermöglichte, betrat der Gesetzgeber arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Neuland. Er erhoffte sich explizit, dass durch den (zunächst) zeitlich befristeten Wettbewerb von unterschiedlichen Modellen der Eingliederung von Arbeitsuchenden die Grundsicherung weiterentwickelt und optimiert würde. Am 14. Juli 2008 traf die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) eine Richtungsentscheidung mit dem einstimmigen Beschluss, auch künftig mit den ARGEn/gemeinsamen Einrichtungen und den zKTs zumindest zwei Modelle der Aufgabenwahrnehmung und damit einen arbeitsmarktpolitisch föderalen Systemwettbewerb zuzulassen. Die ursprünglich nur für einen bestimmten Zeitraum vorgesehenen Optionskommunen wurden schließlich Anfang 2011 nicht nur entfristet, ab dem 1. Januar 2012 werden zu den 69 bislang zugelassenen kommunalen Trägern noch 41 weitere Landkreise und kreisfreie Städte die Grundsicherung für Arbeitsuchende in

72 Vgl. etwa die 2003 – also nach der Ankündigung, aber vor der Umsetzung der Reformen – im Auftrag des Paritätischen Wohlfahrtsverbands erstellte Kurzxepertise „Der mögliche Einfluß der Agenda 2010 auf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland“ (Kriechhammer-Yagmur/Martens 2003).

73 Die vorliegenden Daten erlauben keine Unterscheidung nach Migrationshintergrund.

74 Die deutschen Transferempfänger, die vor der Reform im Arbeitslosenhilfebezug überrepräsentiert waren, mussten hingegen nach der Zusammenlegung der Hilfesysteme im Durchschnitt Einbußen bei der Alterssicherung hinnehmen, denn die 2005 vereinheitlichten Rentenbeiträge lagen in der Regel niedriger als die vorherigen; diese waren an das Referenzeinkommen gekoppelt, nach dem sich die Höhe der Arbeitslosenhilfe richtete.

75 Für das Kriterium der Angemessenheit gibt es keine festen Regeln. Als angemessen gilt in der Regel bei Alleinstehenden eine Wohnraumfläche zwischen 45 und 50 m². Bedarfsgemeinschaften mit 2 Personen steht eine Wohnfläche von 60 m² bzw. zwei Räume zu, ein Drei-Personen-Haushalt kann über 75 m² oder drei Räume verfügen, weitere Personen in der Bedarfsgemeinschaft erhöhen die angemessene Wohnfläche um jeweils 10 bis 15 m². Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Wohnung sind zudem die lokalen Verhältnisse zu berücksichtigen (z. B. Mietpreisniveau oder Lage). Hinsichtlich des Mietpreisniveaus gelten Mietkosten in der Höhe des ortsüblichen unteren Drittels als angemessen.

76 Seit 2011 heißen die ARGEn „gemeinsame Einrichtungen“. Die empirische Überprüfung des Systemwettbewerbs fand allerdings vor dieser Umstellung statt, insofern wird im Text weiterhin von ARGEn gesprochen.

Alleinverantwortung und damit ohne Beteiligung der BA übernehmen. Damit ist absehbar, dass es den zunächst als Experiment bzw. Pilotversuch angelegten institutionellen Systemwettbewerb zwischen einer Kooperationslösung (BA und Kommunen)⁷⁷ und einer kommunalpolitischen Alleinverantwortung auch in Zukunft geben wird.

Eine unerklärte Nebenabsicht des vom Gesetzgeber initiierten Systemwettbewerbs war, durch parallele Modelle der Aufgabenwahrnehmung Möglichkeiten des institutionellen Lernens zu schaffen. Entsprechend war für die gesamte SGB-II-Reform eine Evaluierung gesetzlich vorgeschrieben. Diese sollte gemäß dem in § 1 SGB II festgeschriebenen Globalziel messen, inwieweit tatsächlich durch Vermittlung in Erwerbstätigkeit die Hilfebedürftigkeit vermieden oder reduziert wird und welche Leistungsfähigkeit die einzelnen Trägerstrukturen aufweisen. Als Ergebnisgrößen wurden Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung und Abgang aus Hilfebedürftigkeit definiert. Der zweite Punkt hängt nicht zwangsläufig mit Arbeitsmarktintegration i. e. S. zusammen; so können sich Personen auch aus dem Leistungsbezug abmelden, weil sie auf andere Einkommensquellen zurückgreifen. Empirisch relevant ist diese Ergebnisgröße vor allem deshalb, weil für die Frage der Leistungsgewährung nicht Individuen, sondern Bedarfsgemeinschaften⁷⁸ betrachtet werden. Der Abgang aus der Hilfebedürftigkeit kann also auch ohne eigene Arbeitsmarktintegration erfolgen, z. B. vermittelt darüber, dass ein anderes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft erfolgreich in Erwerbstätigkeit integriert wurde oder dass sich die Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft verändert hat.

Über die jeweilige Leistungsfähigkeit der einzelnen Trägerstrukturen für die Gruppe der Transferempfänger mit Migrationshintergrund geben die Ergebnisse der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluierung allerdings keinen Aufschluss, da sie andere Zielsetzungen haben (allgemeine Wirkungsforschung nach § 55 SGB II bzw. zeitlich befristete Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II). Daher hat der SVR beim Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), das in die Gesamtevaluation der Hartz-Reform maßgeblich involviert ist, ein Gutachten in Auftrag gegeben, das erstmals empirisch analysiert, welche Institution für Transferempfänger mit Migrationshintergrund besser geeignet ist.

Methodisch erfolgte die Untersuchung im Zeitraum 2006/07 über ein dreifaches Matching-Verfahren; dieses soll gewährleisten, dass nur ähnliche Individuen in Regionen mit ähnlichen Arbeitsmarktbedingungen miteinander verglichen werden, um schließlich den Effekt der Trägerschaft isoliert bestimmen zu können: Im ersten Schritt (Regionalmatching) wird jeder Region mit zugelassenem kommunalem Träger eine soziostrukturell und arbeitsmarktpolitisch möglichst ähnliche Region mit einer ARGE zugeordnet, um Verzerrungen der empirischen Resultate durch unterschiedliche regionale Kontextbedingungen zu vermeiden. In einem zweiten Schritt wird mit Hilfe der Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit die Kundenstruktur so ausbalanciert, dass es für jedes Individuum in der Stichprobe einer Region einen sog. statistischen Zwilling in der Stichprobe der anderen Region gibt, bei dem die persönlichen und die für eine Eingliederung in Erwerbstätigkeit zentralen Eigenschaften identisch sind. Damit ist methodisch sichergestellt, dass hinsichtlich sog. beobachtbarer Kriterien wie Bildung, Geschlecht, Alter und Berufserfahrung die statistischen Zwillinge tatsächlich „eineilig“ sind und nur vergleichbare Leistungsempfänger miteinander verglichen werden.

Diese beiden Schritte reichten jedoch nicht aus, um auf der Individualebene die institutionelle Überlegenheit einer Trägerstruktur eindeutig zu identifizieren. Beispielsweise sollte vermieden werden, dass unterschiedlich motivierte Kunden verglichen und sich daraus ergebende Unterschiede im Arbeitsmarktintegrationserfolg fälschlicherweise dem spezifischen Modell der Aufgabenwahrnehmung zugerechnet werden. Um Verzerrungen aufgrund solcher nicht beobachtbarer Eigenschaften weitgehend ausschließen zu können, erfolgte im dritten Schritt ein Matching auf der Basis der Erwerbsbiografie.⁷⁹ Die zentrale und gut begründbare Annahme dabei ist, dass Personen mit ähnlicher Erwerbsbiografie auch über eine ähnliche Grundmotivation und Integrationsbereitschaft verfügen und damit ähnliche un beobachtbare Eigenschaften aufweisen.

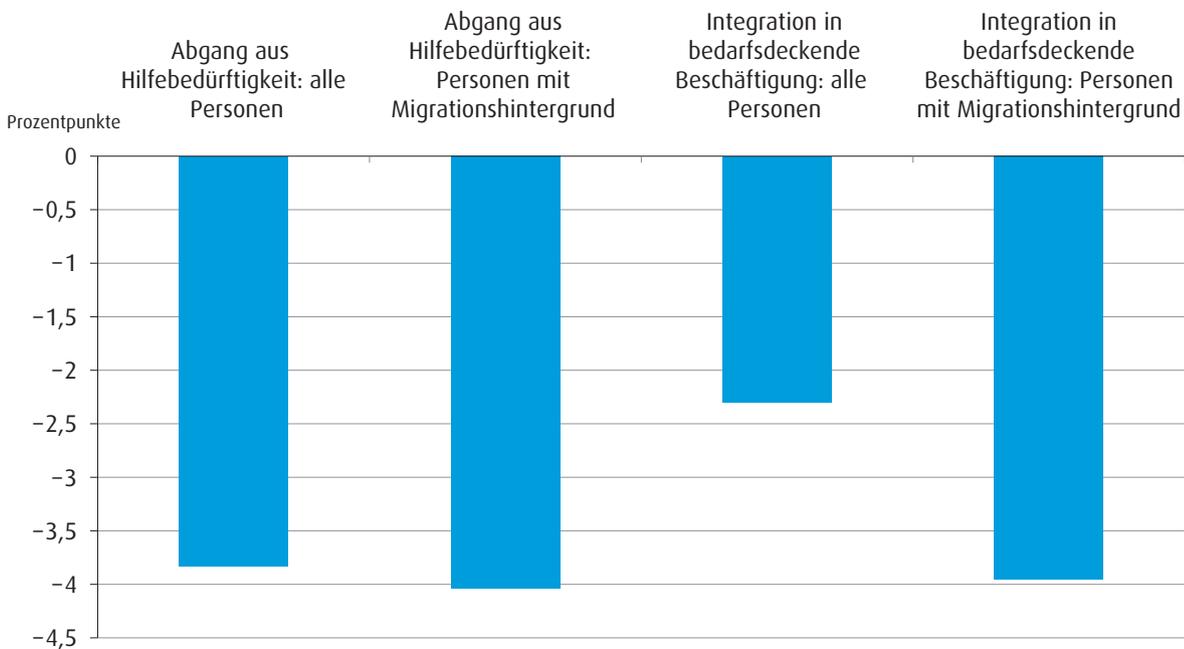
Mit dem geschilderten Verfahren ist also weitgehend gewährleistet, dass sich bestehende Restunterschiede im Vermittlungserfolg nicht durch unterschiedliche soziostrukturelle Ausgangslagen der Kommunen oder aber unterschiedliche Humankapitalausstattungen oder Moti-

77 Die Kooperationslösung musste zuvor allerdings verfassungsrechtlich abgesichert werden. Das Bundesverfassungsgericht hatte am 20. Dezember 2007 einer Verfassungsbeschwerde von elf Landkreisen stattgegeben, die ARGEn als Mischverwaltungen von Bund und Kommunen für mit dem Grundgesetz nicht vereinbar erklärt und dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2010 für eine verfassungskonforme Neuordnung eingeräumt. Daraufhin beschloss der Deutsche Bundestag am 17. Juni 2010 eine Neuordnung, die aus einer Grundgesetzänderung (neuer Art. 91e GG) und einem Begleitgesetz (vgl. BT-Drs. 17/1940) bestand und eine verfassungskonforme gemeinsame Betreuung von Leistungsbeziehern nach SGB II durch BA und Kommune ermöglichte.

78 Siehe zur Definition und genauen Bestimmung einer Bedarfsgemeinschaft § 7 Abs. 3 SGB II.

79 Bei ehemaligen Sozialhilfeempfängern, die nicht in den Prozessdaten enthalten waren, wurden die entsprechenden Informationen über eine Befragung nacherhoben.

Abb. 4.3 Effekte der Aufgabenwahrnehmung durch Optionskommunen im Vergleich mit ARGEN



Quelle: Fertig 2011

vationskonstellationen der Transferempfänger erklären lassen, sondern nur durch das Wirken der unterschiedlichen Trägerstrukturen.

Was hat die Untersuchung ergeben? Bei beiden Ergebnisgrößen, der Überwindung der Hilfebedürftigkeit und der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung⁸⁰, sind die Unterschiede zwischen ARGEN und Optionskommunen auf der Individualebene statistisch hochsignifikant, gegenüber Veränderungen der empirischen Methodik robust und hinsichtlich der quantitativen Dimension substanziell (Abb. 4.3). Sie zeigen ein überraschendes Resultat: In Optionskommunen lassen sich bei beiden Ergebnisgrößen für Personen mit Migrationshintergrund insgesamt schlechtere Resultate feststellen als bei den Arbeitsgemeinschaften.

Die Ergebnisse belegen, dass sich die Aufgabenwahrnehmung durch die Optionskommunen im Untersuchungszeitraum sowohl bei der Gesamtheit aller erwerbstätigen Transferempfänger als auch bei den Transferempfängern mit Migrationshintergrund in beiden Ergebnisgrößen negativ auswirkte. Sie führte im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung durch die ARGEN zu einer signifikant

geringeren Abgangsrate aus dem Leistungsbezug und seltener zur Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung. Besonders hinsichtlich der Beschäftigungsaufnahme, der arbeitsmarktpolitischen Wunschoption, sind Optionskommunen für die Gruppe der Transferempfänger mit Migrationshintergrund erheblich leistungsschwächer als die ARGEN: Hier ist der negative Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zugelassene kommunale Träger beinahe doppelt so groß wie in der Grundgesamtheit. Das Ausmaß der Überlegenheit der ARGEN ist beträchtlich. **Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse erscheint insbesondere für Transferempfänger mit Migrationshintergrund eine vollständige Kommunalisierung nicht empfehlenswert.**

Die Stärke der ARGEN

Die Gründe für die Überlegenheit der ARGEN zu identifizieren, war schon in der allgemeinen (d. h. nicht auf Personen mit Migrationshintergrund ausgerichteten) Evaluation schwierig. Zwar ließen sich dabei einige Merkmale der organisatorischen und strategischen Umsetzung der

80 Eine bedarfsdeckende Beschäftigung ist eine Anstellung, mit der ein Einkommen erzielt wird, das über den Bedarfssätzen des ALG II liegt und bei dem ein sog. Aufstocken nicht notwendig ist, um den Lebensunterhalt zu bestreiten.

Grundsicherung identifizieren, die sich auf die Beschäftigungsaufnahme bzw. die Überwindung der Hilfebedürftigkeit generell positiv oder negativ auswirken (BT-Drs. 16/11488: 95–161). Diese Faktoren allein können jedoch die Erfolgsunterschiede der beiden Modelle nicht eindeutig erklären. Das liegt daran, dass sie keines der beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung vollständig charakterisieren. Sowohl in der Gruppe der ARGEen als auch bei den Optionskommunen finden sich typischerweise Umsetzungsmerkmale, die auf die Ergebnisgrößen positiv wirken. Bei den ARGEen sind dies z. B. das frühe Erstgespräch oder die häufigere Anwendung von Sanktionen, bei den kommunalen Trägern dagegen der weitverbreitete Ansatz des generalisierten Fallmanagements oder die längeren Erstgespräche.

In Bezug auf die Leistungsempfänger mit Migrationshintergrund ist es ebenso schwierig, die spezifischen Gründe für die Leistungsunterschiede zu identifizieren. Hier ist wiederum zu unterscheiden zwischen institutionellen Charakteristika, die sich auf die Arbeitsmarktintegration von Transferempfängern trägerübergreifend positiv oder negativ auswirken, und der Frage, ob diese Merkmale den unterschiedlichen Erfolg hinsichtlich der Überwindung von Transferabhängigkeit vollständig erklären können.

Für die Spezialgruppe der Transferempfänger mit Migrationshintergrund lassen sich vor allem drei Merkmale herausarbeiten, die generell positiv und damit integrationsfördernd wirken:

- (1) die Anzahl der Beratungsgespräche, die beide Ergebnisgrößen positiv beeinflusst und sich zudem bei Zuwanderern stärker auswirkt als bei Personen der Mehrheitsbevölkerung,
- (2) der Einsatz von Trainingsmaßnahmen, die die ARGEen häufiger nutzen als die Optionskommunen und von denen (kaum überraschend) Zuwanderer ebenfalls stärker profitieren als Nichtzuwanderer, und schließlich
- (3) Sanktionen bei Pflichtverletzungen, die die generell stärker am Fördern ausgerichteten ARGEen/gemeinsamen Einrichtungen ebenfalls häufiger nutzen.

Diese Herausarbeitung spezifischer Merkmale, die einer schnellen Überwindung der Transferabhängigkeit zuträglich sind, gibt erste Hinweise für eine Optimierung der Vermittlungsinstitutionen. Die festgestellten Unterschiede zwischen ARGEen und kommunalen Trägern im Einsatz der drei Instrumente, die sich als integrationsförderlich erwiesen haben (Beratungsgespräche, Trainingsmaßnahmen, Sanktionen), sind allerdings zu gering, um die unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Leistungsfähigkeit

der beiden Institutionen für Kunden mit Migrationshintergrund vollständig und verlässlich erklären zu können.

Auch eine vergleichende Untersuchung der institutionellen und strukturellen Verankerung der einzelnen Trägerstrukturen bzw. ihrer interkulturellen Öffnung half bei der Suche nach den Gründen für die deutliche Überlegenheit der ARGEen kaum weiter. In einer E-Mail-Befragung gab die Mehrheit der Grundsicherungsstellen im Jahr 2007 an, sie hätten keinen Mitarbeiter damit betraut, spezielle Angebote für Personen mit Migrationshintergrund zu konzipieren. Lediglich 49 Prozent der kommunalen Träger bzw. 41 Prozent der ARGEen verfügten zum Zeitpunkt der Untersuchung über einen Migrationsbeauftragten; der war dann allerdings zumeist auch in die Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eingebunden. Abgesehen von der Zuweisung in Sprachkurse bzw. in Integrationskurse des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge sind die Grundsicherungsstellen trägerübergreifend grundsätzlich skeptisch gegenüber der Vorstellung, dem besonderen Kundenkreis der Transferempfänger mit Migrationshintergrund strategisch anders zu begegnen als Transferempfängern aus der Mehrheitsbevölkerung. Zu groß ist die Angst vor Stigmatisierungs- oder Diskriminierungsvorwürfen in die eine oder andere Richtung.

Vor diesem Hintergrund könnte ggf. ein anderer Faktor für den arbeitsmarktpolitischen Erfolg der ARGEen relevant sein, nämlich ihre zentrale und überregionale Zielsteuerung zusammen mit dem dazugehörigen Monitoring und Controlling, die den Optionskommunen zumindest zum Zeitpunkt der Untersuchung oftmals fehlte. Optionskommunen hatten keinen zentralen Steuerungs- und Rückkopplungsmechanismus, sie konnten weitgehend unabhängig von anderen Kommunen und auch der BA agieren.⁸¹ Diese größere Handlungsautonomie der kommunalen Träger erscheint auf den ersten Blick als Vorteil. Sie hat allerdings auch einen erheblichen Nachteil, denn ohne ein zentrales System für Monitoring und Rückkopplung der Zielerreichung fehlen den handelnden Akteuren vor Ort die entscheidenden Informationen, um die kommunalen arbeitsmarktpolitischen Strategien zielbezogen und damit effektiv auszurichten. Während die ARGEen einer zentralen bzw. überregionalen Zielsteuerung durch BMAS und BA unterliegen und von diesen feste Zielvorgaben erhalten, müssen sich die kommunalen Träger nur eingeschränkt und weniger direkt gegenüber den Landräten bzw. Kreistagen rechtfertigen. Als zusätzliche Erklärung für die Vermittlungsintensität ist damit die stärkere ‚politische Kandare‘ in Betracht zu ziehen, die eine dem Grundsicherungsträger übergeordnete politische Einheit bewirkt.

81 Dies geht so weit, dass die einzelnen zugelassenen kommunalen Träger (zkt) ihre Vermittlungssoftware frei wählen konnten; damit profitierten sie nicht von einer allgemeinen Datenverfügbarkeit wie die ARGEen, die eine bundesweit einheitliche EDV-Struktur haben.

Dieser ‚Kandareneffekt‘ lässt sich auch bei den Steuerungsmodi feststellen, die bei den beiden Trägerstrukturen unterschiedlich sind. Während etwa bei den ARGEn Strukturen, Strategien und Verfahren von der BA zentral vorgegeben werden, verfügen die in die Analyse einbezogenen kommunalen Träger nach eigenen Angaben deutlich häufiger als die entsprechenden ARGEn über ausreichende bzw. große Handlungsspielräume, die sie auch eigenständig nutzen, um arbeitsmarktpolitisch kommunale Akzente zu setzen. Auch wenn die Untersuchungsergebnisse die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit nicht eindeutig klären, geben sie doch einen weiteren Hinweis darauf, dass der den kommunalen Trägern zugestandene Freiraum einer effektiven Arbeitsmarktvermittlung möglicherweise eher abträglich ist. **Gerade vor dem Hintergrund des entfristeten Wettbewerbs zwischen den unterschiedlichen Trägerstrukturen sollte also darauf geachtet werden, über die bislang weitgehend fakultativ gestalteten Austausch- und Rückkopplungsprozesse hinaus feste Abstimmungsstrukturen zwischen den einzelnen Trägern zu etablieren.**

Um die Auswirkungen des Wettbewerbs unterschiedlicher Trägerstrukturen gerade für Transferempfänger mit Migrationshintergrund besser evaluieren zu können, ist der Gesetzgeber zudem aufgefordert, das für Evaluationen notwendige anspruchsvolle Datenmaterial besser als bislang zu erheben und zur Verfügung zu stellen. So sollte zum einen die in § 55 Abs. 2 SGB II festgelegte vergleichende Untersuchung der „Wirkung der örtlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Träger der Leistungen“ als echte vergleichende Wirkungsbeurteilung durchgeführt werden. Zum anderen sollte die BA, wenn sie wie in § 281 Abs. 2 SGB III vorgesehen „zusätzlich den Migrationshintergrund [erhebt] und in ihren Statistiken [berücksichtigt]“, dabei auch die Interessen der Arbeitsmarktforschung berücksichtigen. Die im Gesetz explizit festgeschriebene Regelung, dass „[d]ie erhobenen Daten [...] ausschließlich für statistische Zwecke verwendet werden“ dürfen, kann strenggenommen eine Nutzung des Merkmals Migrationshintergrund für Forschungszwecke ausschließen. Das aber wäre im Blick auf eine kritische Evaluation von Zielorientierung und Effizienz der entsprechenden Maßnahmen schlicht kontraproduktiv. **Es muss also dafür gesorgt werden, dass die Informationen zum Migrationshintergrund der in den Daten der BA enthaltenen Personen zumindest**

für die wissenschaftliche Evaluation der verschiedenen Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden, auch wenn dies unter Umständen eine Gesetzesänderung notwendig macht.

4.5 Fazit: Kooperationslösungen statt föderaler Alleingänge

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zeigen sich die Folgen eines Überdrehens der ‚föderalen Schraube‘. Besonders deutlich lässt sich dies anhand des im Bereich der Arbeitsmarktintegration und damit einem sozial äußerst folgenreichen Integrationsbereich vollzogenen ‚kommunalen Solos‘ im Bereich der Arbeitsverwaltung darstellen. Dieser Alleingang stellt sich nicht nur, aber besonders für Personen mit Migrationshintergrund als nachteilig gegenüber den ebenfalls praktizierten Kooperationsmodellen zwischen Bund und Kommunen dar. Aber auch beim Übergangsmanagement von der Schule in eine Berufsausbildung ist eine Kooperation föderaler Strukturen eine notwendige, wenn auch noch nicht hinreichende grundlegende Voraussetzung für effiziente Vermittlung und damit einen friktionslosen Übergang von der Schule in den ersten Arbeitsmarkt. Erforderlich ist darüber hinaus auch eine Einbindung nichtstaatlicher Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft. Schließlich wird auch das im Herbst 2011 verabschiedete Anerkennungsgesetz einen Prüfstein für die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der einzelnen föderalen Ebenen darstellen. Unter Rückgriff auf das Prinzip der Subsidiarität wird zwar oftmals vorschnell eine Kommunalisierung von Entscheidungen propagiert. Der Grundsatz der Subsidiarität ist aber freilich kein Selbstzweck, sondern es ist darauf zu achten, dass Entscheidungen weiterhin in der erforderlichen Qualität getroffen werden können. Die einzelnen hier analysierten Fragestellungen aus dem Bereich der Arbeitsmarktintegration verdeutlichen, dass hierfür föderale Alleingänge im Allgemeinen und eine Kommunalisierung von Aufgaben im Besonderen nicht ohne Weiteres eine Garantie bieten, sondern vielmehr föderale Kooperationslösungen – wie sie exemplarisch im Bereich der Arbeitsverwaltung in Form der ARGEn bzw. den gemeinsamen Einrichtungen zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen bestehen – bessere Ergebnisse versprechen.

Wohnen und öffentlicher Raum

Im Sinne von Integration als Förderung einer möglichst chancengleichen Teilhabe hat die Versorgung der zugewanderten Bevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum einen hohen Stellenwert. Die Wohnversorgung ist nicht nur für die physische Unterbringung relevant, sie ist auch ein Symbol für die erworbene Statusposition in der Gesellschaft. Hinzu kommen Aspekte wie die sozialräumliche Verteilung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund sowie die Qualität des öffentlichen Raums, also z. B. der Plätze und Straßen in den Wohngebieten, in denen die zugewanderte Bevölkerung lebt. Die Fragen, wer für die Wohnversorgung der Bevölkerung die Verantwortung zu übernehmen hat und inwiefern der Staat regulierend in den Wohnungsmarkt eingreifen soll, sind Gegenstand politischer Diskussionen.

5.1 Wohnen, sozialräumliche Verteilung und öffentlicher Raum: bedeutsam für Integration

In Bezug auf Wohnraum unterscheidet sich in Deutschland die Ausstattung zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund überraschend wenig. Bad, WC, Warmwasser, Balkon oder Terrasse sind in gleichem Maße vorhanden. Größere Unterschiede zeigen sich in Bezug auf einen eigenen Garten. Einen solchen haben 58,4 Prozent der Personen ohne Migrationshintergrund, aber nur 41,2 Prozent der Zuwanderer (Friedrich 2008: 33). Ein wesentlicher Grund hierfür sind Unterschiede in der Siedlungsstruktur: Zuwanderer wohnen häufiger als Personen ohne Migrationshintergrund in mehrgeschossigen Wohngebäuden, auch da sie häufiger in Großstädten wohnen. Zuwandererhaushalte leben zudem hinsichtlich der Wohnfläche und der Wohnräume deutlich beengter. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund im Durchschnitt größere Haushalte aufweisen und die Haushaltsmitglieder jünger sind. Bemerkenswert ist, dass sich der Anteil der Bruttokaltmiete am Haushaltsnettoeinkommen zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund kaum unterscheidet. Auch bei der Bruttoquadratmeterkaltmiete

bestehen nur geringe Unterschiede. Zuwanderer wohnen jedoch seltener im Eigentum (Sinning 2010) (Tab. 5.1).

Die Wohnversorgung der zugewanderten Bevölkerung steht daher sehr viel seltener im Mittelpunkt der medialen Aufmerksamkeit als ein anderes Phänomen: Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund wohnt oft räumlich konzentriert und verändert traditionelle städtische Strukturen. Wissenschaftlich wird diese Situation mit dem Begriff Segregation umschrieben (Info-Box 17). Medien und Öffentlichkeit belegen solche durch Zuwanderung geprägten Stadtviertel oft mit denunziativen Begriffen wie ‚Ghetto‘ oder ‚Parallelgesellschaft‘ und betonen den angeblich pauschal negativen Einfluss der hohen Konzentration. Zu Unrecht, wie einschlägige Studien zeigen: Viertel mit einem hohen Zuwandereranteil sind in Deutschland hinsichtlich der Herkunftsgruppen meist bunt gemischt und eben nicht ethnisch homogen. Darüber hinaus kann gezeigt werden, dass ethnische Segregation in Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich eher gering ist und sich in der Regel auf wenige Stadtteile konzentriert, die dann jedoch medial überzeichnet werden (SVR 2010a: 193–195).

Ursachen von Segregation sind auf der einen Seite die standortbezogenen Entscheidungen der Haushalte, auf der anderen Seite die unterschiedlichen Miet- und Bodenpreise. Da Wohnungen ein handelbares Gut darstellen, filtern die unterschiedlichen Preise die wohnungsuchenden Haushalte nach ihrer ökonomischen Leistungskraft. Haushalte mit hohem Einkommen können sich hochpreisige Standorte leisten, während Haushalte mit begrenzten finanziellen Ressourcen Standorte akzeptieren müssen, die weniger nachgefragt und daher billiger sind. Entsprechend ist zu beobachten, dass sowohl Haushalte ohne als auch Haushalte mit Migrationshintergrund, die sich aufgrund eines höheren Einkommens Wohnraum in teureren Vierteln leisten können, oft gemischtethnische bzw. sozial schwache Wohnquartiere meiden. Hinzu treten aber auch verhaltensbezogene Komponenten. So bevorzugen wohnungsuchende Haushalte häufig Nachbarschaften mit ähnlichen sozialen oder ethnischen Merkmalen sowie die Nähe zu Verwandten. Eine wichtige Rolle spielen auch die Bildungseinrichtungen in den Quartieren. Werden sie für weniger leistungsfähig gehalten, ist dies für bessergestellte

Tab. 5.1 Wohnversorgung nach Migrationshintergrund 2006

		mit Migrations- hintergrund	ohne Migrations- hintergrund
durchschnittliche Anzahl Personen pro Haushalt		2,7	2,0
Anteil der Wohneigentümer (in %)		28,6	51,6
Anteil der Personen in Ein- oder Zweifamilienhäusern (in %)		28,8	57,5
Anteil der Personen in Häusern mit 13 oder mehr Wohnungen (in %)		15,1	6,4
durchschnittliche Quadratmeterzahl pro Person	in Mietwohnungen	28,8	41,4
	bei selbst genutztem Eigentum	37,7	50,1
Kennziffern spezifisch für Mietwohnungen	Anteil Haushalte in Sozialwohnungen (in %)	9,5	2,9
	durchschnittliche Bruttoquadratmeter- kaltmiete (in Euro)	6,20	5,90
	Anteil Bruttokaltmiete am Haushalts- nettoeinkommen (in %)	25,6	26

Quelle: Friedrich 2008

Eltern vielfach ein starkes Motiv, aus den betreffenden Stadtteilen wegzuziehen (MüncH 2010: 35–39; s. Kap. 3). Zum Teil ist Segregation auch politisch hausgemacht, etwa durch sozialen Wohnungsbau oder die kommunale Praxis der Wohnraumvergabe (Strohmeier 2010: 68–69).

Integration bezeichnet nach dem Verständnis des SVR die möglichst chancengleiche Teilhabe an sozialen Möglichkeiten und gesellschaftlichen Ressourcen. Diese kön-

nen mit dem Wohnstandort gekoppelt sein: Dem Wohnen in städtischer Peripherie ohne nennenswerte Infrastruktur und mit großen Entfernungen zu den Arbeits- oder Freizeitorien steht ein innerstädtisches Wohnen mit einer vielfältigen Infrastruktur, Arbeits- und Freizeitmöglichkeiten gegenüber. Mit dem Wohnstandort können also ungleiche Teilhabechancen verbunden und damit unterschiedliche Integrationserfolge zu erwarten sein.

Info-Box 17 Datenbasis zur Segregation

Über das tatsächliche Ausmaß ethnischer Segregation in Deutschland gibt es kaum gesicherte Informationen. Studien ermöglichen meist nur Aussagen für das gesamte Bundesgebiet (Janßen/Schroedter 2007) oder über einzelne Städte. Eine Auswertung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung für 45 Städte zeigt, dass es zwischen den Städten erhebliche Unterschiede gibt (BBR 2008). Eindeutige Zusammenhänge ergeben sich allerdings nicht. Segregation hängt weder vom Anteil der Ausländer oder Zuwanderer an der Wohnbevölkerung der Stadt ab, noch ist sie vorrangig in Städten einer bestimmten Größenordnung vorzufinden.

Will eine Kommune sich ein Bild von Form und Ausmaß der Segregation in ihrem Verantwortungsbereich verschaffen, muss sie die ihr zur Verfügung stehenden Daten selbst auswerten. Doch hier besteht noch erheblicher Entwicklungsbedarf: Zwar erheben die meisten Gemeinden Daten, die dazu Auskunft geben könnten, z. B. die örtlichen Melderegister (Bommes et al. 2010), doch werden diese von den entsprechenden Stellen nur selten unter der Fragestellung von Segregation ausgewertet. Problematisch ist auch, dass manche Daten nur für die Gruppe der Ausländer vorliegen, über die (sehr viel größere) Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund lassen sich damit keine Aussagen treffen.

Schließlich wäre wünschenswert, dass die Daten der Kommunen hinsichtlich des räumlichen Zuschnitts der städtischen Teilgebiete, aber auch bezüglich der Definition von zugewanderter Bevölkerung sowie der Einteilung der Herkunftsgruppen vergleichbar wären, was ebenfalls nur bedingt zutrifft. Entsprechende Kriterien lassen sich nur im Austausch zwischen den Kommunen entwickeln (etwa gesteuert über die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), oder sie müssten von der Bundes- oder Landesebene vorgegeben werden (Schönwälder/Söhn 2007: 3–10).

Ebenso wichtig ist, dass Segregation auf weitere Integrationsdimensionen negative Wirkungen haben kann. Diese Wirkungen werden als Nachbarschaftseffekte bezeichnet. So kann das wohnräumliche Umfeld z. B. durch eine erhöhte schulische Segregation die Chancen auf eine erfolgreiche schulische Bildung verringern. Auch ist die individuelle Chance, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, umso geringer, je höher die Arbeitslosenquote in der Wohnumgebung ist (Bauer/Fertig/Vorell 2011). Letzteres kann bspw. auf das Fehlen positiver Rollenvorbilder zurückgeführt werden. Hinzu tritt, dass segregierte Quartiere oftmals stigmatisiert sind. Dies kann zur Folge haben, dass die Bewohner schon aufgrund ihrer Adresse z. B. bei der Ausbildungs- oder Arbeitsplatzsuche Nachteile in Kauf nehmen müssen (Münch 2010: 254–284).

Die empirische und theoretische Beweisführung zu den Nachbarschaftseffekten kann allerdings keineswegs als abgeschlossen angesehen werden. Als gesichert gilt, dass die Konzentration von früher Zugewanderten in bestimmten Stadtvierteln neu zuwandernden Menschen die Erstaufnahme erleichtert, denn diese Viertel bieten Neuankömmlingen Anlaufstellen wie verwandtschaftliche Netzwerke und Religionsgemeinden oder auch Beschäftigungsmöglichkeiten. Wahrscheinlich ist auch, dass sich Haushalte mit Migrationshintergrund mit zunehmendem Einkommen aus dem angestammten Stadtviertel entfernen und sich andere Standorte suchen. Ein erfolgreicher Integrationsprozess führt demnach zur Abnahme der Segregation. Schwierig ist allerdings die Frage des kausalen Zusammenhangs zu beantworten: Benötigt erfolgreiche Integration eine geringe Segregation als Voraussetzung oder ist niedrige Segregation auf erfolgreiche Integration zurückzuführen? Eine lang andauernde hohe Segregation kann demnach möglicherweise auf rudimentäre Eingliederungsprozesse hinweisen.

5.2 Mietwohnungsmarkt: Dialog sinnvoller als Quote

Die folgenden Abschnitte bewerten die Instrumente, die den unterschiedlichen politischen Akteuren im Mehrebenensystem in den Bereichen Segregation und Wohnen zur Verfügung stehen, und zeigen Handlungsoptionen auf. Vor allem die Kommunen verfügen in diesem Bereich unter integrationspolitischen Gesichtspunkten über Gestaltungsspielräume, die sie eigenständig wahrnehmen können (Info-Box 18).

Öffentlich geförderter Wohnraum

Mit der sozialen Wohnraumförderung verfügen die staatlichen Akteure über ein wesentliches und direkt wirksames Instrument, um auf die Wohnsituation auch der zugewanderten Bevölkerung einzuwirken. Durch öffentlich geförderte Wohnungen sollen jene Menschen angemessenen Wohnraum erhalten, denen ein solcher aufgrund ihres geringen Einkommens sonst nicht zugänglich wäre (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 285–287). Durch die soziale Wohnraumförderung können entweder private Investoren oder kommunale Wohnungsunternehmen preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung stellen. Die Förderung erfolgt objekt- und nicht unternehmensbezogen, sie wird insbesondere gewährt für den (Neu-)Bau oder die Modernisierung von Mietwohnungen und den Kauf von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum. Wenn eine Wohnung mit öffentlichen Mitteln gefördert wurde, können Kommunen von verschiedenen Rechten Gebrauch machen. Das Benennungsrecht etwa ermöglicht ihnen, dem Eigentümer einer solchen Wohnung drei Bewerber vorzuschlagen; nach dem Besetzungsrecht könnten sie eine Person als Bewohner bestimmen. Die Zielgruppe wird im Wesentlichen über Einkommensgrenzen definiert (IUT 2009).

Im Zusammenhang mit diesem wichtigen politischen Instrument sind drei Entwicklungen relevant:

- (1) Bund, Länder und Gemeinden haben in den letzten Jahren in erheblichem Ausmaß öffentliche Wohnungen an private Investoren verkauft, um die öffentlichen Haushalte zu entschulden (Tab. 5.2); die Stadt Dresden etwa wurde durch den Verkauf ihrer öffentlichen Wohnungen vollständig schuldenfrei (FAZ 2006). Mehr als die Hälfte der Wohnungen wurde an ausländische Investoren verkauft, vorrangig an Finanzinvestoren. Im Jahr 2006 befanden sich zehn Prozent der Wohneinheiten auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt in der Hand von kommunalen oder sonstigen öffentlichen Wohnungsunternehmen (BMVBS 2009: 48–50). Diese Entwicklung muss insofern kritisch gesehen werden, als Kommunen damit politische Steuerungsmöglichkeiten der Stadtentwicklung aus der Hand geben. Während kommunale Wohnungsunternehmen sich oft auch in der Quartiersentwicklung engagieren, dominieren bei den neuen Investoren häufig Gewinninteressen (SVR 2010a: 199–200; BMVBS 2009: 49–52; 93).
- (2) Seit dem Inkrafttreten des Wohnraumförderungsgesetzes 2002 ist oft vorgesehen, dass die Kommunen Wohnraumversorgungskonzepte vorlegen. Diese Konzepte sollen sicherstellen, dass die für die soziale Wohnraumförderung gewährten Mittel vor Ort möglichst effizient und zielgerichtet eingesetzt werden. Integrations- oder segregationspolitische Fragen werden in diesen Konzepten offenbar nicht oder kaum berücksichtigt (BBR 2006).
- (3) Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurden die Rechte im Bereich der sozialen Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder übertragen. Damit sollte insbesondere auf die regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen der Wohnungsmärkte reagiert

Info-Box 18 Kompetenzverteilung im Bereich Mietwohnungen und Wohneigentum

Über das Integrations- und Migrationsrecht können – von bestimmten Fällen (etwa während des Asylverfahrens) abgesehen – Siedlungsmuster und Siedlungsverhalten von Zuwanderern nicht beeinflusst werden, ebenso wenig ihre Versorgung mit Wohnraum (Thym 2010: 277). Dennoch kann die Politik in diesem so bedeutsamen Bereich nicht einfach aus der integrationspolitischen Verantwortung entlassen werden. Sie muss hier aber auf allgemeine, nicht auf Zuwanderer begrenzbare politische Maßnahmen wie soziale Wohnraumförderung und Städtebaurecht oder die Regelungen zur Vermeidung von Diskriminierung ausweichen. Im Bereich Wohnen und Quartiere haben dabei besonders die Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts weitreichende Handlungsspielräume, die in jüngster Vergangenheit noch gestärkt wurden. Allerdings werden auch in diesem Bereich einige grundlegende Entscheidungen auf Bundes- oder Landesebene getroffen.

Großen Einfluss hat Politik im Bereich der sozialen Wohnraumförderung. Hier hatte der Bund bis zur Föderalismusreform I von seinem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht: 1956 verabschiedete er das Zweite Wohnungsbaugesetz, im Jahr 2001 dann das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz (WoFG)), das die Handlungsspielräume der Länder und Kommunen im Bereich der sozialen Wohnraumförderung bereits erweiterte. Seit der Reform sind die Länder grundsätzlich verpflichtet, die wohnungswirtschaftlichen Belange der Kommunen zu berücksichtigen. Dabei können sie die Gewährung von Fördermitteln davon abhängig machen, dass die Kommunen Wohnraumversorgungskonzepte erarbeiten. Nach der Föderalismusreform ging ab September 2006 die Gesetzgebungskompetenz für die soziale Wohnraumförderung vollständig auf die Länder über. Allerdings bleibt das Wohnraumförderungsgesetz des Bundes weiterhin gültig, sofern es nicht durch Landesrecht ersetzt wird. Einige Länder haben inzwischen eigene Wohnraumförderungsgesetze verabschiedet. Die meisten davon sehen eine Stärkung der kommunalen Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung vor. Infolge der Föderalismusreform 2006 sind Finanzhilfen des Bundes an die Länder auch im Bereich der sozialen Wohnraumförderung grundsätzlich ausgeschlossen. Der Bund zahlt jedoch zunächst bis einschließlich 2013 ca. 500 Millionen Euro jährlich an die Länder, um deren Mehrbelastung auszugleichen.

Ein weiteres Instrument im Bereich sozialer Wohnungspolitik ist das Wohngeld. Für dieses verfügt der Bund nach wie vor über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Diese hat er zuletzt 2008 wahrgenommen, indem er das Wohngeldgesetz novellierte. Das Wohngeldgesetz sieht Miet- und Lastenzuschüsse für einkommensschwache Personen vor und soll so dazu beitragen, angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich zu sichern. Seit dem 1. Januar 2005 haben Empfänger von Transferleistungen (z. B. ALG II) allerdings keinen Anspruch mehr auf Wohngeld, da die Kosten für Unterkunft und Heizen nun im Rahmen der entsprechenden Transferleistungen berücksichtigt werden. Für die Ausführung des Wohngeldgesetzes sind die Länder zuständig. Das gezahlte Wohngeld wird ihnen jedoch zur Hälfte vom Bund erstattet.

Schließlich kann der Staat auch den privaten Wohnungsmarkt erheblich beeinflussen, insbesondere über das Städtebau- oder Bauplanungsrecht. Für dieses hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, die er vor allem durch die im Baugesetzbuch (BauGB) getroffenen Regelungen wahrgenommen hat. Das BauGB regelt, wie die Grundstücke in den Gemeinden genutzt werden sollen (Bauleitplanung), welche Gesichtspunkte dabei zu berücksichtigen sind und wie das Planungsverfahren abzulaufen hat. Die konkrete Bauleitplanung, d. h. die Aufstellung entsprechender Flächennutzungs- und Bebauungspläne, ist jedoch als zentraler Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts den Kommunen vorbehalten. In den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen können z. B. Flächen für Einrichtungen des Gemeinbedarfs (z. B. Schulen), soziale Wohnraumförderung, öffentliche Grünflächen oder Kinderspielplätze festgelegt werden.

werden, die eine zentrale Lösung im Sinne einer bundesweit einheitlichen Zuständigkeit nicht mehr sinnvoll erscheinen ließen. **Diese Absicht ist zu begrüßen. Insbesondere angesichts der vielerorts angespannten Lage der öffentlichen Haushalte in Kombination mit der im Grundgesetz veran-**

kerten Schuldenbremse bleibt aber zu fragen, ob die Länder und Kommunen künftig auch Mittel in entsprechender Höhe aufbringen können. Denn die Kompensationszahlungen des Bundes in Höhe von ca. 500 Millionen Euro jährlich laufen mit dem Jahr 2013 aus.

Tab. 5.2 Wohnungsverkäufe und -käufe 1999–2008

	Verkäufe	Käufe	Saldo
Öffentliche Hand	901.000	348.000	-553.000
<i>Kommune</i>	<i>369.000</i>	<i>145.000</i>	<i>-223.000</i>
<i>Bund/Land</i>	<i>532.000</i>	<i>202.000</i>	<i>-330.000</i>
privat	880.000	1.508.000	627.000
sonstige	98.000	24.000	-74.000
gesamt	1.879.000	1.879.000	0

Anmerkung: Summenabweichungen ergeben sich durch Rundungen.

Quelle: BMVBS 2009: 49

Quotenprobleme

Die Bedeutung des öffentlich geförderten Wohnraums für Wohnraumversorgung und als Instrument zur Verhinderung von Segregation wird künftig voraussichtlich eher abnehmen. Dies wirft die Frage nach politischen Handlungsalternativen im Mietwohnungsmarkt auf. Ein Instrument, auf das Kommunen in Bezug auf Segregation schon verschiedentlich zurückgegriffen haben, ist die Quotenregelung. Prominent ist z. B. die (mittlerweile wieder abgeschaffte) Berliner Zuzugssperre von 1974 für drei Bezirke, in denen der Ausländeranteil als überproportional gewertet wurde. Andere Kommunen wiederum nutzen die Vergabe von Sozialwohnungen zur Regulierung und legen entweder Höchstgrenzen fest, ab denen Ausländer⁸² in einem Stadtteil keine Sozialwohnungen mehr erhalten, oder Mindestgrenzen für Wohnraum, der an Ausländer vermietet werden sollte (Münch 2010: 336–356). **Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Quoten als Instrument relativ starr, vergleichsweise teuer und wenig effektiv sind, um in Stadtteilen oder Wohnhausanlagen Mischung zu erzeugen; daher erscheinen sie wenig sinnvoll.** Wenn etwa festgelegt wird, dass in einer Wohnhausanlage nicht mehr als 30 Prozent der Wohnungen an Haushalte mit einem ausländischen Haushaltsvorstand vergeben werden sollen und 70 Prozent an Haushalte mit einem inländischen Haushaltsvorstand, dann kann dies bei entsprechend ungünstiger Bewerberlage zu Leerständen und somit Mietausfällen führen.

Neben den offiziellen Quoten lassen sich häufig inoffizielle oder informelle Quotierungen beobachten. Um die Vermietbarkeit ihrer Bestände zu garantieren, versuchen private Vermieter, aber auch kommunale Wohnungsgesellschaften häufig, die Erwartungen ihrer künftigen und ggf. zahlungskräftigeren Mieter zu antizipieren, und versuchen deshalb zum Teil, den Ausländeranteil zu begrenzen. Solches Verhalten ist aus betriebswirtschaftlichen Gründen nur bedingt sinnvoll. **Unter integrationspoliti-**

schon Gesichtspunkten ist es erst recht wünschenswert, dass die Wohnungsunternehmen auch bei ihren Belegungsstrategien Fragen von Integration und Segregation beachten. Die kommunalen Wohnungsunternehmen haben, da sie meist große Immobilienbestände vor Ort besitzen, wesentlichen Einfluss auf den Wohnungsmarkt einer Kommune. Untersuchungen zeigen aber, dass Wohnungsunternehmen in Fragen der Integration oft wenig konzeptionell agieren und es bezüglich dieser Fragen zwischen den verschiedenen Wohnungsgesellschaften große Unterschiede gibt (Münch 2010: 377–379, 409–410). **Kommunen sollten daher den Dialog mit kommunalen Wohnungsunternehmen suchen und stärker Einfluss auf diese nehmen, um deren Strategien unter integrationspolitischen Gesichtspunkten zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern.**

Antidiskriminierungsmaßnahmen und Segregation

Schließlich sollten private Akteure oder auch Wohnungsunternehmen davon überzeugt werden, bei der Zuteilung von Wohnraum Diskriminierung und damit indirekt eine weitere Segregation zu vermeiden. Verschiedene Untersuchungen sowie Aussagen von Experten, die mit den Prozessen auf Wohnungsmärkten vertraut sind (vgl. etwa Planerladen 2004; Firat/Laux 2003), deuten darauf hin, dass Diskriminierung in diesem Bereich ein gesellschaftlich bedeutsames und kein singuläres bzw. individuelles Phänomen ist. Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt lassen sich aber nur schwer nachweisen und verhindern. Das 2006 verabschiedete Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verspricht nur wenig Abhilfe. Zwar verbietet es eine Benachteiligung etwa aufgrund der ethnischen Herkunft. Wohnungsuchenden und -bewerbern erscheint es aber zum einen oft zu schwierig, dem Vermieter nachzuweisen, dass sie die Wohnung aufgrund von Diskriminierung nicht erhalten haben. Zum anderen erlaubt § 19 Abs. 3 AGG eine unterschiedliche Behand-

82 Im sog. Frankfurter Vertrag von 1974 wurde neben einer Quote für Ausländer auch eine für Aussiedler vorgesehen (Münch 2010: 342–344).

lung bei der Vermietung von Wohnraum, wenn dadurch sozial stabile Wohnstrukturen, ausgewogene Siedlungsstrukturen oder ausgeglichene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse geschaffen bzw. erhalten werden können. Immerhin kann dem Gesetz eine gewisse Drohwirkung zugesprochen werden (Planerladen 2004: 38). **Kommunen können daher zumindest dafür sorgen, dass Zugewanderte über ihre Rechte als Mieter informiert sind, um dieses Drohpotenzial zu verstärken. Ebenso kann es hilfreich sein, neu Zugezogene über den Wohnungsmarkt zu informieren.** Unzureichende Vertrautheit mit kommunalen Gegebenheiten, aber auch mangelnde Deutschkenntnisse können den Zugang zu Wohnraum erschweren (Bosswick/Lüken-Klaßen/Heckmann 2008: 25). Ein Beispiel für eine derartige Form von Unterstützung bietet etwa die von der Stadt Münster 2005 verabschiedete „Münsteraner Erklärung“. Darin wurde verabredet, Spätaussiedler bei der Wohnungsvermittlung zu begleiten und ihre individuellen Bedürfnisse zu berücksichtigen (Stadt Münster 2005).

Als eine weitere wohnungspolitische Maßnahme haben sich in verschiedenen Kommunen sog. interkulturelle Wohnprojekte bewährt. Sie zielen auf eine ethnisch diversifizierte Bewohnerschaft ab und schaffen Begegnungsorte sowie Infrastruktur für eine gemeinsame Freizeitgestaltung (Schwimmbad, Spielplatz, Sauna). Beispiele hierfür finden sich in den Amsterdamer Stadtteilen Zuidooost und Nieuw-West oder im 21. Wiener Bezirk. **Diese Modellvorhaben sollen nicht nur die Integration und die Aufnahme von Beziehungen zwischen hier wohnenden Zuwanderern und Personen ohne Migrationshintergrund fördern. Sie können auch als positives Beispiel fungieren und helfen, Vorurteile gegenüber ethnisch gemischtem Wohnen abzubauen** (Bosswick/Lüken-Klaßen/Heckmann 2008: 50).

5.3 Schaffung von Wohneigentum: Information nötig

Der Erwerb von Wohneigentum stabilisiert den räumlichen Lebensmittelpunkt und kann als Ausdruck einer

fortgeschrittenen Integration interpretiert werden. Man lässt sich auf seine Stadt, seine Region oder auf das Einwanderungsland ein, investiert Kapital in Eigentum und symbolisiert damit die Identifikation mit der neuen Heimat. Wohnungseigentum ist also Ausdruck einer gelungenen Integration, aber auch ihr Vehikel, da es auch als Kapitalanlage und Altersvorsorge dient.

Wie Tab. 5.1 gezeigt hat, liegt bei Personen mit Migrationshintergrund der Anteil der Wohneigentümer deutlich niedriger als bei Personen ohne Migrationshintergrund. Daten des Sozio-oekonomischen Panels zeigen zwar, dass die Eigentümerquote zwischen 1997 und 2006 in beiden Gruppen zugenommen hat. Auch war der Zuwachs bei den Personen mit Migrationshintergrund (von 20,3 % auf 30,4 %) größer als bei Haushalten ohne Migrationshintergrund (von 39,8 % auf 44,4 %) (Friedrich 2008: 38–39).⁸³ Dennoch zeigen die Zahlen, dass hier noch Potenzial besteht, die Eigentümerquote von Menschen mit Migrationshintergrund der von Menschen ohne Migrationshintergrund anzunähern.

Die niedrigere Eigentümerquote von Zuwanderern lässt sich zum Teil damit erklären, dass diese nicht im selben Maße wie Personen ohne Migrationshintergrund von Erbschaften profitieren bzw. dass sie Vermögenswerte im Herkunftsland erben, die nicht immer einfach zu transferieren sind. Über den Erbweg gelangt immerhin rund ein Viertel der Menschen ohne Migrationshintergrund zu Wohneigentum (Tab. 5.3). Gemessen hieran erscheint die Zahl der Immobilienbesitzer mit Migrationshintergrund sogar recht hoch. Steigerungsfähig ist jedenfalls die Zahl der Zuwanderer, die Wohneigentum neu kaufen oder selbst bauen.

Bislang gibt es kaum Erkenntnisse darüber, wie sich die Eigentumsbildung auch bei Haushalten mit Migrationshintergrund steigern ließe. Eine Untersuchung für die Stadt Köln (Firat/Laux 2003) zeigt, dass sich die Motive für Eigentumserwerb zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund nicht grundsätzlich unterscheiden: Ausschlaggebend waren für beide Seiten hohe Mieten und der Wunsch, die Wohnfläche zu vergrößern. Die Faktoren, die zur unterschiedlichen Eigentumsbildung beitragen, scheinen somit vorrangig außerhalb des wohnungspoli-

Tab. 5.3 Art des Eigentumserwerbs nach Migrationshintergrund 2006

	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund
vom Vorbesitzer gekauft	36,0 %	64,6 %
Erbschaft, Schenkung	24,7 %	5,7 %
neu gekauft oder gebaut	39,3 %	29,7 %

Quelle: Friedrich 2008: 41

⁸³ Da die Daten in Tab. 5.1 aus einer anderen Quelle stammen, sind sie mit denen des Sozio-oekonomischen Panels nicht vergleichbar.

tischen Instrumentariums zu liegen. Neben der finanziellen Situation und der beruflichen Etablierung bildet die Bleibeabsicht eine wichtige Komponente bei der Eigentumsbildung. Aufenthaltsrechtliche Fragen können somit zu einem Faktor für die Frage werden, ob Zuwanderer Wohneigentum in Deutschland erwerben (SVR 2010a: 200). Möglich ist auch, dass Zuwanderer bereits Eigentum im Herkunftsland erworben haben und ihnen daher für einen Immobilienkauf in Deutschland weniger Mittel zur Verfügung stehen.

Wenngleich sich Kauf und Verkauf und der Preis von Wohneigentum weitgehend der Steuerung der Kommunen entziehen, kann auch Kommunalpolitik zur Eigentumsbildung beitragen: Kommunale Förderprogramme sind insbesondere für finanziell schwächere Haushalte und damit überproportional für solche mit Migrationshintergrund relevant. Wichtig dabei ist, über kommunale Programme zur Eigentumsbildung zu beraten und dafür zu werben (Echter 2003), damit sie von der Bevölkerung wahrgenommen werden. **Kommunen sollten daher darauf achten, dass die relevanten Informationen mehrsprachig erhältlich sind, und im besten Fall auch mehrsprachige Beratungen anbieten.**

5.4 Stadtteile und öffentlicher Raum: integrationspolitisch ausbaufähig

Die bisher behandelten Handlungsspielräume und Maßnahmen bezogen sich auf den Mietwohnungsmarkt oder auf im Eigentum befindliche Wohnobjekte. Weitere integrationspolitisch bedeutsame Optionen bestehen im Bereich der Gestaltung des öffentlichen Raums und der Stadtteil- bzw. Quartiersentwicklung. Wie die Ausführungen zur Kompetenzverteilung zeigen, haben hier insbesondere die Kommunen erhebliche Gestaltungsspielräume (Info-Box 19).

Aufwertung von Stadtteilen

Segregation entsteht zu großen Teilen durch die Standort- oder Umzugsentscheidungen der Haushalte ohne, aber auch mit Migrationshintergrund. Ein Faktor für solche Entscheidungen ist der Boden- und Wohnungsmarkt, der unterschiedliche Standortqualitäten und Preise aufweist. Ein anderer ist möglicherweise, dass Haushalte der Stigmatisierung eines Stadtteils entgehen möchten oder die Leistungsfähigkeit der Schulen in segregierten Stadtteilen als nicht ausreichend ansehen. Um Segregation zu reduzieren,

sind die unterschiedlichen Standortqualitäten durch städtebauliche oder andere Maßnahmen zu kompensieren.

Stadtteilbezogene Maßnahmen setzen daher nicht bei den zugewanderten Wohnungsuchenden selbst an, sondern versuchen Stadtteile aufzuwerten, um die Abwanderung der bereits dort ansässigen Haushalte zu verhindern und langfristig den sozialen und ethnischen Mix zu erhalten. Hierzu zählen alle Maßnahmen, die die Attraktivität des öffentlichen Raums steigern, etwa bei der Gestaltung von Straßen oder Plätzen. Ein Ansatz ist aber auch, das Sicherheitsgefühl in den Stadtteilen zu erhöhen. Segregierte Stadtteile können, müssen aber nicht von einer gefühlten größeren Bedrohung oder höherer Kriminalität betroffen sein. In jedem Fall könnte es sinnvoll sein, in Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden gezielt über das wirkliche und oft überschätzte Ausmaß von Kriminalität in den entsprechenden Quartieren aufzuklären.

Auch durch Entscheidungen bei der Ansiedlung oder Erweiterung von Universitäten, Bibliotheken, Krankenhäusern oder öffentlichen Verwaltungen können Kommunen unterschiedliche Standortqualitäten ausgleichen. In Hamburg bspw. soll der Stadtteil Wilhelmsburg aufgewertet werden, indem die Umweltbehörde dorthin umzieht (Gipp 2011). Es ist möglich, dass mit derartigen Standort- und Infrastrukturentscheidungen Aufwertungsprozesse in Gang gesetzt werden, die über das Ziel hinausschießen und wiederum die zugewanderte Bevölkerung verdrängen können (Gentrifizierung). Das erscheint aber plan- und gestaltbar; solche Prozesse hängen auch von der Dosierung der öffentlichen Investition ab. **Eine gemäßigte Gentrifizierung kann eine Antwort auf Segregation sein, wenn sie klug gesteuert wird.**

Eine weitere indirekte Maßnahme, Segregation abzubauen oder zu vermeiden, ist die gebietsbezogene Stadterneuerung. Bei der sog. sanften Stadterneuerung wird über Renovierungsmaßnahmen hinaus sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Gesichtspunkten Rechnung getragen. Bei der Planung und Durchführung werden die Anwohner beteiligt. Bei Stadterneuerung in dieser Form wird der bestehende Wohnungsbestand eher umgebaut und modernisiert als abgerissen.

Stadtteilbezogene Aufwertungsmaßnahmen sollten dabei bewusst die vor Ort ansässige Bevölkerung einbeziehen und vorhandene Potenziale abrufen und bündeln. Die im Zuge des Programms „Soziale Stadt“ etablierten Quartiersmanager oder Stadtteilbüros haben sich diese Potenziale vielfach zunutze gemacht.⁸⁴ Denn in Deutschland ist die Bevölkerung, insbesondere die mit Migrati-

84 Das Programm „Soziale Stadt“ beinhaltet zahlreiche begrüßenswerte Maßnahmen und hat wesentlich dazu beigetragen, das Quartiersmanagement als Instrument der Aufwertung von Stadtteilen zu etablieren. Welche Maßnahmen besonders empfehlenswert sind, kann aufgrund der vielen, oft stark divergierenden Ansätze und Ziele in diesem Rahmen nicht pauschal beurteilt werden. Wichtig ist, dass die auf kommunaler Ebene für gut befundenen Maßnahmen verstetigt und nicht mit dem Zurückfahren der Mittel um ihre eigenen Erfolge gebracht werden (HCU/HAW/steg 2011).

Info-Box 19 Kompetenzverteilung in Bezug auf Stadtteile und den öffentlichen Raum

Neben den allgemeinen Regelungen zur Bauleitplanung enthält das BauGB im Kapitel „Besonderes Städtebaurecht“ auch Regelungen zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen. Auf dieser Grundlage können Gemeinden „zur Behebung städtebaulicher Missstände“ Sanierungsgebiete festlegen und bestimmte Verfahren und Maßnahmen zur Entwicklung der baulichen Struktur in diesen Gebieten anwenden. Bei der Vorbereitung und Durchführung entsprechender Sanierungsmaßnahmen müssen neben baulichen Gesichtspunkten auch soziale Aspekte berücksichtigt werden, z. B. die wirtschaftliche Situation eines Gebiets und seine Ausstattung mit Anlagen des Gemeinbedarfs.

Seit 2004 enthält das BauGB außerdem eine Rechtsgrundlage für das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. Im Rahmen dieses Programms können in sozial benachteiligten oder besonders entwicklungsbedürftigen Stadtteilen Maßnahmen zur Quartiersentwicklung durchgeführt werden. Kommunen können für entsprechende Stadtgebiete unter Beteiligung der Betroffenen (wie Eigentümer oder Mieter) und der öffentlichen Aufgabenträger Entwicklungskonzepte erstellen und auf dieser Grundlage Maßnahmen durchführen, um die Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu verbessern und sozial stabile Bewohnerstrukturen zu schaffen und zu erhalten. Für die Umsetzung solcher Maßnahmen können Koordinierungsstellen der Kommunen und der weiteren Beteiligten eingerichtet werden (sog. Quartiersmanagement). Bei Bedarf sollen die Kommunen außerdem mit den Maßnahmenträgern und Eigentümern städtebauliche Verträge abschließen. Für Maßnahmen des Programms „Soziale Stadt“, das bereits im Jahr 1999 gestartet wurde, und für weitere städtebauliche Maßnahmen stellt der Bund den Ländern finanzielle Mittel zur Verfügung. Ab 2006 wurden im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ auch Modellvorhaben im nichtbaulichen Bereich aus Bundesmitteln gefördert, z. B. Projekte zur Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen oder Gründerzentren zur Stärkung der lokalen Ökonomie. Für das Haushaltsjahr 2011 wurde die Förderung des Bundes für Maßnahmen dieses Programms insgesamt stark reduziert. Standen im Jahr 2009 noch 95 Millionen Euro Bundesfinanzhilfen zur Verfügung, waren es 2011 nur noch 28,5 Millionen Euro (BT-Drs. 17/5972: 1). Ferner wird das Programm weitgehend auf bauliche Maßnahmen beschränkt, nicht investive Maßnahmen sind nicht mehr förderfähig. Einen Ausgleich soll das ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ) schaffen. Die jährlichen acht Millionen Euro dieses Programms umfassen allerdings nur einen Bruchteil der Finanzmittel für nicht investive Maßnahmen des Programms „Soziale Stadt“, die bis zu 45 Millionen Euro jährlich betragen (BT-Drs. 17/6178: 1-2).

Für die Gestaltung von Städten und Quartieren sind auch die Regelungen zum Stadtumbau im BauGB und die Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ relevant. Sie zielen darauf ab, durch städtischen Rückbau die Strukturen in den Städten den rückläufigen Bevölkerungszahlen anzupassen. Für Stadtumbau Ost stellten Bund, Länder und Gemeinden zwischen 2002 und 2009 rund 2,5 Milliarden Euro bereit (BMVBS 2009: 91-93). Kommunen können aber nicht nur mit den Mitteln von „Soziale Stadt“ oder den sonstigen Programmen der Städtebauförderung Einfluss auf die Qualität des öffentlichen Raums nehmen. Für die Gestaltung und Unterhaltung öffentlicher Räume wie Straßen, Plätze, Grünanlagen und Gebäude sowie für die Regelung ihrer Nutzung sind sie in erster Linie selbst zuständig. Landesrechtliche Vorgaben bestehen hierzu nur insoweit, als eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung öffentlicher Straßen nach den Straßengesetzen der Länder genehmigungspflichtig ist und die Bauordnungen der Länder auch Vorgaben zur Sicherheit baulicher Anlagen auf öffentlichen Flächen enthalten. Die Nutzung öffentlicher Räume ist meist in entsprechenden Satzungen der Kommunen geregelt, teilweise auch durch Verordnungen im Rahmen des Ordnungsrechts. Die entsprechenden Satzungen oder Verordnungen verbieten oder beschränken üblicherweise bestimmte Nutzungsarten (wie Grillen, bestimmte Sportarten oder kommerzielle Nutzung), sie definieren Voraussetzungen für Ausnahme genehmigungen und Tatbestände von Ordnungswidrigkeiten.

Im Rahmen ihrer allgemeinen ordnungsrechtlichen Aufgaben sind die Kommunen grundsätzlich auch dafür zuständig, die Einhaltung der Regelungen zur Nutzung öffentlicher Räume zu überwachen. Allerdings fungieren sie hierbei als örtliche Ordnungsbehörden der Länder und unterliegen bei der Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben generell sowohl der Rechtsaufsicht als auch der Fachaufsicht der zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder.

onshintergrund, offenbar stärker geneigt als etwa in den USA oder Großbritannien, die vor Ort herrschenden Bedingungen zu verbessern, als sie durch Wegzug zu umgehen (Schiffauer 2008: 106).

Alternativ können sog. Eigentümerstandortgemeinschaften angestrebt werden, d. h. ein Zusammenschluss von Eigentümern benachbarter Immobilien. Solche Gemeinschaften zielen ebenfalls darauf ab, über gemeinsam geplante Aktivitäten, durch bauliche und soziale Maßnahmen oder durch Imagekampagnen die Attraktivität des Quartiers und damit letztlich auch den Wert der eigenen Immobilie zu erhöhen. Derartige Prozesse können durch die Kommunen vor Ort angestoßen und begleitet werden.

Als eine besondere Form der Zusammenarbeit können seit 2007 sog. *Housing Improvement Districts* (HID) gebildet werden. Hier werden privat organisierte stadtteilbezogene Aktivitäten von staatlicher Seite flankiert. Hamburg hat für die Errichtung von HIDs als bislang einziges Bundesland ein Gesetz erlassen. Danach können in bestimmten Quartieren ansässige private Akteure beantragen, dass bestimmte Gebiete als sog. Innovationsquartiere festgelegt werden. Ist der Antrag erfolgreich, können die Akteure ähnliche Maßnahmen durchführen, wie sie etwa von Eigentümerstandortgemeinschaften bekannt sind. Mit dem Gesetz soll das Problem umgangen werden, dass jeder Eigentümer darauf wartet, dass andere die Initiative zur Aufwertung ergreifen, um sich selbst nicht finanziell beteiligen zu müssen (Schuppert 2007: 19). Daher können alle Grundstückseigentümer im Quartier zu Abgaben an den verantwortlichen Akteur verpflichtet werden. Erfolgreiche Beispiele solcher HIDs konnten allerdings noch nicht initiiert werden (Kreutz 2010).

Eine andere Maßnahme, um Segregation entgegenzuwirken oder sie gar zu verringern, ist die gezielte Aufwertung von Schulen in benachteiligten Stadtteilen (s. Kap. 3 und 8: Vignette zu Stuttgart). Denn eine hohe Qualität der Bildungseinrichtungen wird sich positiv auf die Standortentscheidung bessergestellter Haushalte auswirken. Tritt eine Aufwertung der Schulen flankierend neben bauliche Aufwertungsprozesse oder Imagekampagnen, kann sie diese in ihrer Wirkung verstärken. Fehlt sie aber, werden bildungsorientierte Eltern trotz eines verbesserten Images oder baulicher Aufwertung des Stadtteils andere Quartiere mit besseren Schulen bevorzugen.

Qualität des öffentlichen Raums

Aus integrationspolitischer Sicht ist nicht nur die Wohnsituation relevant, sondern ebenso der öffentliche Raum. Dieser ist nicht nur ein Ort der Begegnung, der Auseinandersetzung, des wechselseitigen Lernens und der Interaktionen und damit etwas, was als der ‚Humus der Einwanderungsgesellschaft‘ bezeichnet werden kann. In öffentlichen Räumen wird auch die erfolgreiche oder erfolglose Integration unmittelbar erkennbar. In einer sich zunehmend diversifizierenden Gesellschaft (Vertovec

2007) wird öffentlicher Raum von immer unterschiedlicheren Gruppen in Anspruch genommen. Es stellt sich also die Frage, wie öffentliche Räume so geplant und gestaltet werden können, dass sie Prozesse der Integration positiv beeinflussen und den Bedürfnissen der verschiedenen Gruppen gerecht werden.

Eine Studie für die Stadt Wien (Stadtentwicklung Wien 2006) kommt zu dem Ergebnis, dass der öffentliche Raum den divergierenden Anforderungen einer pluralistischen Gesellschaft oft nicht ausreichend gerecht wird. Die Gestaltung öffentlicher Plätze etwa müsste sehr viel stärker auf die unterschiedlichen Lebensstile und Bedürfnisse verschiedener Nutzergruppen abstellen. Der öffentliche Raum sollte Rückzugsräume für Ruhebedürftige bieten, aber auch Präsentieräume, die stärker auf einzelne Gruppen (z. B. Jugendliche) zugeschnitten sein können. Aus diesen Beweggründen hat z. B. die Stadt Madrid im Jahr 2009 eine Initiative gestartet, um Begegnungen zwischen ansässiger und neu zugezogener Bevölkerung und zwischen verschiedenen Kulturen auf öffentlichen Plätzen zu fördern (Cities of Migration 2012). Wichtig ist auch hier, die Bürger in die Planungen einzubeziehen, um zu gewährleisten, dass sich die Gestaltung des öffentlichen Raums an ihren Bedürfnissen orientiert. Ebenso sollten wichtige gesellschaftliche Gruppen an den Prozessen beteiligt werden. Die Untersuchung für die Stadt Wien hat gezeigt, dass gerade die dicht besiedelten innerstädtischen Räume im Verhältnis zur ansässigen Bevölkerung mit öffentlichen Plätzen unterversorgt sind. Vermutlich käme eine Untersuchung deutscher (Groß-)Städte zu ähnlichen Ergebnissen.

Zudem gilt es, den öffentlichen Raum sicher zu gestalten und ihn damit den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen. Antwerpen hat einen *Neighbourhood Action Service* eingerichtet; dieser beschäftigt auch sog. *Neighbourhood Supervisors*, die täglich präsent sind und für eine gewisse Aufsicht im öffentlichen Raum sorgen. In Amsterdam wurde das Projekt der *Neighbourhood Fathers* ins Leben gerufen. Marokkanische Männer patrouillieren in der Nachbarschaft und suchen jene Plätze auf, die von marokkanischen Jugendlichen frequentiert werden. Sie sprechen dort mit den Jugendlichen, versuchen auf diese Weise erzieherisch auf sie einzuwirken und so Kleinkriminalität im Ansatz zu verhindern. In Berlin-Kreuzberg hat sich die private Initiative „Mütter ohne Grenzen“ gebildet, die sich zum Ziel gesetzt hat, den Drogenverkauf im Stadtteil zu erschweren.

Kommunen haben somit Handlungsspielräume, die sie nutzen können, um den öffentlichen Raum integrationsfördernd zu gestalten. Bislang wird dieses Potenzial noch zu selten ausgeschöpft und der öffentliche Raum zu wenig als integrationsrelevanter Faktor in den Blick genommen.

5.5 Fazit: Handlungsspielräume noch nicht ausreichend genutzt

Kommunen verfügen über verschiedene Instrumente, um in Fragen der Wohnraumversorgung oder der sozialräumlichen Verteilung von Personen mit wie ohne Migrationshintergrund korrigierend einzugreifen. Diese gehören aber nur selten zum harten kommunalpolitischen Instrumentarium wie Verordnungen oder Satzungen, sondern haben eher appellativen oder informativen Charakter. Beispielsweise könnte der Dialog mit Wohnungsunternehmen und Migrantenorganisationen erfolgversprechender sein als die Anordnung einer Quote. Auch gezielte Informationen erscheinen notwendig, für potenzielle Mieter z. B. über den Wohnungsmarkt, für mögliche Wohneigentümer über Förderprogramme. Um diese zu erreichen, sind aber Kontakte notwendig, die z. B. im Zuge des Quartiersmanagements oder beim oder vor dem Zuzug aufzubauen sind. Noch größere Spielräu-

me bestehen auf kommunaler Ebene bei der Gestaltung des öffentlichen Raums.

Bislang werden solche Möglichkeiten nicht in voller Breite genutzt. Dies beginnt bereits bei der Datenlage: Viele Kommunen nutzen weder die ihnen zur Verfügung stehenden Daten, um sich ein Bild von der sozialräumlichen Verteilung der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund zu machen, noch beziehen sie bei der Entwicklung ihrer Wohnraumversorgungskonzepte Fragen der Segregation ein. Wohnraumversorgung und sozialräumliche Verteilung von Zuwanderern sind aber nicht nur im Hinblick auf möglichst chancengleiche Teilhabe relevant, sondern beeinflussen auch unmittelbar Aspekte wie schulische Bildung oder Erwerbstätigkeit. Kommunen sollten daher die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen, um Segregation zu begrenzen und in Bezug auf Wohn- und öffentlichen Raum eine gleichberechtigte Teilhabe auch der zugewanderten Bevölkerung sicherzustellen.

Licht- und Schattenseiten von Integrationspolitik im föderalen System

Integrationspolitisch hat der föderale Staat, wie auch in vielen anderen Bezügen, eine Licht- und eine Schattenseite: Auf der Lichtseite eröffnet er als institutionalisiertes Freiheitsprogramm gegenüber dem Zentralstaat vergleichsweise offene Handlungsperspektiven, auf der Schattenseite führt das unkoordinierte Miteinander oder auch nur Nebeneinander der verschiedenen politischen Akteure zu einer enormen Vielfalt bzw. einem Durcheinander integrationspolitischer Einzelmaßnahmen, bei denen nicht selten das Rad immer wieder aufs Neue erfunden wird.

6.1 Föderale Strukturen: Labore für Gestaltung oder Verschiebebahnhöfe für Zuständigkeiten

Die Probleme, die mit der spezifisch deutschen Ausprägung einer föderalen Staatsstruktur (s. Kap. 1, 2) verbunden sind, wurden bereits vor über einem Vierteljahrhundert in dem Begriff „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985) auf den Punkt gebracht. Danach kann die horizontale und vertikale Verschränkung staatlicher Kompetenzfelder und Arbeitsbeziehungen, die in Verbundsystemen im Gegensatz zu trennföderalen Systemen typisch ist, zunehmende Reformunfähigkeit, Lähmung und sogar Stillstand bewirken. Diese Probleme gelten übergreifend und damit auch für den Bereich der Migrations- und Integrationspolitik.⁸⁵ Beispiele finden sich leicht: In deutlicher Erinnerung sind die Probleme bei der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes. Hier zeigte der Bikameralismus, eine spezifische Ausprägung föderaler Systeme (Swenden 2004: 25), seine Tücken, denn trotz erfolgreicher Abstimmung im Bundestag scheiterte das Zuwanderungsgesetz schließlich an den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat. Nach einer turbulenten und fast bühnenreifen Sitzung wurde das Gesetz nach schwierigen parlamentarischen Entscheidungsprozessen zwar verabschiedet, der Abstimmungsprozess aber wenig später vom Bun-

desverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft; das machte eine Neuverhandlung zwischen den zerstrittenen politischen Lagern notwendig, die schließlich zu einem deutlich abgeschwächten Kompromiss führte. Ein weiterer Nachteil einer streng verbundföderalen Konzeption von vertikalen Aufgaben- und Arbeitsteilungen ist die Komplexität politischer Arrangements, die nur noch Fachleute befähigt, entsprechende Zuständigkeiten in einzelnen Politikfeldern konkret zu benennen. Entsprechend kann „jeder für alles oder niemand für nichts verantwortlich gemacht werden“ (Kramer 2005: 21, Übersetzung SVR; vgl. auch Schmidt-Jortzig 2005). Die Kritik an verbundföderalen Systemen umfasst damit mehrere Argumente: Zentral ist die Ansicht, verbundföderale Strukturen unterstützten die Fragmentierung des politischen Systems, und das beeinträchtigte sowohl die politische Steuerungseffizienz wie auch die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse. Die Vielzahl relevanter politischer Akteure bewirke multiple Vetopositionen und -konstellationen (Katzenstein 1987, vgl. auch Detterbeck/Renzsch/Schieren 2010) und damit letztlich politische Trägheit. Ebenso gut dokumentiert und nachgewiesen wie die Risiken einer verbundföderalen Staatsform sind aber deren Potenziale und Chancen. Ein zentraler Vorteil ist ihre ‚Labor‘-Funktion. Gerade in der Integrationspolitik werden generalstabsmäßige Masterpläne zunehmend kritisch gesehen: Umfassende „Integrationsphilosophien“ (Favell 2001) wie im Republikanismus in Frankreich oder gesamtstaatliche Integrationskonzepte wie der frühere Multikulturalismus in den Niederlanden gelten als überholt (Michalowski 2012). Es gab und gibt immer nationale Migrationsregime, in Europa werden diese von einem zunehmend europäischen Migrationsregime überlagert – ohne davon ersetzt zu werden. Neue Konzepte müssen deshalb in die Traditionen und Strukturen der bisherigen Migrationsregime passen und gleichzeitig umwelt- und lernoffen sein – hier kann Föderalismus dynamisch und innovativ wirken. Verbundföderale Systeme geben verschiedenen kollektiven und korporativen Akteursgruppen

⁸⁵ Dass dies bei Weitem kein deutsches Spezifikum ist, zeigt der jüngst zum Thema „Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen“ erschienene Bericht der Eidgenössischen Kommission zu Migrationsfragen (Wichmann et al. 2011).

Handlungsmöglichkeiten auf mehreren Ebenen. Bestehen zwischen den einzelnen Regionen zumindest vergleichbare sozioökonomische und politische Strukturen, können diese im typischen Trial-and-Error-Verfahren auch vergleichsweise schnell in anderen Regionen umgesetzt bzw. in die Fläche getragen werden.

Während die Skeptiker die Vielzahl der politischen Akteure in föderalen Systemen als Einfallstor für Blockadeoptionen und politischen Stillstand sehen, kann sie ebenso als eine Erleichterung und ein Potenzial zur Förderung politischer Ideen und Innovationen betrachtet werden. Wo zentralistisch ausgerichtete Systeme von der Innovationsfähigkeit eines einzigen Akteurs – der Zentralregierung – abhängen, können sich in föderalen Systemen alle Einzelakteure als Entwicklungszentren für innovative politische Problemlösungen betätigen und somit die Optionen politischer Problemlösungen multiplizieren. Damit ist natürlich noch keine hinreichende, sondern lediglich eine notwendige Bedingung für das Funktionieren entsprechender ‚politischer Labore‘ formuliert. Dass beste Ideen, die jeweils vor Ort getestet wurden, sich in geeignete und hinsichtlich der Gelegenheitsstrukturen und Rahmenbedingungen vergleichbare andere Regionen ausbreiten, ist damit keineswegs garantiert, aber doch zumindest möglich. Die nationalstaatliche Ebene verliert in föderalen Systemen ihr Monopol als politischer Pionier oder Agenda-Setter. Stattdessen können einzelne föderale Akteure vorangehen und eigene politische Akzente und Impulse setzen, selbst wenn andere föderale Akteure politischen Handlungsbedarf ausblenden oder nicht erkennen. Vor allem die Kommunen, die als Handelnde auf der lokalen Ebene mit den Betroffenen vor Ort interagieren (müssen) und dadurch eine besondere pragmatische Handlungsperspektive haben sollten, können in solchen Systemen an Handlungsspielraum gewinnen. Der Wert und mögliche Nutzen dieser Option war und ist gerade in Deutschland deutlich sichtbar, wo der Bund und teilweise auch die Länder die integrationspolitischen Herausforderungen, die spätestens seit dem Anwerbestopp von

1973 immer sichtbarer wurden, über Jahrzehnte hinweg in „demonstrativer Erkenntnisverweigerung“ (Bade) ausblendeten („Deutschland ist kein Einwanderungsland“): Mit der Bearbeitung der dadurch entstehenden Probleme wurden die Kommunen weitgehend alleingelassen, sie mussten also integrationspolitisch ‚in die Bresche springen‘ und konnten das auch.

Föderale Systeme verringern die Risiken politischer Experimente, da diese zunächst nur regional begrenzt stattfinden. Sie können jedoch die Innovationskraft gelungener politischer Experimente nutzen, diese horizontal oder vertikal verbreitern und damit den zunächst regional begrenzten Erfolg in die Fläche tragen. Das setzt aber voraus, dass das Gelingen politischer Experimente eindeutig feststellbar ist und die Länder und Kommunen bereit sind, Erfolgreiches auch von den Nachbarn zu übernehmen.

6.2 Prioritäre Gestaltungsbereiche: Arbeitsmarkt, Bildung, Wohnen

Die vielfältig kritisierten strukturellen Schwächen des deutschen Föderalismus führten schließlich zur Föderalismusreform, in der die Aufgaben von Bund und Ländern partiell entflochten wurden (von Blumenthal 2010). Kooperativ-föderale Staatsstrukturen eröffnen für die Querschnittsaufgabe der Integrationspolitik grundsätzlich Chancen, denn sie ermöglichen vor allem in den Politikfeldern, die für eine gelingende Integration unmittelbar folgenreich sind, eine flexible Anpassung an die lokal und regional stark variierenden Bedingungen und Voraussetzungen. Darüber hinaus erleichtern kooperativ-föderale Strukturen Innovationen durch wechselseitiges Lernen. Voraussetzung hierfür ist, dass es lernende Organisationen gibt und diese von allen Seiten akzeptiert werden. Derartige Institutionen haben sich in Deutschland erst spät herausgebildet, z. B. in Gestalt der Konferenz der Integrationsbeauftragten oder der Integrationsminis-

Tab. 6.1 Zentrale integrationspolitische Handlungsfelder im föderalen System

	Bildung	Arbeitsmarkt	Wohnen
Bedeutung für Integration	Vermittlung von Qualifikationen und damit der Voraussetzungen für den Zugang zu Arbeit und Einkommen	Voraussetzung des Bezugs von Einkommen, aber auch von kulturellem und sozialem Kapital	Platznehmen in Gesellschaft und Raum, externe Effekte auf Bildungserfolg und Arbeitsmarktintegration
Grad staatlicher Intervention	hoch	mittel	gering
zentraler föderaler Akteur	Länder (Rautenmodell)	Bund und Kommunen (Eieruhrmodell)	Kommunen (Pyramidenmodell)

Quelle: SVR

terkonferenz, die sich von der Innenministerkonferenz abgezweigt hat, allerdings dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegt, oder im kommunalen Bereich in Gestalt der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (ehemals: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung). Für die drei Bereiche Bildung, Arbeitsmarkt und Wohnen, die in diesem Gutachten intensiv diskutiert werden, sind die föderalen Potenziale und Herausforderungen unterschiedlich gelagert (Tab. 6.1). Diese drei Bereiche haben eine große integrationspolitische Bedeutung, unterscheiden sich aber maßgeblich hinsichtlich der Durchgriffs- und Interventionsmöglichkeiten des Staats sowie der föderalen Ausgestaltung.

6.3 Bildungspolitik im Mehrebenensystem: die föderale Raute

Der Bildungsbereich kann aus der Perspektive föderaler Arbeitsteilung als eine Art Raute bezeichnet werden: Die Steuerungs- und Regelungskompetenzen konzentrieren sich auf der Länderebene, während Bund und Kommunen kaum Zuständigkeiten haben (s. Kap. 2, 3 sowie Bade 2007: 309).⁸⁶ Das Bild der Raute verdeutlicht die starke und entscheidende Stellung der mittleren föderalen Ebene, der Länder.

Gerade im Bildungsbereich zeigen sich Vor- und Nachteile föderaler Staatsstrukturen. Zwar lassen sich Innovations- und Diffusionsprozesse beobachten, die nur in Ländern mit ‚föderalen Laboren‘ möglich sind, etwa die sukzessive Durchsetzung der Zweigliedrigkeit von Schulsystemen. Andererseits zeigen sich im Bildungsbereich in Deutschland aber auch eine zunehmende Partikularisierung der Bildungspolitik der Länder sowie eine Tendenz zur bildungspolitischen Dauerreform, die durch häufige Regierungswechsel auf Länderebene befördert werden. Die dadurch begünstigte Entstehung „einer bunten Vielfalt mit großen Unterschieden und auch Gegensätzen“ (Bade 2007: 309) absorbiert genau die Kräfte und Ressourcen, die erforderlich wären, um sich mit Nachdruck denjenigen in der Bildungskette zuzuwenden, die besonders gefördert werden müssen. Beispiele für bildungspolitischen Wildwuchs sind der Bereich der frühkindlichen Sprachförderung, wo es bislang an einer länderübergreifenden Verständigung über gemeinsame Standards fehlt, oder die Praktiken im Bereich der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, die bis zur kürzlich erfolgten Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes üblich waren: Drittstaatsangehörige hatten über viele Jahre keinen Rechtsanspruch auf eine Prüfung und ggf. Anerkennung

ihrer im Ausland erworbenen Abschlüsse, und selbst im Falle eines Prüfungsverfahrens war nicht sichergestellt, dass das Verfahren eines Bundeslandes auch in einem anderen gilt und die Prüfung dort zum gleichen Ergebnis führt (s. Kap. 3).

Das in föderalen Laboren mögliche politische Experimentieren darf jedoch nicht zum Selbstzweck werden: Ähnlich wie Unternehmen darauf achten müssen, in ihren Laboren und Entwicklungszentren erarbeitete Ideen in massenkompatible Produkte zu übersetzen und entsprechend zu vermarkten, müssen politische Ideen in föderalen Staaten koordiniert daraufhin analysiert werden, ob sie auch für andere Regionen und Kontexte geeignet sind. Für den Bereich der Integrationspolitik fehlen aber immer noch entsprechende Institutionen.

Ein offensichtliches Beispiel für eine *Bad Practice* an der Schnittstelle zwischen Integrationspolitik und Föderalismus ist das Bildungspaket, das der Bund 2010 im Zuge der Hartz-IV-Reform eingeführt hat. Damit wurden Ergänzungsleistungen wie etwa Schulverpflegung und Nachhilfeunterricht eingeführt, ohne darauf zu achten, dass solche Angebote auf der kommunalen Ebene vielfach schon etabliert waren. Kommunen, die solche Angebote bereits in ihrem Portefeuille hatten, nutzten in einzelnen Fällen den durch die Zuwendung des Bundes gewonnenen finanziellen Spielraum, um ihre eigenen Bildungsinvestitionen zurückzufahren.

Um einer weiteren Fragmentierung des Bildungssystems entgegenzuwirken, sind ein verstärkter Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern sowie eine länderübergreifende Kooperation erforderlich – dabei sollte an hohen (länderübergreifenden) Qualitätsstandards (und entsprechenden Verfahren der Qualitätssicherung) festgehalten werden. Inwieweit diese Ziele erreichbar sind, ist allerdings angesichts der sehr unterschiedlichen (finanziellen) Leistungsfähigkeit der Länder fraglich. **Das mit der Föderalismusreform 2006 eingeführte Kooperationsverbot in Angelegenheiten der allgemeinen schulischen Bildung ist in dieser Hinsicht kontraproduktiv und sollte abgeschafft werden.** Dies gilt umso mehr, als die Trennung in äußere und innere Schulangelegenheiten auch aufgrund der demografischen Entwicklung nicht mehr durchzuhalten ist. Diese Trennung, die in Deutschland seit jeher gilt, erlegt den Kommunen die Organisation und Planung der Schulen, die laufende Schulverwaltung, Betriebs- und Sachkosten sowie häufig auch Aufwendungen für Lernmittel und Schülerbeförderung auf. Interessant ist hier als Beispiel die Einführung der „regionalen Bildungsbüros“ (Manitius/Berkemeyer 2011) in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Nordrhein-Westfalen, die die Bildungsaufgaben zwischen

⁸⁶ Das Bild einer Raute ist dabei sicherlich nicht ganz zutreffend, denn die beiden Spitzen der Raute, der Bund und die Kommunen, unterscheiden sich hinsichtlich ihrer bildungspolitischen Kompetenz doch deutlich.

den verschiedenen zuständigen Instanzen koordinieren sollen. Auch deshalb wird man nicht daran vorbeikommen, die Strukturen der Schulfinanzierung umfassend neu zu ordnen, sodass sich vor allem der Bund stärker engagiert. Diese stärkere Rolle des Bundes könnte durch einen Bundesbildungsfonds als Stiftung des Bundes (Wieland/Dohmen 2011) ergänzt werden, der idealerweise an eine bereits bestehende Förderstruktur angebunden wird. Wenn geförderte bildungs- und integrationspolitisch innovative Projekte vom Staat nicht übernommen werden, würde ein solcher Fonds ihre Übernahme in den Regelbetrieb unterstützen.

6.4 Arbeitsmarktpolitik im Mehrebenensystem: die föderale Eieruhr

Im Gegensatz zum Bildungsbereich, in dem die Länder eine zentrale Gestaltungsrolle innehaben, verteilen sich im Bereich der Arbeitsmarktintegration die wesentlichen Kompetenzen auf den Bund (etwa beim Arbeitsrecht, den Lohnersatzleistungen oder staatlichen Arbeitsvermittlungangeboten) und die Kommunen (s. Kap. 4). Betrachtet man den Bereich der Arbeitsmarktintegration aus der Perspektive föderaler Aufgabenverteilung, ergibt sich zumindest optisch (wenn auch nicht funktional) das Bild einer Eieruhr mit hohen Kompetenzen auf der oberen (Bund) wie der unteren Ebene (Kommunen) und eingeschränkten Zuständigkeiten auf der mittleren Ebene (Länder).

Obwohl die politischen Kompetenzen anders verteilt sind als im Bildungsbereich, ergeben sich auch im Bereich des Arbeitsmarktes die Gefahren einer Fragmentierung politischer Trägerschaften. Der Vergleich von zwei Organisationsformen der Grundsicherungsstellen, nämlich einer föderalen Radikallösung mit vollständiger Kommunalisierung und einer Kooperationsvariante mit vertikaler Verschränkung, macht das Problem einer föderalen Alleinzuständigkeit deutlich: Bei der umfassenden Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik fehlt eine übergeordnete Instanz mit Koordinierungskompetenzen, die für die einzelnen Akteure auf der lokalen bzw. regionalen Ebene einheitliche Ziele, Instrumente und Informationen (über die Wirksamkeit unterschiedlicher Instrumente) bereitstellt. Ohne eine solche Instanz besteht die Gefahr, dass Integrationsmaßnahmen fruchtlos nebeneinanderstehen. In der Arbeitsmarktpolitik übernimmt diese Koordinationsrolle vor allem die Bundesagentur für Arbeit (nicht zuletzt, weil die Mittel für die Arbeitsmarktpolitik nahezu ausschließlich vom Bund bereitgestellt werden). Genau wie eine Eieruhr ihren Zweck nur dann erfüllen kann, wenn die beiden Glaskolben miteinander verbunden sind, ist eine Verbindung und Rückkopplung zwischen den entscheidenden integrationspolitischen Akteuren in der Arbeitsmarktintegration, dem Bund und

den Kommunen, essenziell. Konkret erfordert dies eine zentrale Institution, die Informationen zur Wirksamkeit von Maßnahmen sammelt und vorhält.

Nach allgemeiner Vorstellung sollten im Sinne von Subsidiarität Entscheidungen möglichst immer auf der untersten Ebene getroffen werden. In diesem Sinne wird eine Kommunalisierung von Entscheidungen (auch im Integrationsbereich) befürwortet. Der Grundsatz der Subsidiarität ist freilich kein Selbstzweck; es ist darauf zu achten, dass Entscheidungen weiterhin in der erforderlichen Qualität getroffen werden können. Dies kann eine Kommunalisierung von Aufgaben nicht ohne Weiteres garantieren. **Für den Bereich der Arbeitsmarktintegration erscheint eine Kooperation zwischen der Bundesagentur für Arbeit, die auf den Arbeitsmarkt spezialisiert und technisch wie logistisch entsprechend ausgestattet ist, und den Kommunen, die über das entsprechende lokale Wissen verfügen, vielversprechender als eine radikale Kommunalisierung. Die jüngst erfolgte Ausweitung des Modells der Optionskommunen (s. Kap. 4) ist vor diesem Hintergrund kritisch zu sehen.**

6.5 Wohnungspolitik im Mehrebenensystem: die föderale Pyramide

Der dritte integrationspolitisch bedeutende Querschnittsbereich, der hier analysiert wird, ist der des Wohnens. Seine Bedeutung für das Gelingen von Integrationsprozessen bezieht er daraus, dass die Zusammenhänge zwischen Wohnsituation und Schulerfolg in zahlreichen Studien gut dokumentiert sind (Häußermann/Siebel 2001). Zwischen dem Wohnen in benachteiligten Stadtbezirken und der Wahrscheinlichkeit von Bildungsmisserfolg besteht ein statistisch robuster Zusammenhang (Helbig 2010). Dies kann zum einen dadurch erklärt werden, dass sich in solchen Stadtbezirken eher Familien mit niedrigem sozioökonomischem Status und einer geringen Ausstattung mit kulturellem Kapital niederlassen. Zum anderen können solche Wohnviertel die Entwicklung sozialer Aspirationen negativ beeinflussen; das Leben in Misserfolgskontexten und das Fehlen alternativer Vorbilder können spezifische Lebensstile und Lebensansprüche fördern (Bommers 2004: 56).

Mit den vergleichsweise geringeren Möglichkeiten staatlicher Regulierung repräsentiert der Wohnbereich ein besonderes Modell föderaler Aufgabenverteilung, bei dem die politische Verantwortung größtenteils den Kommunen zugewiesen wird (Modell der föderalen Pyramide). **Die Kommunen sind im Rahmen ihrer wohnbaupolitischen Kompetenzen sowie als verantwortliche Gebietskörperschaften für ihre Stadt- und Kommunalentwicklung aufgerufen, Maßnahmen der adäquaten Wohnversorgung der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund zu implementieren und Tendenzen**

der sozialräumlichen Segregation zu begrenzen. Der Wohnungsbau in kommunaler Trägerschaft hat dabei besondere Bedeutung, denn damit kann die Kommune unmittelbar für die Wohnversorgung und die sozialräumliche Gliederung Sorge tragen. Sie kann aber auch im Rahmen eines Quartiersmanagements unmittelbar vor Ort integrative Prozesse moderieren und steuern sowie versuchen, erkennbar desintegrative Tendenzen einzuschränken. Darüber hinaus kann sie über ihre schulbezogene Trägerschaft die Qualität von Schulen beeinflussen und damit Signale an umzugsbereite Familien senden. Und schließlich können Kommunen über ihre Investitionen in den öffentlichen Raum, in die Infrastruktur und den öffentlichen Personennahverkehr standörtliche Qualität erzeugen und erhalten. Dies erfordert auch etablierte Gesprächs- und Dialogforen der Kommunen mit privaten Investoren, um etwa im Rahmen städtischer Entwicklungs- und Aufwertungsprozesse frühzeitig die Interessen der unterschiedlichen Gruppen berücksichtigen und austarieren zu können.

6.6 Fazit: institutionalisierte Vernetzung verbessern

Dieser kurze Überblick über integrationspolitische Herausforderungen aus der Perspektive unterschiedlicher föderaler Aufgabenverteilungen verdeutlicht zweierlei:

- (1) An der Schnittstelle zwischen Föderalismus und Integrationspolitik existiert kein Masterplan; vielmehr ist aus vielerlei Gelegenheitsstrukturen eine hochgradig komplexe Kompetenzstruktur und Konzeptionslandschaft entstanden, die historisch gewachsen ist und sich immer wieder verändert hat. Nicht zuletzt diese über die Jahre gewachsene Komplexität macht sie nun auch anfällig für die Ineffizienz integrationspolitischer Maßnahmen, wenn kommunizierende Röhren eines Austauschs und einer Bewertung von Erfahrungen fehlen, aus denen Empfehlungen und Anreizstrukturen erwachsen könnten.
- (2) Institutionalisierte Vernetzungsstrukturen sind insbesondere im Verbundföderalismus notwendig, und dies in zweierlei Hinsicht: Zum einen sollen sie eine Fragmentierung von Integrationspolitik vermeiden, wie sie etwa im Bereich der Arbeitsmarktintegration ansatzweise zu beobachten ist; zum anderen sollen sie die zentrale Stärke föderaler Systeme fördern: dass politische Ideen zunächst lokal begrenzt ausgetestet werden können, und anschließend deren interkommunale oder länderübergreifende Diffusion unterstützen. Dabei kann es nicht darum gehen, „föderale Strukturen mit semi-zentralstaatlichen Verschränkungen zu überformen“ (Bade 2007: 312); erforderlich ist vielmehr eine systematische, horizontale und vertikale Vernetzung, genauer: ressortübergreifende Integrationskommissionen, ein strukturierter und institutionalisierter Austausch zwischen den einzelnen auf einer föderalen Stufe angesiedelten Akteuren sowie ein strukturierter Informationstransfer zwischen den einzelnen föderalen Ebenen (Bade 2007: 312). Dies würde eine Radikalisierung politischen Experimentierens verhindern, die dem Integrationserfolg eindeutig abträglich ist und zur Entstehung politischer ‚Dauerbaustellen‘ führt, und gewährleisten, dass im Labor entwickelte politische Ideen bzw. Konzepte, die als umsetzungsreif erachtet werden, entsprechend weitergegeben bzw. übertragen werden können. Zudem sollte die vorhandene Datenbasis besser genutzt werden, um die staatliche Integrationspolitik wissenschaftlich zu evaluieren. Mit der kürzlich getroffenen Entscheidung, dass das Merkmal des Migrationshintergrunds in den BA-Daten nur für statistische und nicht für Forschungszwecke genutzt werden darf, wird allerdings genau das Gegenteil bewirkt. Hier ist mehr Offenheit der politischen Akteure für eine wissenschaftliche Evaluation ihrer Maßnahmen notwendig, zudem sind die für wissenschaftliche Forschung notwendigen Daten bereitzustellen.

Kommunen und Integration: Rahmenbedingungen und Handlungsansätze

SVR-Gemeindetypologie für Integration im kommunalen Raum

Die Erkenntnis, dass „Integration vor Ort stattfindet“ (wo auch sonst?), erfreut sich zunehmender Beliebtheit, sie ist aber keineswegs neu. Kommunen bzw. Gemeinden in Deutschland sind bzw. waren schon immer für gelingende oder auch misslingende Integration allein schon deshalb bedeutend, weil sie – als unterste Ebene im politischen Mehrebenensystem – die Zuständigkeit für Integration nicht weiter delegieren können. Darüber hinaus sind sie als Träger öffentlicher Verwaltung auch der Bereich, in dem Politik unmittelbar Gültigkeit erlangt. Im Vergleich zu der oft normativ und abstrakt-programmatisch gefassten Integrationspolitik auf Bundes- und Landesebene orientiert sich kommunale Politik oft stärker an der pragmatischen Bewältigung konkreter Probleme vor Ort. Zwar unterliegen Kommunen bundes- oder landespolitischen Vorgaben. Als Träger der Verwaltung können sie aber ihre Handlungsspielräume nutzen und Politik vor Ort im Rahmen des Möglichen besonders ausgestalten.

Mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurde auf der Bundesebene ein Richtungswechsel in Zuwanderungs- und Integrationsfragen eingeleitet. Erstmals bekannte sich auch die bundespolitische Ebene dazu, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei, und definierte Integrations- und Migrationsfragen als bundespolitische Aufgabe. Das neu strukturierte Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bspw. hat als wichtigste integrationspolitische Aufgabe die bundesweite Organisation der Integrationskurse hinzugewonnen, die seit dem Zuwanderungsgesetz für Neuzuziehende grundsätzlich verpflichtend sind (SVR 2010a: 74–85). Die Organisation des Kurswesens reicht vom BAMF aus über dessen Regionalkoordinatoren hinab bis auf die kommunale Ebene. Die Integrationskurse geben auch den Kommunen neue Steuerungsmöglichkeiten an die Hand, denn sie haben über die Jobcenter und in Abstimmung mit den Ausländerbehörden teilweise Einfluss auf die Verpflichtung von Zuwanderern zur Teilnahme sowie die Anerkennung der Kursträger.

Darüber hinaus haben die Kommunen durch die Reformen von 2005 rechtlich keine integrationspolitischen Zuständigkeiten hinzugewonnen. Offenbar strahlt vor allem die verstärkte bundespolitische Aufmerksamkeit für Inte-

gration auf die Kommunen ab. Die Betonung der Bedeutung kommunaler Politik für das Gelingen von Integration übersieht jedoch leicht einen entscheidenden Punkt: Die Rahmenbedingungen, unter denen Kommunen Integration gestalten, können sich erheblich unterscheiden. Hier setzt der Gedanke an, eine Typologie der Rahmenbedingungen für Integration in Deutschland auf Gemeindeebene zu erarbeiten. Die Ableitung dieser Typologie erfolgt in zwei Schritten: Zunächst werden die Rahmenbedingungen vorgestellt, die für Integration im kommunalen Raum bedeutsam sind. Hierzu zählen strukturell-rechtliche, demografische und wirtschaftliche Aspekte. Im zweiten Schritt werden die Gemeinden Deutschlands anhand ausgewählter statistischer Indikatoren (Bevölkerungsgröße, Ausländeranteil, Arbeitslosenquote) zu zwölf Gemeindetypen verdichtet, die sich hinsichtlich der Rahmenbedingungen für Integration unterscheiden.

7.1 Rahmenbedingungen für Integration: worin sich Gemeinden unterscheiden

Integration ist nach der operationalen Definition des SVR die empirisch messbare Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens: an schulischer und beruflicher Bildung, am wirtschaftlichen Leben, insbesondere am Arbeitsmarkt, an den sozialen Sicherungssystemen und anderen zentralen Bereichen bis hin zur politischen Teilhabe, die vom Rechtsstatus abhängt (SVR 2010a). Unter Integrationsförderung wird im Sinne dieser Definition die Förderung der möglichst chancengleichen Teilhabe an diesen Bereichen verstanden – und zwar für Menschen mit wie ohne Migrationshintergrund. Die Voraussetzungen, unter denen Integration sich vollzieht bzw. gestaltet wird, hängen entscheidend von den Rahmenbedingungen vor Ort ab, die jeweils unterschiedlich verfasst sind. Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten erscheinen insbesondere strukturell-rechtliche, demografische und wirtschaftliche Faktoren relevant⁸⁷; diese werden nachfolgend beschrieben.

87 Die mehr oder minder stark prägenden Erfahrungen, Vorstellungen und Verhaltensweisen in Bezug auf zugewanderte ‚Fremde‘ können hier nicht einbezogen werden.

Strukturell-rechtliche Rahmenbedingungen

Die rund 12.000 Gemeinden Deutschlands sind bezüglich ihrer Verankerung im Mehrebenensystem und der daraus entstehenden Rechte und Pflichten sehr heterogen. Die geringsten Handlungsspielräume haben kreisangehörige Gemeinden oder Städte. Sie sind räumlich wie organisatorisch einem Landkreis bzw. Kreis zugeordnet. Je nach Leistungsfähigkeit dieser Gemeinden bzw. für Angelegenheiten von überörtlicher Bedeutung übernimmt der Kreis bestimmte (Selbstverwaltungs-)Aufgaben, z. B. die Kinder- und Jugendhilfe, die Errichtung und Unterhaltung von Krankenhäusern, die Abfallentsorgung und die Schulträgerschaft.⁸⁸ Kleine Städte im ländlichen Raum sind also z. B. im Bereich der Bildungs-, aber auch der lokalen Integrationspolitik stark abhängig von der Kooperation mit dem entsprechenden Landkreis (Schader-Stiftung 2011: 53). Am anderen Ende der Skala liegen die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, die als Bundesländer Staatsqualität besitzen. Sie müssen einerseits das Aufgabenspektrum von Gemeinden wahrnehmen, andererseits können sie im Gegensatz zu allen anderen Gemeinden Deutschlands Landesgesetze erlassen oder als Mitglieder des Bundesrates bundespolitische Entscheidungen auch in der Integrationspolitik unmittelbar beeinflussen.

Je nach rechtlicher Verankerung unterscheiden sich aber nicht nur die Kompetenzen der Gemeinden, sondern auch das Ausmaß der Verwaltungsinfrastruktur vor Ort, die Zahl der im Ort ansässigen Behörden und die der darin Beschäftigten. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Bedeutung der Gemeinde innerhalb der Region, auf Gemeindefinanzen, Beschäftigungsstruktur, Einkommen und Kaufkraft der Bewohner vor Ort und so letztlich auch auf das integrationspolitische Portfolio einer Gemeinde.

Die Unterschiede zwischen großen Städten und Gemeinden im ländlichen Raum sind aber nicht nur rechtlicher Natur, sie sind auch in den unterschiedlichen lebensweltlichen Realitäten zu finden, auch wenn sich diese in den vergangenen Jahrzehnten angenähert haben. In Großstädten sind üblicherweise nicht nur die Beschäftigungsdichte, der Anteil an Qualifizierten und das durchschnittliche Einkommen pro Kopf höher als auf dem Land. Auch die sozialen Strukturen unterscheiden sich. In Städten geht der Anteil der ‚normalen‘ Familienhaushalte mit Eltern und Kindern zurück, Kinderlosigkeit, Nichtheirat und Scheidung kommen häufiger vor als auf dem Land. Kennzeichnend für ländliche Gemeinden sind auch ausgeprägtere persönliche und verwandtschaftliche Netzwerke, die Stabilität sozialer Beziehungen, das Vereinsleben, die Überschaubarkeit sowie sehr häufig die Zufriedenheit mit dem Wohnort (Schader-Stiftung 2011: 54). Diese Faktoren können eine gelingende Integration

stark fördern, wenn Zuwanderer in diese engeren sozialen Bindungen einbezogen werden. Gelingt dies nicht, können die schon bestehenden sozialen Bindungen jedoch auch ausgrenzend wirken.

Stadt-Land-Differenzen gibt es auch hinsichtlich der Verkehrsinfrastruktur. Auf dem Land sind die Bewohner aufgrund der geringeren Dichte des öffentlichen Nahverkehrs oft stärker von einem eigenen PKW abhängig. Dies kann auch für integrationspolitische Fragen relevant sein. Menschen, die auf dem Land wohnen, müssen z. B. einerseits für die Teilnahme an Integrationskursen des BAMF weitere Strecken zurücklegen. Andererseits ist es aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte auf dem Land bzw. der geringeren Zahl von Personen mit Migrationshintergrund (s. u.) schwieriger, die für das Zustandekommen der Kurse erforderliche Mindestzahl an Teilnehmern zu erreichen. Während in Großstädten die Nachfrage nach den Sprachkursen oft das Angebot übersteigt, bedarf es im ländlichen Raum oft der Koordinierung durch die Kommune oder einer Sondergenehmigung der BAMF-Regionalkoordinatoren, um die entsprechende Versorgung auch mit zielgruppenspezifischen Kursen (z. B. für Mütter oder Erwerbstätige) zu gewährleisten (Fischer 2011; Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 30–42).⁸⁹

Demografische Rahmenbedingungen

Dass der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund Auswirkungen auf integrationspolitische Aspekte hat, ist unmittelbar einsichtig. Kommunen mit hohen Zuwandereranteilen müssen etwa für mehr Angebote sprachlicher Bildung in Kindertagesstätten sorgen. In Kommunen mit wenigen Zuwanderern kann es hingegen schwierig sein, entsprechende Integrationsangebote über die Integrationskurse (s. o.) hinaus bereitzustellen.

In Gemeinden bis 20.000 Einwohner haben nur durchschnittlich 12,1 Prozent der Bewohner einen Migrationshintergrund. Bei Gemeinden von 20.000 bis 100.000 Bewohnern liegt der Anteil an Zuwanderern bei durchschnittlich 20,8 Prozent, bei Gemeinden mit 100.000 Einwohnern und mehr sind es 27,3 Prozent. Menschen mit Migrationshintergrund wohnen eher in großen als in kleinen Gemeinden: In Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern wohnt in Deutschland nahezu die Hälfte aller Personen ohne Migrationshintergrund (44,5 %), aber nur ein gutes Viertel der Menschen mit Migrationshintergrund (25,6 %). Hingegen wohnt fast die Hälfte aller Zuwanderer in Städten mit 100.000 und mehr Einwohnern (44,5 %), aber nur 28,3 Prozent der Menschen ohne Migrationshintergrund (Destatis 2011c). Stadtgesellschaften sind daher oft stärker durch Zuwanderung geprägt und entsprechend versierter im Umgang mit Diversität.

88 Das Verhältnis der Aufgaben von kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen ist in den Kommunal(verfassungs)gesetzen der Länder geregelt.

89 Das BAMF versucht inzwischen, eine stärkere Kooperation verschiedener Kursträger zu erreichen (BAMF 2011a).

Auch die Siedlungsschwerpunkte der verschiedenen Zuwanderergruppen unterscheiden sich (Schader-Stiftung 2011: 59–64). Die sog. Gastarbeiter zogen anfangs zunächst in die Großstädte und industriell geprägten Verdichtungsräume Westdeutschlands, später auch in Mittel- und Kleinstädte. Zuwanderer italienischer Herkunft und deren Nachfahren sind stärker in Baden-Württemberg zu finden, Personen mit türkischem Migrationshintergrund vor allem im Ruhrgebiet und in Westberlin. Durch die regionale Zuweisungspolitik auf Bundes- und Landesebene sind Spät-/Aussiedler und jüdische Flüchtlinge eher in Westdeutschland zu finden. Die ostdeutschen Bundesländer erleben seit Mitte der 1990er Jahre kaum noch Zuwanderung. Diese erfolgt fast nur noch durch Zuweisung, z. B. im Fall von Asylsuchenden, jüdischen Zuwanderern oder Spät-/Aussiedlern. Ferner leben in den ostdeutschen Bundesländern ehemalige sog. Vertragsarbeiter und deren Nachfahren, die ab den 1960er Jahren vor allem aus Vietnam, aber z. B. auch aus Polen, Mosambik oder Kuba angeworben wurden (Bade/Oltmer 2004: 92–95). Entsprechend unterscheidet sich auf Gemeindeebene die Zusammensetzung der Bevölkerung zwischen den alten und den neuen Bundesländern erheblich. Für West- und Süddeutschland sind hohe Ausländeranteile kennzeichnend, während in ostdeutschen Kommunen mit Ausnahmen wie Berlin, Dresden und Leipzig vergleichsweise wenig Ausländer leben (Abb. 7.1). Daten sind auf Gemeindeebene nur für die Ausländeranteile erhältlich, nicht für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Info-Box 20).

Einfluss auf Integrationsaspekte hat auch die Bevölkerungsentwicklung. Bereits 1997 stand fest, dass Deutschland mit einem anhaltenden Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter rechnen musste (Ulrich 2010; Birg 2006). Regional sind dabei deutlich unterschiedliche Trendentwicklungen zu erkennen. Die Einwohnerzahlen in und rund um Metropolregionen wie Hamburg, Berlin oder München werden z. B. in den kommenden Jahren wachsen, während die Kommunen in strukturschwachen und ländlichen Räumen mit einem teils dramatischen Bevölkerungsrückgang konfrontiert sein werden. Gerade die neuen Bundesländer haben in den vergangenen Jahren einen signifikanten Bevölkerungsrückgang erlebt: Zwischen 1991 und 2006 haben netto über eine Million Menschen diese Gebiete Richtung Westdeutschland verlassen, und dieser Trend wird sich in vielen Gemeinden fortsetzen. Verallgemeinern lassen sich diese Aussagen allerdings nicht: Auch in den ostdeutschen Bundesländern gibt es Wachstumsregionen, neben der Region um Berlin etwa die Stadtregionen⁹⁰ Leipzig und Dresden (Ber-

lin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2011). Von Schrumpfung betroffen sind darüber hinaus auch strukturschwache Regionen im Westen, etwa das Saarland, Südniedersachsen, das Ruhrgebiet oder der Norden von Bayern oder Hessen (Abb. 7.2).

Innerhalb der Stadtregionen zeigt sich gegenwärtig und wohl auch in Zukunft eine charakteristische Differenzierung: Junge Haushalte mit Kindern und oft überdurchschnittlich hohem Haushaltseinkommen ziehen ins Umland, während sozial schwächer Gestellte, Ältere und Personen mit Migrationshintergrund in den Kernstädten verbleiben. Damit besteht die Tendenz einer großräumigen sozialen Entmischung, bei der sozialpolitische Lasten und fiskalische Einkünfte der Gemeinden in einer Stadtregion ungleich verteilt sind.⁹¹ Segregation kann sich also durch demografische Entwicklungen verstärken (Bertelsmann Stiftung 2006: 29–34). Zwischen der demografischen Entwicklung einer Kommune und integrationspolitischen Aspekten besteht aber noch ein weiterer wichtiger Zusammenhang. Neben der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburt und Tod) wird die Bevölkerungsentwicklung wesentlich durch Wanderungen beeinflusst. Viele Kommunen haben mittlerweile das Potenzial von Zuwanderung erkannt und treten in einen Wettbewerb um neue Einwohner. Die Offenheit für Zuwanderer und damit Erfolge oder Misserfolge bei der Integration werden so zu einem wichtigen Standortfaktor (Steinhardt/Stiller/Damelang 2008; British Council 2010).

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde ist für integrationspolitische Maßnahmen und ihre Finanzierbarkeit aus zweierlei Gründen von Bedeutung: Einerseits entfalten Kommunen mit einer starken wirtschaftlichen Entwicklung eine Sogwirkung auf potenzielle Zuwanderer, da hier die Chancen auf einen Arbeitsplatz günstig und die Verdienstmöglichkeiten gut sind. Andererseits verfügen Kommunen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Prosperität auch über unterschiedliche Kapazitäten in Bezug auf Integrationspolitik. Generell müssen alle Gemeinden die sog. Pflichtaufgaben (bspw. das Meldewesen oder die Straßenreinigung) wahrnehmen. Die wirtschaftliche Situation und die dadurch mitbestimmte finanzielle Lage einer Kommune wirkt sich insbesondere auf die sog. freiwilligen Aufgaben aus. Hierunter fallen z. B. Angebote im Kulturbereich wie Theater oder Stadtbibliotheken, aber z. B. auch Sport und andere Formen der Freizeitinfrastruktur. Gespart wird nicht selten auch in der Sozialpolitik, die für integrationspolitische Fragen von besonderer Bedeutung ist. So ist z. B. denkbar, dass Kommunen aufgrund leerer Kassen aus-

⁹⁰ Eine Stadtregion (auch: Agglomeration oder Ballungsraum) umfasst eine oder mehrere zentral liegende Kernstädte und die sie umgebenden Vorstadtgemeinden (die oft auch als Speckgürtel bezeichnet werden).

⁹¹ Für einige Städte ist allerdings auch der umgekehrte Trend festzustellen, dass (groß-) städtisches Leben wieder attraktiver wird (BMI 2011: 171).

Info-Box 20 Methodische Anmerkungen zur SVR-Gemeindetypologie

Erstrebenswert wäre, sämtliche in Kap. 7 angeführten Größen, die als relevant für Integrationspolitik vor Ort benannt wurden, eins zu eins in eine empirische Untersuchung zu übersetzen. Eine Typologie auf Gemeindeebene, die sämtliche der in 2008 über 12.000 Gemeinden in Deutschland in die Analyse einbezieht, muss jedoch mit einer reduzierten Auswahl von Daten operieren.

Dies gilt zunächst für Aussagen über Personen mit Migrationshintergrund. Über sie lassen sich zwar seit dem Mikrozensus 2005 auch Aussagen treffen, aber nur bedingt in einer regionalen Gliederung. Da es sich beim Mikrozensus um eine repräsentative Stichprobe handelt, ist die am feinsten gegliederte Ebene die „regionale Anpassungsschicht“. Hier werden i. d. R. mehrere Landkreise oder kreisfreie Städte so zusammengefasst, dass Gebiete von mindestens 500.000 Einwohnern betrachtet werden. Für die neuen Bundesländer, in denen nur wenige Zuwanderer leben, sind Aussagen über diese sogar nur für alle neuen Länder als Ganzes und zusätzlich für Berlin möglich (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010a: 3). Ferner gibt es auf kommunaler Ebene zwar vereinzelt Daten zu Personen mit Migrationshintergrund, z. B. in den Integrationskonzepten, die immer öfter von Kommunen erstellt bzw. veranlasst werden. Diese Daten lassen sich aber aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden nur schwer miteinander vergleichen. Ähnliches gilt z. B. für Angaben zu kommunalen Schulden. Diese sind schon aufgrund der unterschiedlichen länderspezifischen Kommunalstrukturen schwer zu vergleichen (Bertelsmann Stiftung 2008: 24). Schließlich ist die Analyse zeitlicher Entwicklungen durch Gebietsreformen erheblich erschwert, da durch die geänderten Gebietseinteilungen die Daten verschiedener Jahre nicht mehr miteinander verglichen werden können.

Die für die SVR-Gemeindetypologie getroffene Auswahl der Faktoren Größe der Gemeinde, Höhe der Arbeitslosigkeit⁹² sowie Ausländeranteil, jeweils für das Berichtsjahr 2008, verbindet daher das theoretisch Wünschenswerte mit dem empirisch Machbaren. Diese Auswahl gewährt eine hohe Vergleichbarkeit der Kommunen für einen einheitlichen Erhebungszeitraum.

Die über 12.000 Gemeinden in Deutschland⁹³ wurden in einem ersten Schritt anhand der Indikatoren Arbeitslosigkeit und Ausländeranteil in vier Gruppen eingeteilt. Sie wurden danach sortiert, ob sie eine über- oder unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote und einen über- oder unterdurchschnittlichen Ausländeranteil aufweisen. Als Teilungskriterium für über- bzw. unterdurchschnittlich fungierte der bundesweite Mittelwert der Gemeinden des jeweiligen Indikators, der für die Arbeitslosenquote bei 5,3 Prozent und beim Ausländeranteil bei 3,9 Prozent liegt. In einem zweiten Schritt wurden die Gemeinden anhand ihrer Bevölkerungsgröße in drei Klassen geteilt: bis unter 20.000, 20.000 bis unter 100.000 sowie 100.000 und mehr Einwohner. Diese Schwellenwerte entsprechen den international üblichen Größeneinteilungen für Gemeinden. Letztlich entstanden so zwölf mögliche Gemeindetypen. Einer dieser Typen (Nr. 9 mit den Eckwerten unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit sowie unterdurchschnittlicher Ausländeranteil und über 100.000 Einwohner) ist nicht besetzt.

gerechnet die Kita-Gebühren erhöhen oder Investitionen im Bildungsbereich unterlassen und damit in wichtigen Schlüsselbereichen Abstriche machen müssen, die auch für Integration entscheidend sind (IW Consult GmbH 2010: 10; Reidenbach et al. 2008: 201–204).

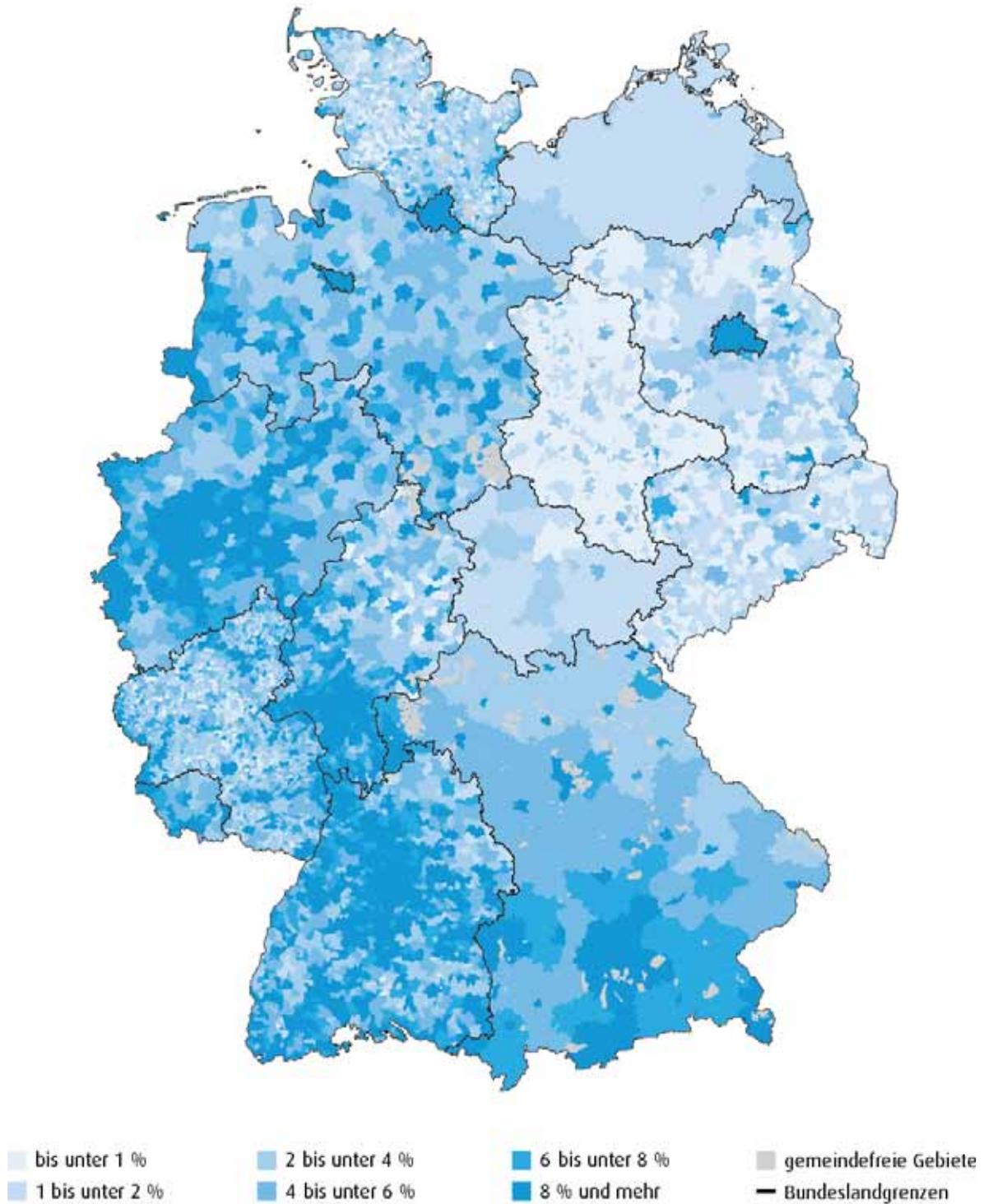
Im Jahr 2010 ergab sich für die Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Stadtstaaten) ein Haushaltsdefizit von 7,7 Milliarden Euro (Destatis 2011e). Obwohl es schwierig ist, vergleichende Berechnungen anzustellen,

zeigen sich dabei deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden. Wie eine Untersuchung der Bertelsmann Stiftung zeigte, war im Jahr 2007 der Verschuldungsgrad von Gemeinden und Gemeindeverbänden je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern am höchsten: Hier liegen die kommunalen Schulden bei 4.619 Euro pro Einwohner und damit 40,6 Prozentpunkte über dem Durchschnitt aller Flächenländer. Am geringsten fallen die Schulden in Schleswig-Holstein aus (1.957 €/Einwohner; 40,4 Pro-

92 Die genutzte Arbeitslosenquote basiert auf einer eigenen Berechnung des Anteils der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren.

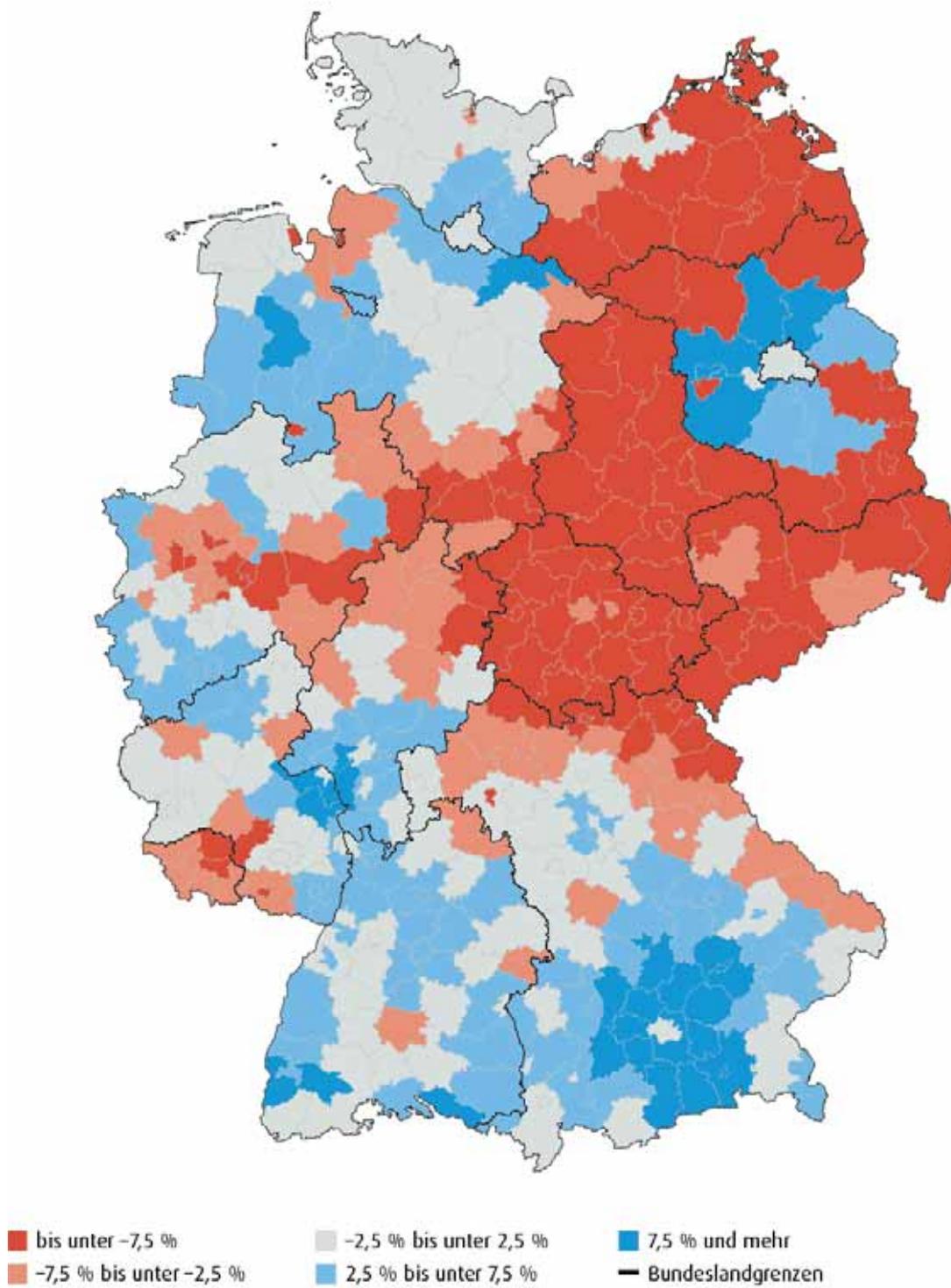
93 Da Ausländeranteile auf Gemeindeebene in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen nur für kreisfreie Städte vorlagen, wurden sie für die anderen Gemeinden in diesen drei Bundesländern durch die Kreisdaten ersetzt. In Sachsen waren für über ein Drittel der Gemeinden die Ausländeranteile nicht verfügbar; sie wurden ebenfalls durch Kreisdaten ersetzt. In Niedersachsen wurden, wo Daten auf Gemeindeebene fehlten, die Ausländeranteile der Samtgemeinden für die zugehörigen Gemeinden genutzt. Am Ende wurden 12.227 Gemeinden typisiert.

Abb. 7.1 Ausländeranteil auf Gemeindeebene 2008



Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; eigene Darstellung

Abb. 7.2 Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung für Landkreise und kreisfreie Städte 2008–2025



Quelle: BBSR 2011; eigene Darstellung

Abb. 7.3 Arbeitslosenquote auf Gemeindeebene 2008



Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; eigene Darstellung

zentpunkte weniger als der Durchschnitt) (Bertelsmann Stiftung 2008: 121). Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einer Darstellung der Arbeitslosenquoten auf Gemeindeebene. Hier wird erneut ein starker Ost-West-Unterschied sichtbar: Die ostdeutschen Bundesländer haben relativ hohe Arbeitslosenquoten, während die Quoten in West- und insbesondere Süddeutschland deutlich geringer sind. Aber selbst im wirtschaftlich starken Süden finden sich Gemeinden mit einem hohen Anteil an Arbeitslosen, ebenso wie es ostdeutsche Gemeinden mit wenigen Arbeitslosen gibt wie z. B. Potsdam (Abb. 7.3).

7.2 SVR-Gemeindetypologie: Methodik und Ergebnisse

Die strukturell-rechtlichen, wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen, unter denen die rund 12.000 Gemeinden in Deutschland ihre Integrationspolitik gestalten, unterscheiden sich beträchtlich. Im Folgenden werden die vorgestellten Rahmenbedingungen zu einer Gemeindetypologie verdichtet. Hierfür wird in zwei Schritten vorgegangen: Zuerst werden Indikatoren vorgestellt, die die oben beschriebenen Rahmenbedingungen für Integration im kommunalen Raum statistisch abbilden. Anhand dieser statistischen Daten werden dann die Gemeinden Deutschlands zu zwölf Gemeindetypen verdichtet, die hinsichtlich der Rahmenbedingungen für Integration besonders eng verwandt erscheinen.

Konzeption der SVR-Gemeindetypologie

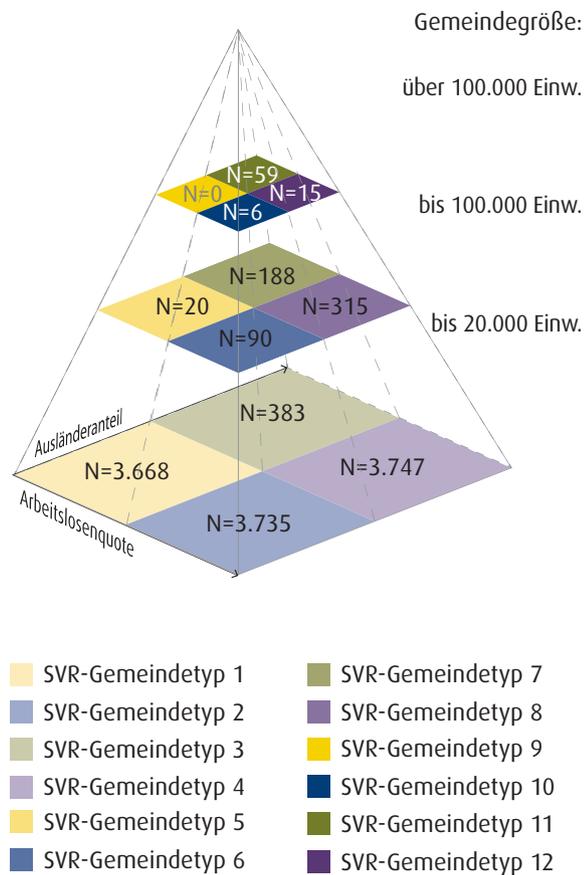
Die SVR-Gemeindetypologie soll das Bewusstsein für die zuvor gezeigten unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Integrationsgestaltung der Gemeinden sensibilisieren. Dafür müssen für die strukturell-rechtlichen, demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jeweils statistische Indikatoren ausgewählt werden, die auf der Gemeindeebene verfügbar sind und diese Rahmenbedingung adäquat abbilden. Die Gemeinde- bzw. Bevölkerungsgröße wird als Indikator für die strukturell-rechtlichen Rahmenbedingungen herangezogen, die demografischen Rahmenbedingungen werden durch das Merkmal Ausländeranteil abgebildet und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Arbeitslosenquote. Daten zu Bevölkerungsgröße, Ausländeranteil und Arbeitslosenquote sind auf Gemeindeebene nahezu durchgängig vorhanden, wobei das aktuellste verfügbare Bezugsjahr 2008 ist. Eine breitere Auswahl an Merkmalen wäre wünschenswert, ist aber aufgrund der unzureichenden Feingliederung der zur Verfügung stehenden Daten nicht möglich.

Zur Definition der Gemeindetypen wurden die Gemeinden anhand der Variablen über- und unterdurchschnittlicher Ausländeranteil sowie über- und unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit zunächst in vier Gruppen unterteilt. In einem zweiten Schritt wurden diese vier Gruppen noch ein-

mal anhand der Bevölkerungsgröße der Gemeinden in drei Größenklassen unterteilt: bis 20.000, 20.000 bis 100.000 und über 100.000 Einwohner. Damit ergeben sich zwölf SVR-Gemeindetypen (Info-Box 20). Die Validität der drei zentralen Merkmale der Typisierung (Bevölkerungsgröße, Ausländeranteil, Arbeitslosenquote) und der Vorgehensweise wurde im Rahmen einer komplexen, multivariaten Analyse (inkl. Faktoren- und Clusteranalyse) ausführlich getestet und überprüft.

Abb. 7.4 gibt einen Überblick über die quantitative Verteilung der verschiedenen SVR-Gemeindetypen. Erwartungsgemäß liegt das Gros der Gemeinden in der Gemeindegroßenklasse bis 20.000 Einwohner, gefolgt von der Gemeindegroßenklasse 20.000 bis 100.000 Einwohner. In Gemeinden unter 20.000 Einwohnern leben rund 34 Millionen Menschen, in der mittleren Klasse 22,4 Millionen und in der Klasse der größten Gemeinden 25,5 Millionen.

Abb. 7.4 Übersicht über die SVR-Gemeindetypen



Quelle: SVR

Gemeinden mit niedrigem Ausländeranteil und niedriger Arbeitslosenquote

Die Gemeinden der Typen 1 und 5 verfügen über eine niedrige Arbeitslosenquote und einen niedrigen Ausländeranteil. Da es sich somit um wirtschaftlich starke Gemeinden handelt, sind die Voraussetzungen günstig, um auch in integrationspolitische Maßnahmen zu investieren. Aufgrund der geringen Ausländer- und damit vermutlich auch Zuwandereranteile ist allerdings fraglich, inwiefern Integration in diesen Gemeinden prioritäres Thema der Kommunalpolitik ist. Einerseits erscheint es durchaus einsichtig, dass ein vergleichbar geringer Anteil an Zugewanderten entsprechend geringe integrationspolitische Bemühungen erfordert. Andererseits besteht durchaus das Risiko, dass bestehende Probleme der wenigen Zugewanderten von der Kommunalpolitik nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen werden.

Der Gemeindetyp 1 mit bis zu 20.000 Einwohnern repräsentiert kleine Gemeinden im ländlichen Raum und ist mit über 3.600 Gemeinden stark besetzt. Dieser Gemeindetyp weist von allen Typen die geringste durchschnittliche Bevölkerungszahl auf und ist besonders in den westdeutschen Flächenstaaten zu finden, vor allem

in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, und nur zu geringen Anteilen in Ostdeutschland (Abb. 7.5). Größere Gemeinden, die die Merkmale niedriger Ausländeranteil und niedrige Arbeitslosenquote auf sich vereinen, gibt es hingegen kaum. Der Typ 5 ist mit gerade einmal 20 Gemeinden sehr schwach besetzt, Städte mit über 100.000 Einwohnern mit dieser Merkmalskombination (Typ 9) gibt es gar nicht (Tab. 7.1, Abb. 7.9).

Gemeinden mit niedrigem Ausländeranteil und hoher Arbeitslosenquote

Die Kombination von unterdurchschnittlichem Ausländeranteil und überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote ist ein vorrangig ostdeutsches Phänomen (Abb. 7.6, 7.9, 7.10). Dies gilt ungeachtet der Größe der Gemeinden. Sowohl Typ 2 für kleinere als auch Typ 6 für mittlere und Typ 10 für größere Gemeinden sind vorrangig in ostdeutschen Flächenstaaten zu finden. Zu beachten ist besonders, dass die Ausländeranteile bei diesen SVR-Gemeindetypen jeweils deutlich niedriger sind als bei den anderen Typen mit gleicher Bevölkerungsgröße. Während z. B. der SVR-Gemeindetyp 2 mit bis zu 20.000 Einwohnern einen Ausländeranteil von durchschnittlich

Tab. 7.1 SVR-Gemeindetypen mit niedrigem Ausländeranteil und niedriger Arbeitslosenquote

SVR-Gemeindetyp	Größenklasse	Anzahl Gemeinden	Gesamtbevölkerung in diesem Typ	Bevölkerung	Ausländeranteil (in %)	Arbeitslosenquote (in %)	Einkünfte pro Einwohner in Euro	Bevölkerungsdichte (Personen pro km ²)	beispielhafte Kommunen
1	bis unter 20.000 Einwohner	3.668	7,26 Mio.	1.978	2,3	3,2	12.186	112	<u>Ebsdorfergrund</u> , <u>Marienmünster</u> , <u>Osterrönfeld</u> , <u>Reinsfeld</u> , <u>Vögelsen</u> , <u>Zierenberg</u>
5	20.000 bis unter 100.000 Einwohner	20	0,51 Mio.	25.353	3,1	4,0	13.015	305	<u>Blankenfelde-Mahlow</u> , <u>Coesfeld</u> , <u>Haltern am See</u>
9	100.000 Einwohner und mehr	nicht besetzt							

Anmerkung: In der letzten Spalte sind die jeweils in Kap. 8 vorgestellten Gemeinden unterstrichen.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012

gerade einmal 1,36 Prozent aufweist, liegt der Wert beim Typ 1, der die gleiche Größenklasse hat, bei 2,29 Prozent und beim Typ 4 sogar bei 7,1 Prozent. Dies gilt für die Arbeitslosenquote mit umgekehrten Vorzeichen: Bei den Typen 2, 6 und 10 fällt sie jeweils höher aus als bei Gemeindetypen gleicher Größenklasse (Tab. 7.2).

Diese Gemeinden können unter integrationspolitischen Gesichtspunkten besonders herausgefordert sein. Eine geringe wirtschaftliche Prosperität spricht nicht nur für weniger öffentliche Mittel, die für Integrationspolitik eingesetzt werden können, eine hohe Arbeitslosenquote und finanzielle Unsicherheit können auch zu Neiddebatten in der Bevölkerung führen, die auf dem Rücken der ‚Fremden‘ ausgetragen werden (Heitmeyer 2012). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei vorrangig um ostdeutsche Gemeinden handelt: Viele von ihnen haben vermutlich aufgrund geringer Anteile zugewanderter Bevölkerung und einer vergleichsweise jungen Zuwanderungsgeschichte bislang nur wenig institutionelles Wissen und Kapazitäten in Bezug auf Integrationspolitik aufgebaut.

Gemeinden mit hohem Ausländeranteil und niedriger Arbeitslosenquote

Gemeinden mit hohen Ausländeranteilen und einer vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenquote sind vor allem für west- und süddeutsche Flächenstaaten kennzeichnend (Tab. 7.3). Das starke Nord-Süd-Gefälle in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit macht sich insbesondere beim SVR-Gemeindetyp 3 mit bis zu 20.000 Bewohnern bemerkbar. Diese Kommunen sind zu einem Großteil in Bayern zu finden, ferner in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg (Abb. 7.7). Auch beim Gemeindetyp 11 mit über 100.000 Einwohnern schlägt die wirtschaftliche Stärke des Südens zu Buche. Die 15 Städte dieses Typs liegen vorrangig in Baden-Württemberg oder in Bayern und sind industrielle und prosperierende Standorte wie z. B. Stuttgart (Abb. 7.10). Die Gemeinden des Typs 7 mit bis zu 100.000 Einwohnern sind insbesondere in Nordrhein-Westfalen zu finden (Abb. 7.9).

Die Rahmenbedingungen für Integration erscheinen in diesen Gemeinden vergleichsweise günstig. Zwar ist Integration aufgrund der hohen Ausländeranteile eine

Tab. 7.2 SVR-Gemeindetypen mit niedrigem Ausländeranteil und hoher Arbeitslosenquote

SVR-Gemeindetyp	Größenklasse	Anzahl Gemeinden	Gesamtbevölkerung in diesem Typ	Bevölkerung	Ausländeranteil (in %)	Arbeitslosenquote (in %)	Einkünfte pro Einwohner in Euro	Bevölkerungsdichte (Personen pro km ²)	beispielhafte Kommunen
2	bis unter 20.000 Einwohner	3.735	7,62 Mio.	2.041	1,4	9,5	8.837	87	Blankenburg (Harz), Elsterberg, Grevesmühlen, <u>Leinefelde-Worbis</u> , Steinigtwolmsdorf, Zossen
6	20.000 bis unter 100.000 Einwohner	90	2,97 Mio.	32.955	2,3	11,4	9.045	484	Dessau-Roßlau, Görlitz, Plauen, Weimar, <u>Zwickau</u>
10	100.000 Einwohner und mehr	6	1,07 Mio.	178.320	3,3	10,9	9.284	1.003	Cottbus, Erfurt, Gera, Halle, Magdeburg, <u>Rostock</u>

Anmerkung: In der letzten Spalte sind die jeweils in Kap. 8 vorgestellten Gemeinden unterstrichen.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012

Tab. 7.3 SVR-Gemeindetypen mit hohem Ausländeranteil und niedriger Arbeitslosenquote

SVR-Gemeindetyp	Größenklasse	Anzahl Gemeinden	Gesamtbevölkerung in diesem Typ	Bevölkerung	Ausländeranteil (in %)	Arbeitslosenquote (in %)	Einkünfte pro Einwohner in Euro	Bevölkerungsdichte (Personen pro km ²)	beispielhafte Kommunen
3	bis unter 20.000 Einwohner	3.747	16,9 Mio.	4.519	6,9	2,7	13.419	216	Cappeln (Oldenburg), Edingen am Kaiserstuhl, <u>Holzkirchen</u> , Oberaudorf, Ober-Mörlen, Waldsee
7	20.000 bis unter 100.000 Einwohner	315	10,7 Mio.	33.963	9,4	3,8	14.974	612	Aalen, Aschaffenburg, Bamberg, Bocholt, Erding, Esslingen am Neckar, Hockenheim, Schwäbisch Hall
11	100.000 Einwohner und mehr	15	4,01 Mio.	267.394	15,4	4,1	14.837	1.630	Freiburg, Mainz, München, <u>Stuttgart</u>

Anmerkung: In der letzten Spalte sind die jeweils in Kap. 8 vorgestellten Gemeinden unterstrichen.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012

ständige Herausforderung für Kommunalpolitik und Stadtgesellschaft. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sprechen jedoch dafür, dass den Kommunen genügend Mittel für diese Herausforderungen zur Verfügung stehen. Da es sich um Städte mit einem breiten Dienstleistungssektor (wie München) oder einer vergleichsweise modernen Industrie (wie Stuttgart) handelt, ist ebenso zu vermuten, dass viele der Zugewanderten bzw. Zuwandernden diese Gemeinden gerade aufgrund ihrer wirtschaftlichen Prosperität gewählt haben, da sie hier einen Arbeitsplatz gefunden haben bzw. die Chance günstig ist, einen zu finden. Aufgrund der langen Zuwanderungstradition verfügen viele dieser Städte zudem über einen reichhaltigen Erfahrungsschatz in Bezug auf Integration. Die gute wirtschaftliche Lage sorgt dabei nicht nur für ausreichende Möglichkeiten der Beschäftigung von Personen mit und ohne Migrationshintergrund, sondern auch für eine vergleichsweise gute Finanzlage der Gemeinden, was diesen ein entsprechendes Engagement auch in der Integrationspolitik ermöglicht.

Gemeinden mit hohem Ausländeranteil und hoher Arbeitslosenquote

Ungünstiger als bei den bisher aufgeführten Typen erscheinen die Rahmenbedingungen für Integration bei den Gemeinden mit hohem Ausländeranteil und hoher Arbeitslosenquote. Auch sie sind vorrangig in den alten Bundesländern zu finden. Der SVR-Gemeindetyp 4 mit bis zu 20.000 Bewohnern liegt vorrangig in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (Abb. 7.8). Der Typ 8 mit bis zu 100.000 Bewohnern ist vor allem für westdeutsche Flächenstaaten kennzeichnend, insbesondere für Nordrhein-Westfalen (Abb. 7.9). In den SVR-Gemeindetyp 12 mit über 100.000 Einwohnern fallen nicht nur die im Schnitt wesentlich größeren Städte, vorrangig jene in Nordrhein-Westfalen, sondern mit Berlin, Bremen und Hamburg auch alle Stadtstaaten (Abb. 7.10). Mit über 20 Millionen Personen leben in Gemeinden dieses Typs im Vergleich zu allen anderen Typen auch mit Abstand die meisten Menschen (Tab. 7.4).

Tab. 7.4 SVR-Gemeindetypen mit hohem Ausländeranteil und hoher Arbeitslosenquote

SVR-Gemeindetyp	Größenklasse	Anzahl Gemeinden	Gesamtbevölkerung in diesem Typ	Bevölkerung	Ausländeranteil (in %)	Arbeitslosenquote (in %)	Einkünfte pro Einwohner in Euro	Bevölkerungsdichte (Personen pro km ²)	beispielhafte Kommunen
4	bis unter 20.000 Einwohner	383	2,38 Mio.	6.203	7,1	7,1	10.931	231	Bad Nenndorf, Fritzlar, Grömitz, Oerlinghausen, <u>Wietze</u> , Wyk auf Föhr
8	20.000 bis unter 100.000 Einwohner	188	8,22 Mio.	43.701	9,1	7,5	12.065	718	<u>Arnsberg</u> , Bayreuth, Cuxhaven, Flensburg, Frankfurt (Oder), Gießen, Greifswald
12	100.000 Einwohner und mehr	59	20,38 Mio.	345.367	12,7	7,6	12.694	1.735 ⁹⁴	Berlin, Bremen, <u>Essen</u> , <u>Hamburg</u> , Hannover, Köln, Nürnberg, Wiesbaden

Anmerkung: In der letzten Spalte sind die jeweils in Kap. 8 vorgestellten Gemeinden unterstrichen.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012

In diesen Gemeinden ist Integration aufgrund des hohen Anteils Zugewanderter eine permanente Herausforderung für Politik und Gesellschaft. Ihnen kommt zuge, dass sie – ebenso wie die Gemeinden der Typen 3, 7 und 11 – vielfach bereits Erfahrungen im Umgang mit Migration und Integration sammeln konnten. Durch die schlechtere wirtschaftliche Lage und die höheren Arbeitslosenquoten muss Integrationspolitik hier allerdings mit weniger Mitteln auskommen als in den wirtschaftlich stärkeren Gemeinden.

Bevölkerung nach Gemeindetypen in den Bundesländern

Neben der Verteilung der verschiedenen Gemeindetypen über das Bundesgebiet ist auch interessant, wie sich die Bevölkerung je nach Bundesland, mit Ausnahme der Stadtstaaten, auf die verschiedenen Gemeindetypen

verteilt. Hierbei lässt sich eine Ost-West-Divergenz feststellen: Die ostdeutschen Bundesländer sind typologisch homogener; bei ihnen dominiert jeweils der Gemeindetyp 2, teils sogar sehr deutlich wie in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Die Bevölkerung in Ostdeutschland lebt somit vorrangig in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern, die durch eine hohe Arbeitslosigkeit und einen niedrigen Ausländeranteil gekennzeichnet sind. Die westdeutschen Bundesländer sind hinsichtlich der Verteilung der Bevölkerung auf die Typen heterogener: Die Konzentration der Bevölkerung in bestimmten Gemeindetypen erreicht bis auf Ausnahmen (Baden-Württemberg und Bayern: Typ 3; Nordrhein-Westfalen: Typ 12) nie Werte über 40 Prozent. Niedersachsen ist in dieser Hinsicht mit 22,6 Prozent der Bevölkerung im Gemeindetyp 8 das heterogenste Bundesland (Tab. 7.5).

94 Daten für Aachen, Hannover und Saarbrücken fehlen aufgrund von Gebietsreformen.

Tab. 7.5 Verteilung der Bevölkerung nach SVR-Gemeindetypen in den Flächenbundesländern

Bundesland	SVR-Gemeindetyp										
	bis unter 20.000 Einwohner				20.000 bis unter 100.000 Einwohner				100.000 Einwohner und mehr		
	AusIA unterd.		AusIA überd.		AusIA unterd.		AusIA überd.		AusIA unterd.	AusIA überd.	
	1	2	3	4	5	6	7	8	10	11	12
Baden-Württemberg	6,8 %	-	43,5 %	-	-	-	29,9 %	0,8 %	-	15,0 %	4,0 %
Bayern	11,5 %	1,0 %	49,9 %	0,5 %	-	0,6 %	12,4 %	2,6 %	-	14,6 %	7,0 %
Brandenburg	7,9 %	46,2 %	0,8 %	3,0 %	1,0 %	21,2 %	-	9,8 %	4,0 %	-	6,1 %
Hessen	12,4 %	1,3 %	25,1 %	8,9 %	-	-	17,3 %	12,0 %	-	-	23,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	4,8 %	59,7 %	-	-	-	17,6 %	-	5,9 %	12,1 %	-	-
Niedersachsen	15,0 %	7,9 %	13,4 %	8,5 %	2,0 %	1,7 %	9,6 %	22,6 %	-	-	19,4 %
Nordrhein-Westfalen	3,6 %	0,2 %	7,4 %	1,5 %	1,7 %	-	19,9 %	20,5 %	-	1,5 %	43,7 %
Rheinland-Pfalz	24,3 %	1,5 %	34,3 %	7,6 %	-	-	4,8 %	13,5 %	-	7,5 %	6,7 %
Saarland	9,3 %	0,6 %	38,2 %	2,8 %	-	-	17,6 %	14,3 %	-	-	17,2 %
Sachsen	1,2 %	46,4 %	-	2,6 %	-	17,7 %	-	1,8 %	-	-	30,3 %
Sachsen-Anhalt	2,1 %	50,5 %	0,1 %	0,8 %	-	24,4 %	-	2,7 %	19,4 %	-	-
Schleswig-Holstein	29,4 %	11,0 %	9,5 %	10,7 %	0,9 %	1,6 %	6,1 %	15,0 %	-	-	15,8 %
Thüringen	9,1 %	47,9 %	-	-	-	25,0 %	-	-	13,4 %	-	4,6 %

Anmerkungen: AusIA = Ausländeranteil; unterd. = unterdurchschnittlich; überd. = überdurchschnittlich;
 grau hinterlegte Zellen = überdurchschnittliche Arbeitslosenquote; weiße Zellen = unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote;
 fett = am stärksten besetzter Gemeindetyp.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012

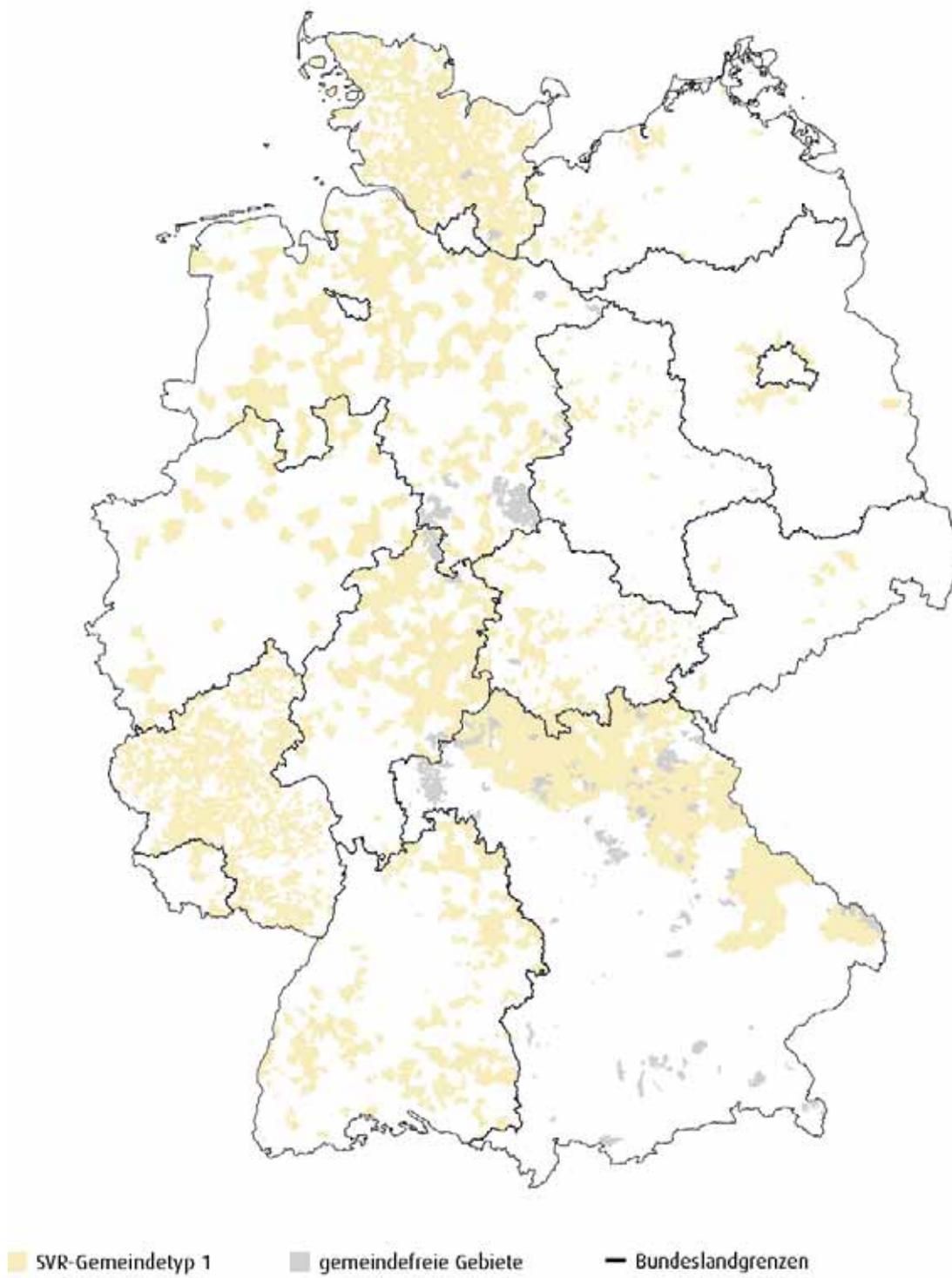
7.3 Fazit: West-Ost- und Süd-Nord-Gefälle ersichtlich

Das Ziel der SVR-Gemeindetypologie bestand darin, die über 12.000 Gemeinden Deutschlands anhand der Merkmale Bevölkerungsgröße, Ausländeranteil und Arbeitslosenquote als Ausdruck strukturell-rechtlicher, demografischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen von kommunaler Integrationspolitik zu gruppieren und zu Typen mit verschiedenen Konstellationen zusammenzufassen. Gemeinden mit geringem Ausländeranteil und hoher Arbeitslosigkeit sind vorrangig in den ostdeutschen Bundesländern zu finden, Kommunen mit hohem Ausländeranteil eher in den alten Bundesländern. Wichtig ist dabei aber auch, ob diese Gemeinden wirtschaftlich prosperieren (niedrige Arbeitslosenquote) und ihnen damit

Ressourcen auch für integrationspolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen oder ob sie wirtschaftlich stagnieren und kostenintensive Integrationspolitik, auch wenn sie erkennbar notwendig ist, nur in geringem Umfang betreiben können. Das West-Ost-Gefälle hinsichtlich der Ausländeranteile wird von einem Süd-Nord-Gefälle bei der wirtschaftlichen Leistungskraft begleitet.

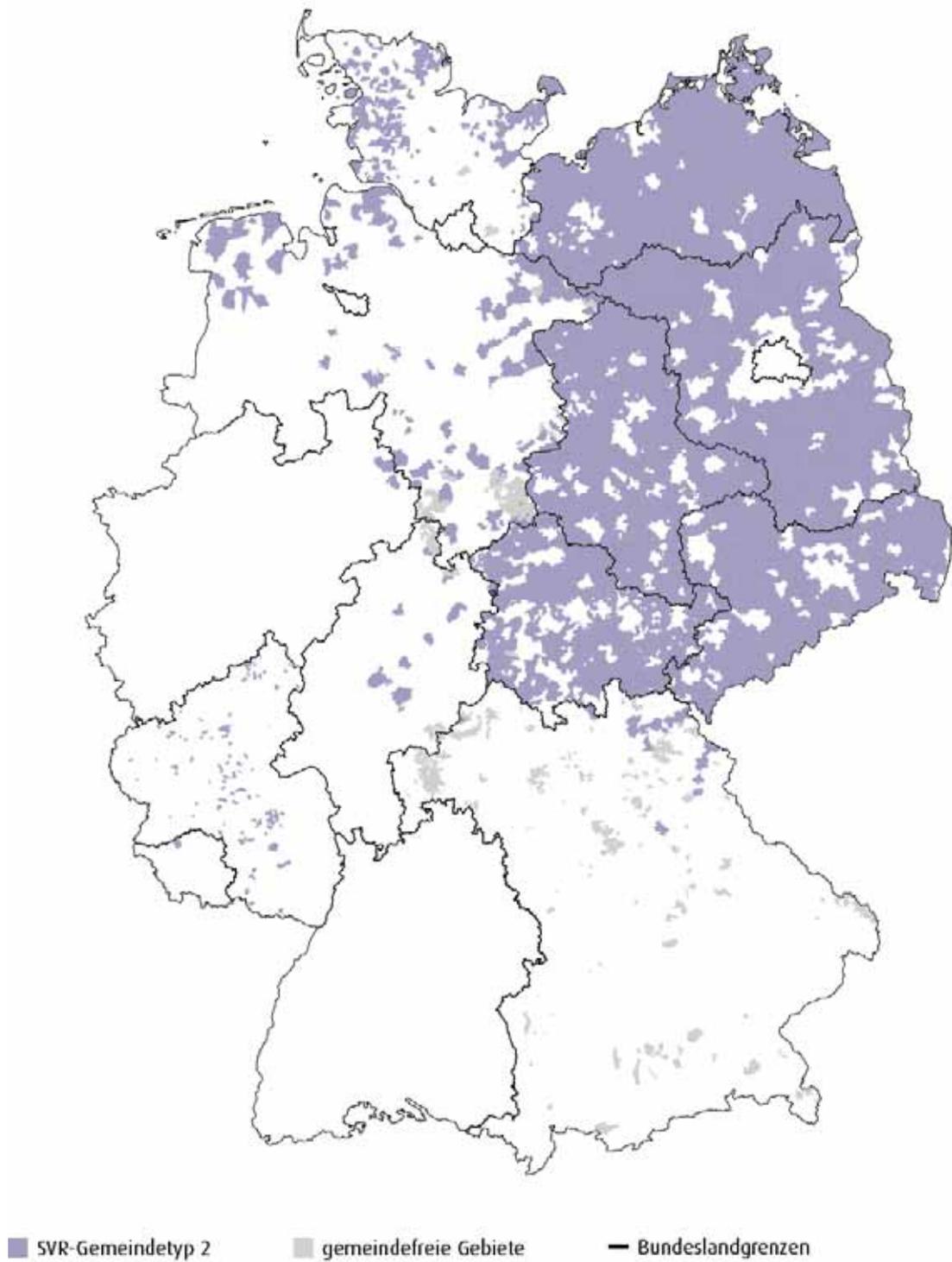
Wie die hier entworfene Typologie zeigt, unterscheiden sich die kommunalen Rahmenbedingungen für die Gestaltung von Integration erheblich. Günstige Rahmenbedingungen ermöglichen auch hohe Investitionen in kommunale Integrationspolitik. Kluge Integrationspolitik vor Ort kann aber auch bei widrigen Bedingungen gute Integrationsergebnisse hervorbringen. Das zeigen die exemplarischen Vignetten in Kap. 8.

Abb. 7.5 Regionale Verteilung des SVR-Gemeindetyps 1



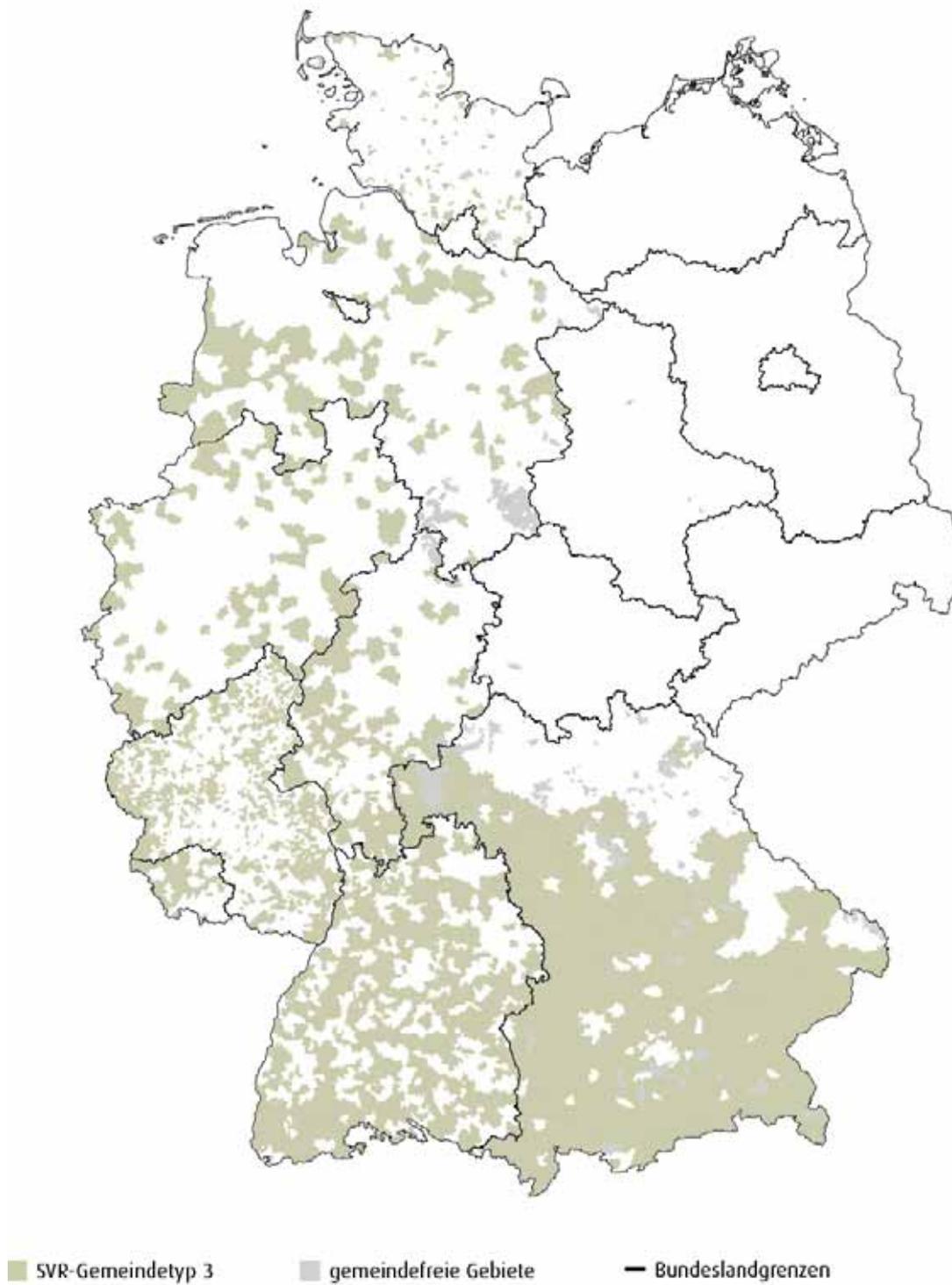
Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; eigene Darstellung

Abb. 7.6 Regionale Verteilung des SVR-Gemeindetyps 2



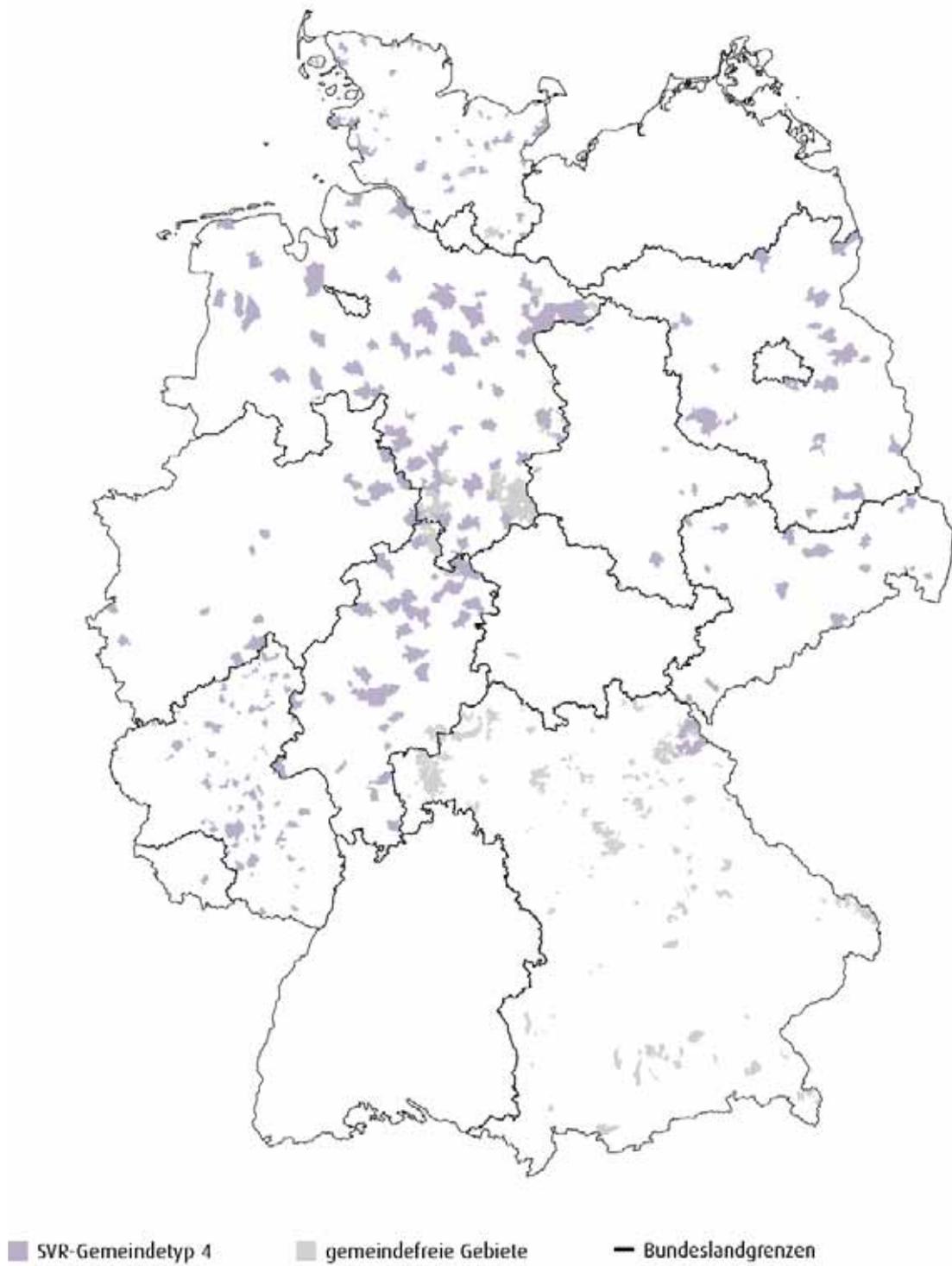
Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; eigene Darstellung

Abb. 7.7 Regionale Verteilung des SVR-Gemeindetyps 3



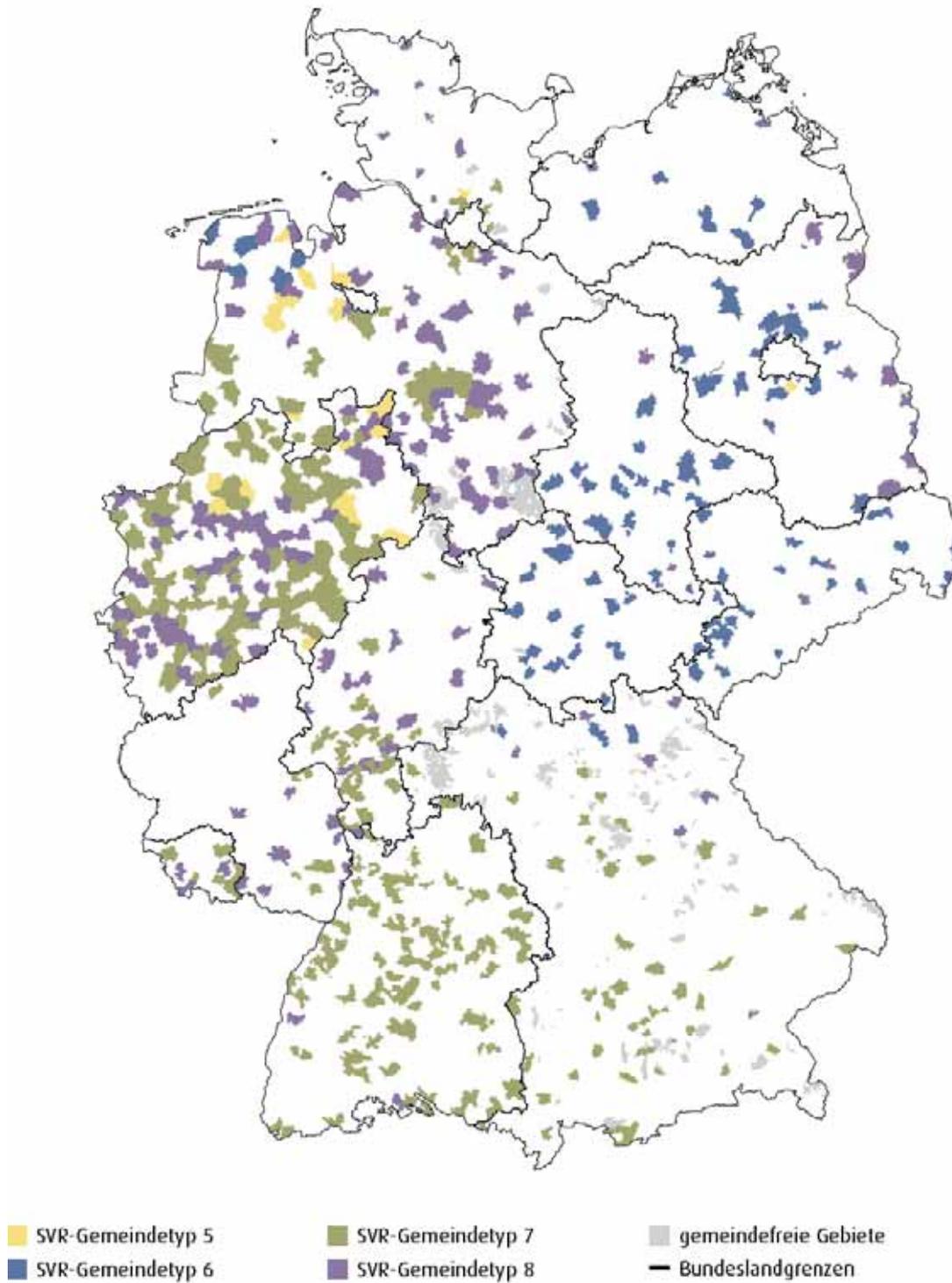
Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; eigene Darstellung

Abb. 7.8 Regionale Verteilung des SVR-Gemeindetyps 4



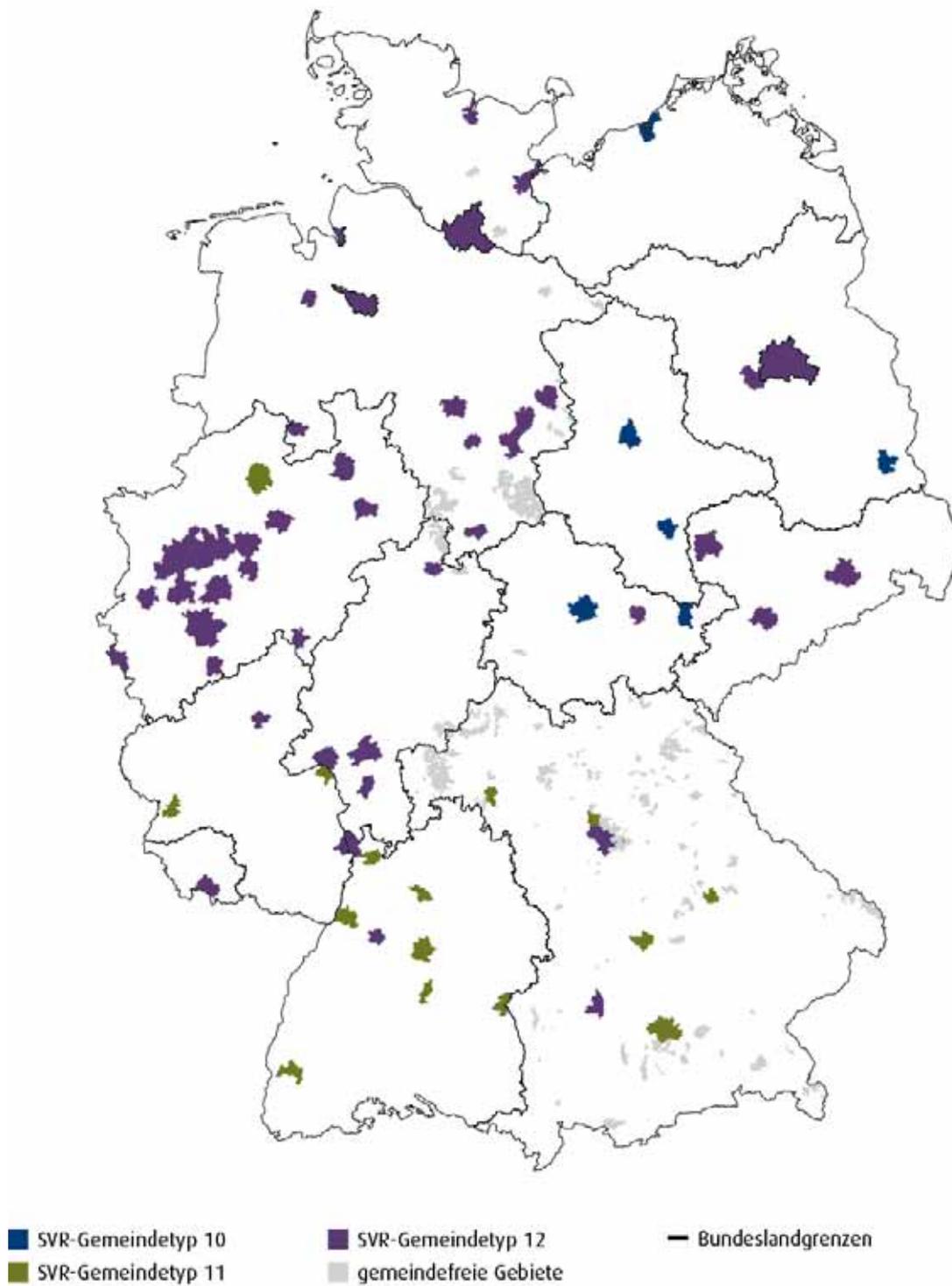
Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; eigene Darstellung

Abb. 7.9 Regionale Verteilung der SVR-Gemeindetypen 5, 6, 7 und 8



Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; eigene Darstellung

Abb. 7.10 Regionale Verteilung der SVR-Gemeindetypen 10, 11 und 12



Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; eigene Darstellung

Vignetten ausgewählter Gemeinden: Beispiele der SVR-Gemeindetypen

Die Ergebnisse von Kap. 7 haben gezeigt, dass Kommunen in Deutschland Integrationspolitik unter Bedingungen gestalten müssen, auf die sie selbst oft nur wenig Einfluss haben. Ihre begrenzten Handlungsspielräume haben sie aber schon immer sehr unterschiedlich wahrgenommen. Die Spannweite ihrer politischen Aktivitäten ist ausgesprochen groß.

Ein Beispiel dafür ist die unterschiedliche Behandlung von Fragen politischer Partizipation. Da EU-Staatsangehörige erst seit 1992 das Wahlrecht auf kommunaler Ebene haben und Drittstaatsangehörige bis heute nicht (SVR 2010a: 190), setzten einige Kommunen bereits in den 1970er und 1980er Jahren Ombudsmänner oder Koordinierungskreise ein. In den 1980er Jahren wurden verstärkt sog. Ausländerbeiräte etabliert. Sie sollten die Belange der Ausländer in der Kommune vertreten und Zuwanderern politischen Einfluss verschaffen (Hunger/Candan 2009: 9–15). Wie unterschiedlich Kommunen hierbei agierten, zeigte sich etwa in Nordrhein-Westfalen. Im Jahr 1994 wurde in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen gesetzlich festgelegt, dass in Gemeinden mit über 5.000 ausländischen Einwohnern oder mit einer ausländischen Bevölkerung von mindestens 2.000 Personen und auf Antrag von mindestens 200 Wahlberechtigten Ausländerbeiräte einzurichten seien. Bei den ersten landesweiten Wahlen 1995/1996 waren 65 Kommunen zur Einrichtung eines Ausländerbeirats verpflichtet, in 15 wurde ein Beirat auf Antrag der Wahlberechtigten eingerichtet und gewählt. Bemerkenswert ist, dass weitere 59 Kommunen die ihnen zur Verfügung stehenden Spielräume nutzten und freiwillig einen Ausländerbeirat einrichteten (Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Nordrhein-Westfalen 1998: 12–21).

Ein weiteres Beispiel für die unterschiedliche Reaktionsweise der Kommunen sind die sog. kommunalen Integrationskonzepte. Für eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung wurden insgesamt 164 Kommunen mit mehr als 6.000 Bewohnern befragt, ob sie über ein solches Konzept verfügen. Von 85 antwortenden Kommunen verwiesen 41 auf ein gesamtstädtisches Konzept und weitere 20 auf stadtteilbezogene Konzepte. 34 Gemeinden verfügten über kein Konzept, wollten aber in absehbarer Zeit ein solches erstellen. Vier Kommunen

teilten mit, dass sie weder ein Konzept hätten noch eines planten. Aufschlussreich war auch die ergänzende Umfrage unter 28 kleineren Städten mit Einwohnerzahlen zwischen 4.000 und 6.000 Menschen. Hier verfügten nur vier Städte über Strategien in Bezug auf Integration (BBR 2008).

Kommunen unterscheiden sich somit nicht nur hinsichtlich der Rahmenbedingungen, unter denen sie Integration gestalten, sondern auch darin, wie sie integrationspolitische Fragen angehen. Selbst unter ähnlichen Bedingungen variieren die kommunalen Integrationsstrukturen und -strategien erheblich. Dies zeigt etwa das Projekt „Integration.Interkommunal“, zu dem sich 2008 sechs Ruhrgebietsstädte zusammengeschlossen haben. Den Anstoß zu diesem Projekt gab die Erkenntnis, dass die Städte sich trotz ihrer relativen geografischen Nähe und verwandter Herausforderungen bis dahin nicht über ihre integrationspolitischen Erfahrungen und Strategien ausgetauscht hatten. Der in Gang gesetzte Dialog zeigte, dass sich die Herangehensweisen vor Ort beachtlich unterschieden. Beispielsweise verfügten drei der Städte (Bochum, Dortmund, Duisburg) über einen Integrationsbeauftragten, drei hingegen nicht (Stadt Bochum et al. 2009).

Wie eine von der VolkswagenStiftung geförderte Untersuchung der Integrationspolitik zweier Städte dokumentiert, hängt die Frage, ob eine kohärente Integrationspolitik entwickelt wird, oft sehr stark von den Gelegenheitsstrukturen, dem Engagement von Einzelpersonen, den spezifischen politischen Konstellationen oder der Verwaltungsstruktur vor Ort ab und weniger von den spezifischen integrationspolitischen Herausforderungen (Bommes 2003). So belegt auch eine Umfrage des Instituts für Kulturpolitik (Tutucu/Kröger 2005) unter Kommunen mit über 30.000 Einwohnern, dass zwar größere Städte eher Konzepte für interkulturelle Kultur- und Bildungsarbeit haben als kleine; Ausnahmen bilden aber kleinere Städte, die über einschlägige Institutionen und somit über entsprechendes Expertenwissen vor Ort verfügen. Ein Beispiel für diese Konstellation ist die Stadt Solingen, in der einst das Landeszentrum für Zuwanderung angesiedelt war.

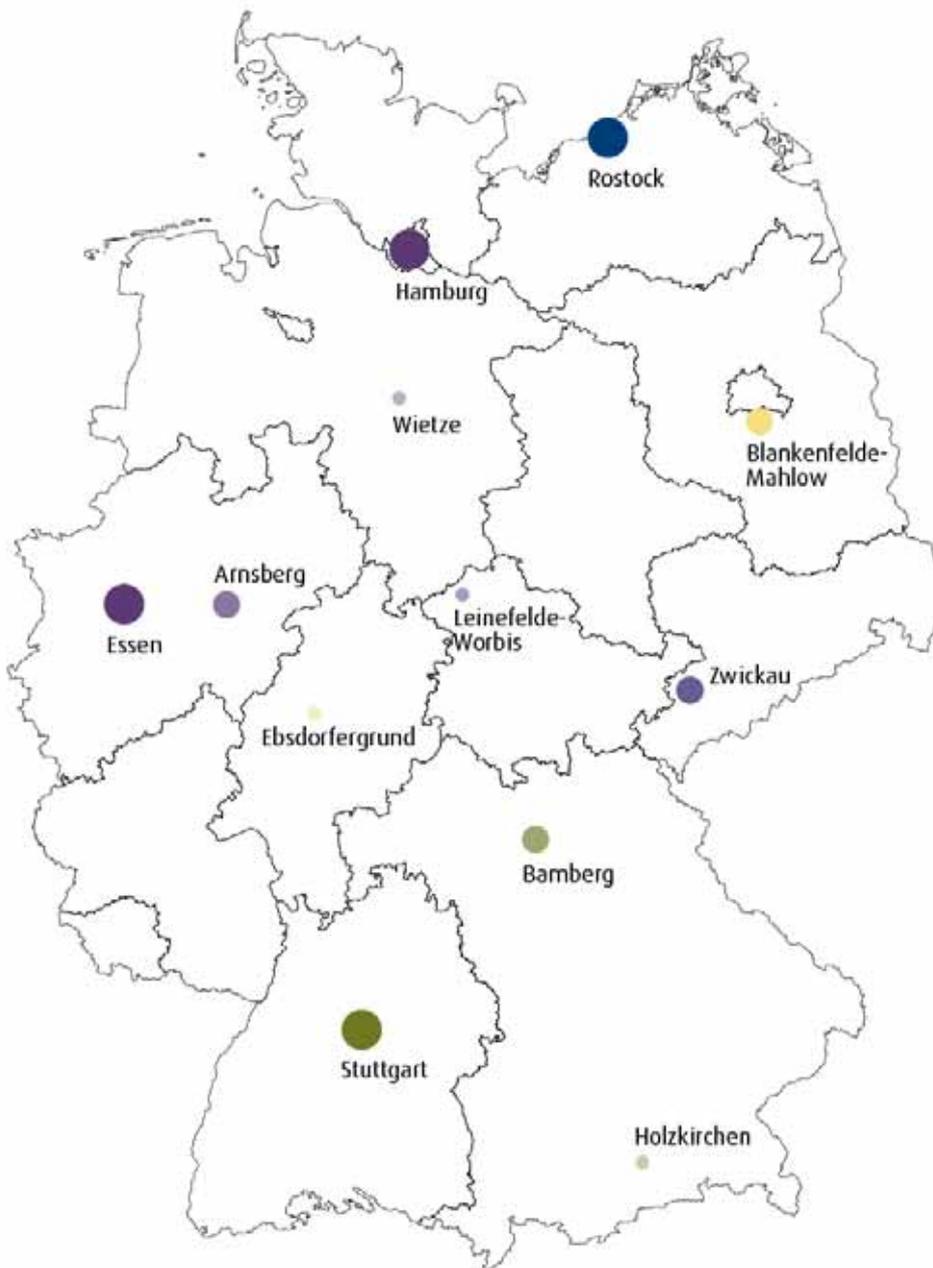
Zusammenfassend lassen sich zwei Dimensionen erkennen, anhand derer – unabhängig von deren strukturell-rechtlichen, demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – das integrationspolitische Handeln von Kommunen charakterisiert werden kann. Kommunen können in ihrer Integrationspolitik zunächst auf einer Skala zwischen *proaktiv* und *reaktiv* verortet werden. Kommunen, die Integrationspolitik proaktiv gestalten, werden von sich aus vorausschauend integrationspolitisch tätig. Reaktive kommunale Integrationspolitik nimmt hingegen eine eher passive Rolle ein und reagiert erst bei der Herausforderung durch auffällige Probleme oder animiert durch Anstöße von außen. Auf einer zweiten Skala können *konzeptgeleitete* und *pragmatische* kommunale Integrationspolitiken unterschieden werden. Kommunen, die konzeptgeleitet handeln, sind besonders daran interessiert, Zustände zu analysieren, Entwicklungstendenzen möglichst früh zu erkennen, Lösungsansätze zu antizipieren sowie die Auswirkungen integrationspolitischer Maßnahmen zu verfolgen. Pragmatisch agierende Kommunen hinterfragen solche Zusammenhänge nur bedingt; sie reagieren vor allem auf konkrete Umstände und sind vor allem an der Wirkung problembezogener Lösungsansätze interessiert.

Kommunale Integrationspolitik agiert unter Rahmenbedingungen, die von den Kommunen nicht oder kaum beeinflusst werden können. Ungeachtet dessen verfügen Kommunen aber über erhebliche politische Gestaltungsspielräume, die günstige Umstände verstärken und widrige begrenzen können. Im Folgenden werden in sog. Vignetten zwölf Gemeinden aus Deutschland mit ihren spezifischen Rahmenbedingungen und ihrem integri-

onpolitischen Handeln vorgestellt. Die Auswahl orientiert sich an der SVR-Gemeindetypologie aus Kap. 7: Zu jedem der dort erläuterten und besetzten elf Gemeindetypen wird beispielhaft eine Gemeinde vorgestellt. Für jeden Gemeindetyp wurde zunächst eine Vorauswahl getroffen. In die engere Wahl kamen Gemeinden, die von den Mittelwerten des Ausländeranteils und der Arbeitslosenquote des jeweiligen Gemeindetyps nicht mehr als eine Standardabweichung entfernt waren, also für den Typus eine gewisse Repräsentativität besitzen. Zudem wurde auf eine ausgewogene regionale Verteilung der ausgesuchten Gemeinden bezüglich der Nord-Süd- und der Ost-West-Lage sowie der Bundesländer geachtet. Eine Ausnahme bildet der Typ 12, zu dem neben verschiedenen Großstädten auch die Stadtstaaten gehören. Da Letztere unter den Gemeindearten eine besondere Rolle einnehmen, werden eine Großstadt und zusätzlich ein Stadtstaat porträtiert (Abb. 8.1).

Ziel dieser Vignetten ist zu zeigen, wie die einzelnen Gemeinden vor dem Hintergrund ihrer jeweils gegebenen Rahmenbedingungen auf integrationspolitische Herausforderungen reagiert haben. Nach einem Überblick über relevante Eckdaten der jeweiligen Kommune wird deren integrationspolitische Struktur und Ausrichtung kurz skizziert. Anschließend wird auf ein spezifisches Thema detaillierter eingegangen. Hier wurden vor allem solche Maßnahmen oder Entwicklungen in der Kommune ausgewählt, die im Sinne proaktiver oder konzeptorientierter Politik besonders hervortreten. Zudem wurde in der Gesamtschau aller Kommunen darauf geachtet, einen möglichst vielfältigen Querschnitt kommunaler Integrationspolitik zu zeigen.

Abb. 8.1 Geografische Verteilung der ausgewählten Gemeinden



- | | | |
|---|---|--|
| ● SVR-Gemeindotyp 1 | ● SVR-Gemeindotyp 5 | ● SVR-Gemeindotyp 10 |
| ● SVR-Gemeindotyp 2 | ● SVR-Gemeindotyp 6 | ● SVR-Gemeindotyp 11 |
| ● SVR-Gemeindotyp 3 | ● SVR-Gemeindotyp 7 | ● SVR-Gemeindotyp 12 |
| ● SVR-Gemeindotyp 4 | ● SVR-Gemeindotyp 8 | |

Quelle: SVR

Etablierung einer Willkommenskultur: Ebsdorfergrund



Willkommenskultur wird in Ebsdorfergrund gelebt. Das ist nur einer von mehreren Gründen, weshalb sich die aus Jamaika stammende Atomphysikerin Dr. Hillary Westmeier dort niedergelassen hat. Sie engagiert sich ehrenamtlich durch Vorträge und die Leitung einer Tanzgruppe.

SVR-Gemeindetyp	1 (bis 20.000 Einwohner; niedriger Ausländeranteil; niedrige Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	8.967
Ausländeranteil	2,0 %
Arbeitslosenquote	3,1 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	1.081 Euro (Landkreis Marburg-Biedenkopf)
Bundesland	Hessen
Wirtschaftsstruktur	Ebsdorfergrund ist Standort einiger international agierender Unternehmen wie Dr. Schär (glutenfreie Nahrungsmittel) und Seidel (Fertigung u. a. für Hugo Boss).
strukturelle Faktoren	Die Gemeinde besteht aus elf Ortsteilen und liegt im Südosten des Landkreises Marburg-Biedenkopf.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Ebsdorfergrund ist eine kleine hessische Gemeinde mit knapp 9.000 Bewohnern. Wirtschaftlich geht es der Kommune, die in unmittelbarer Nähe zur Universitätsstadt Marburg liegt, mit einer Arbeitslosenquote von rund drei Prozent und einer geringen kommunalen Verschuldung von rund 1.000 Euro pro Einwohner überdurchschnittlich gut. Ebsdorfergrund ist derzeit die einzige Gemeinde im Landkreis mit einem ausgeglichenen Haushalt. Der Ausländeranteil ist mit rund zwei Prozent sehr gering. Insgesamt leben nur etwas mehr als 200 Ausländer in der Gemeinde. Die ersten Zuwanderer kamen Anfang der 1970er

Jahre als sog. Gastarbeiter in die Gemeinde, die meisten von ihnen aus Portugal. Später wurden in Ebsdorfergrund auch Flüchtlinge und Spät-/Aussiedler aufgenommen. Dadurch hat die Gemeinde eine recht heterogen zusammengesetzte ausländische Bevölkerung. 2004 zählte sie 47 verschiedene Nationalitäten. Es handelt sich also um ein ausgeprägtes Beispiel einer kleinen, wohlhabenden Kommune mit einem relativ geringen Ausländeranteil (SVR-Gemeindetyp 1).

Die ausgesprochen gute wirtschaftliche Situation der Gemeinde in Kombination mit ihrer überschaubaren Grö-

ße erlaubt es der Stadtverwaltung, eine Reihe von maßgeschneiderten Angeboten zur Integration der Gemeindeglieder anzubieten. Eine besondere Rolle spielt dabei die Steigerung der Attraktivität für neue Zuzügler. Denn ähnlich wie viele kleinere Kommunen leidet auch Ebsdorfergrund unter einem deutlichen Geburtenrückgang. Während in den 1990er Jahren noch rund 120 Kinder pro Jahr zur Welt kamen, hat sich die Zahl inzwischen auf knapp die Hälfte reduziert. In der Folge mussten in den letzten Jahren z. B. einzelne Kindertagesstätten geschlossen werden. Daher ist es für die Gemeinde Ebsdorfergrund besonders wichtig, die Zahl der Zuzüge zu erhöhen, um die Einwohnerzahl insgesamt stabil zu halten. In diesem Zuge hat die Gemeinde damit begonnen, eine Willkommenskultur zu etablieren, die sich gleichermaßen an in- und ausländische Zuzügler richtet. Ein wichtiger Baustein dafür ist das Leitbild der Gemeinde, das den Wunsch zum Ausdruck bringt, neue Mitbürger von Anfang an als gleichwertige Partner aufzunehmen und ihnen die Eingliederung in das Gemeindeleben durch engagierte Angebote und Ansprechpartner in der Verwaltung zu erleichtern.

Die Übersichtlichkeit der Gemeinde ermöglicht es der Verwaltung, einzelne Personengruppen direkt anzusprechen. So werden bspw. regelmäßig Informationsabende für neu zugezogene Bürger veranstaltet. Zudem gibt es seit 2003 immer wieder Gesprächsrunden mit dem Bürgermeister, u. a. speziell für neu zugezogene ausländische Mitbürger. Diese Gesprächsplattformen dienen nicht nur dazu, die neuen Gemeindeglieder über das Leben in der Gemeinde zu informieren. Über den persönlichen Austausch erhält auch die Kommunalverwaltung wertvolle Anregungen und Hinweise, wie die Integrationspolitik verbessert werden kann. Inzwischen besuchen die Zuwanderer – wie alle anderen Bewohner – den Bürgermeister auch direkt in seiner Sprechstunde oder nehmen an den regelmäßig stattfindenden Bürgerversammlungen teil.

Daneben hat die Gemeinde noch andere Maßnahmen ergriffen, um für Zuzügler attraktiv zu sein und so das Problem des demografischen Wandels zu bekämpfen. So wurde bspw. für jedes neugeborene Kind ein Kindersparbuch angelegt, auf das die Gemeinde bis zu seinem 18. Geburtstag insgesamt 750 Euro einzahlt. Zusätzlich gibt es für jedes dreijährige Kind einen Kitaplatz, und für die Grundschüler wird seit 2008 eine Ferienbetreuung organisiert. Nicht zuletzt wegen dieser Angebote gewann die Gemeinde im Jahr 2001 beim Bundeswettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden“ die Bronzemedaille.

Als eine zuwanderungsfördernde Maßnahme ist auch die Bildung von sog. Kompetenzteams anzusehen. So wurde u. a. ein Kompetenzteam „Sanierung“ gebildet, in dem Architekten, Denkmalschützer, Handwerker und Steuerberater vertreten sind. Es hat die Aufgabe, Käufer von Immobilien bei anstehenden Sanierungsarbeiten umfassend zu beraten und zu unterstützen. Gerade für Zuwanderer stellt die Sanierung älterer Immobilien oftmals eine interessante, weil preiswertere Alternative zum Neubau dar. Darüber hinaus konnte – bedingt durch die sehr gute wirtschaftliche und finanzielle Situation der Gemeinde – die Gewerbesteuer unter das Durchschnittsniveau abgesenkt und damit die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Ebsdorfergrund erhöht werden.

Die Gemeinde nutzt somit ihre gute wirtschaftliche Lage, um durch finanzielle Anreize und umfassende Beratungsangebote der Stadtverwaltung den Bevölkerungsrückgang in der Gemeinde zu vermindern und die gesellschaftliche Integration von Neubürgern, inklusive der ausländischen Mitbürger, zu beschleunigen. Aber dies ist nur einer von mehreren Bausteinen. Als mindestens ebenso wichtig erweist sich die Offenheit der Kommunalpolitik für innovative Konzepte und ihre Bereitschaft, aktiv auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen zuzugehen und diese in die Problemlösung einzubeziehen.

Erfolgreiches Quartiersmanagement: Leinefelde-Worbis



In Leinefelde-Worbis ist Sport Teil erfolgreicher Integrationsförderung: Streetworker Witali Welitschkin (Mitte) bietet jede Woche Volleyball-, Fußball- und Boxtraining, um Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund zusammenzubringen.

SVR-Gemeindetyp	2 (bis 20.000 Einwohner; niedriger Ausländeranteil; hohe Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	19.951
Ausländeranteil	1,1 %
Arbeitslosenquote	10,5 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	1.139 Euro (Landkreis Eichsfeld)
Bundesland	Thüringen
Wirtschaftsstruktur	Größter Arbeitgeber war lange Zeit der VEB Baumwollspinnerei und Zwirnerei Ernst Thälmann, der heute aber nahezu abgewickelt ist.
strukturelle Faktoren	Kreisangehörige und dabei größte Gemeinde im Landkreis Eichsfeld. Zudem Mittelzentrum für den östlichen Teil des Kreises.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Die Gemeinde Leinefelde-Worbis im thüringischen Landkreis Eichsfeld repräsentiert den SVR-Gemeindetyp 2. Dieser umfasst Gemeinden bis 20.000 Einwohner, die einen unterdurchschnittlichen Ausländeranteil und gleichzeitig eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote aufweisen. Integrationspolitische Angebote werden in Leinefelde-Worbis vor allem im Zuge des Quartiersmanagements koordiniert und wahrgenommen. Die Gemeinde verfügt nicht über ein eigenes integrationspolitisches Konzept oder einen Ausländerbeauftragten; beides wird durch den Landkreis Eichsfeld wahrgenommen.

Leinefelde-Worbis entstand 2004 durch die Zusammenlegung der Gemeinden Leinefelde und Worbis und ihrer Ortsteile. Die ehemals eigenständige Stadt und der heutige Stadtteil Leinefelde, auf den sich die folgende Beschreibung konzentriert, war bis zur deutschen Teilung 1949 eine Siedlung mit 2.500 Einwohnern und gleichzeitig ein Verkehrsknotenpunkt von überregionaler Bedeutung. Die von Handwerk und Landwirtschaft geprägte, vorwiegend katholische Bevölkerung wurde von der DDR-Führung wegen der grenznahen Lage mit Skepsis beobachtet, deshalb wollte man die Region mit dem 1958

verabschiedeten Eichsfeldplan „proletarisieren“. Der VEB Baumwollspinnerei und Zwirnerei Ernst Thälmann wurde in Leinefelde angesiedelt; darauf wuchs die Einwohnerzahl von 1960 bis 1990 um rund 14.000 Menschen an. Um Wohnraum zu schaffen, wurde neben dem bestehenden Ortskern die Plattenbausiedlung Südstadt errichtet.

Die Wende 1989/90 brachte das weitgehende Ende der Spinnerei, von fast 6.000 Arbeitsplätzen sind heute noch rund 200 übrig. Damit ging ein massiver Bevölkerungsrückgang in der Südstadt einher. In den leerstehenden Wohnungen siedelten sich aufgrund der günstigen Mieten vorrangig sozial schwache Gruppen an, darunter rund 1.000 Wolgadeutsche. Mit dem Verlust an Arbeitsplätzen, leerstehenden Wohnungen und dem Bevölkerungsrückgang veränderte sich auch das Image der Stadt: Galt Leinefelde in der DDR als „sozialistische Musterstadt“, so bezeichnete die Zeitschrift Spiegel die Stadt Mitte der 1990er Jahre als „eine der trostlosesten Plattenbausiedlungen der alten DDR“, in der durch den Zuzug von Spät-/Aussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion die sozialen Spannungen zunahmen, mit Drogen gehandelt wurde und Waffen auftauchten (Hielscher 1997).

Heute hat Leinefelde wieder Modellcharakter: Besuchergruppen aus Japan, Algerien oder Osteuropa besichtigen hier regelmäßig, wie sich Plattenbauten gekonnt zurückbauen lassen (Weeber und Partner 2002). Und auch das Verhältnis der lange ansässigen Bewohner zu den Spät-/Aussiedlern hat sich entspannt – durch ein durch das Programm „Soziale Stadt“ gefördertes Quartiersmanagement, soziale Angebote und einen engagierten Streetworker, der bei der Jugendarbeit vor allem auf Sport als ein erzieherisches und konfliktabbauendes Element setzt.

So wie die Plattenbauten mit einer „Kernstrategie“ aufwändig saniert und zurückgebaut wurden, hat sich das in diesem Zuge eingerichtete Quartiersmanagement auch den Herausforderungen durch die Neuzuzüge erfolgreich gestellt. Dabei setzte man, wie Quartiersmanagerin Petra Franke erklärt, auf eine besondere Strategie: Während in vielen anderen Städten das Quartiersmanagement selbst Angebote entwickelt, etwa zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Kriminalität etc., sollten in Leinefelde die bereits vorhandenen Aktivitäten und Institutionen vor Ort genutzt und eingebunden werden. „Wir wollten vor Ort Strukturen schaffen, die dies leisten können, sodass wir uns früher oder später selber abschaffen“, beschreibt sie das Vorgehen.

So wurde ein Netzwerk geschaffen, an dem sich sämtliche Sozialträger beteiligten, an die Ratsuchende jeweils verwiesen werden konnten: Menschen mit Suchtproblemen an die Caritas, Erwachsene mit und ohne Migrationshintergrund an die Diakonie und Jugendliche an das Jugendzentrum Villa Lampe, das von der Ordensgemeinschaft der Salesianer Don Boscos und dem Bistum Erfurt getragen wird. Insbesondere in diesem Jugendzentrum werden mehrere Projekte angeboten, darunter „Schulverweigerung – Die 2. Chance“ und „Integration durch Boxen und Vernetzen“, das vom Land Thüringen, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und vom Europäischen Integrationsfonds gefördert wird. Die Boxtrainingshalle ist in einem früheren Kino in Leinefelde untergebracht.

Dass Jugendliche mit Integrationsproblemen über Sport gut zu erreichen sind, entspricht auch der Erfahrung des Leinefelder Streetworkers Witali Welitschkin, der selbst aus dem russischen Kursk stammt und seit Dezember 1995 bei der Diakonie angestellt ist. Bei seinem Dienstantritt machten die fast 1.000 Aussiedler rund acht Prozent der Stadtbevölkerung aus – ein hoher Anteil für Ostdeutschland, zumal in einer Region, in der zuvor so gut wie keine Zuwanderer lebten. Zu Beginn beobachtete er, wie sich in dem Viertel in Leinefelde – ähnlich wie in seinem Herkunftsland – kriminelle Hierarchien und Banden aufzubauen begannen; auch die vom Spiegel erwähnte Drogenszene entwickelte sich, 1996 wurden erste Fälle von Heroinkonsum bekannt. Von den rund 300 jugendlichen Spät-/Aussiedlern, die damals in der Südstadt lebten, hatten viele Schwierigkeiten, sich in der neuen Gesellschaft zurechtzufinden. Ihr Schulabschluss wurde zwar meist anerkannt und damit waren sie auch nicht mehr schulpflichtig. Viele sprachen aber kein Deutsch und Intensiv-Sprachkurse brachten nicht den erwünschten Effekt. Mit der vielen Freizeit wussten die Jugendlichen oft nichts Sinnvolles anzufangen. Dem Streetworker wurde schnell bewusst, dass Sportangebote wie Fußball die beste Möglichkeit sind, um die Jugendlichen zu erreichen. Er selbst trainierte eine Karategruppe, organisierte Wanderungen und Kanutouren und bietet noch immer jede Woche Sportkurse an. Das Schulamt stellte Trainingszeiten in einer Turnhalle zur Verfügung. Viele Ehrenamtliche unterstützten das Sportangebot, und auch die Jugendlichen selbst engagierten sich: Ein junges Mädchen aus Tadschikistan trainierte eine Kunstgymnastikgruppe, die an zahlreichen Wettbewerben teilnahm und auch bei Stadtfesten auftrat.

Durch die Vielzahl an Sport- und Freizeitangeboten für Jugendliche und den direkten Kontakt des engagierten Streetworkers zu den Familien der Spät-/Aussiedler haben die sozialen Spannungen in der Südstadt abgenommen. Relevant war aber auch, dass viele Spät-/Aussiedler inzwischen in die alten Bundesländer bzw. in die Kreisstadt Heilbad Heiligenstadt gezogen sind – weniger wegen gestiegener Mieten in der Südstadt, denn diese wurden nur moderat erhöht, sondern wohl vor allem aufgrund familiärer Verbindungen oder Arbeits- und Ausbildungsaufnahme. Verblieben sind noch etwa 200 Spät-/Aussiedler und ihre Angehörigen; ein gewisser Betreuungsbedarf besteht noch immer, etwa im familiären Bereich und bei psychosomatischen Erkrankungen. Abgeschafft hat das Quartiersmanagement sich selbst somit noch nicht. Es hat aber vielfältige Strukturen koordiniert und befördert, die dazu beitragen und beitragen, die soziale Situation in Leinefelde zu entspannen. Obwohl dabei bereits vorhandene Strukturen intensiv genutzt wurden, verdeutlicht dieses Beispiel aber auch, dass Integrationspolitik Ressourcen benötigt. Die wirtschaftlich vergleichsweise schwache Kommune konnte hier auf Gelder verschiedener Träger zurückgreifen (Land, Bundesländer-Programm „Soziale Stadt“, Europäischer Integrationsfonds, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge).

Innovative Konzepte frühkindlicher Erziehung: Holzkirchen



Im Rahmen des Gemeindekonzepts zur frühkindlichen Bildung bietet die Kita „Frühlingsdorf“ je nach Bedarf mehrmals wöchentlich Sprachunterricht für förderbedürftige Kinder an. Dabei erarbeiten sich die Kinder u. a. ein eigenes Wörterbuch.

SVR-Gemeindetyp	3 (bis 20.000 Einwohner; hoher Ausländeranteil; niedrige Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	15.357
Ausländeranteil	7,7 %
Arbeitslosenquote	2,4 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	1.588 Euro (Landkreis Miesbach)
Bundesland	Freistaat Bayern, ca. 30 Kilometer südlich von München
Wirtschaftsstruktur	Wirtschaftsstarke Gemeinde und Sitz zahlreicher, teils international agierender Unternehmen wie Sandoz (Hexal) oder Panasonic.
strukturelle Faktoren	Kreisangehörige Gemeinde im oberbayerischen Landkreis Miesbach.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Holzkirchen ist eine nach der SVR-Typologie kleine Gemeinde in der Nähe von München. Sie repräsentiert mit einem überdurchschnittlichen Ausländeranteil den SVR-Gemeindetyp 3. Mit einer Arbeitslosenquote von unter drei Prozent gehört sie zu den wirtschaftlich starken Kommunen in Deutschland. Die Marktgemeinde ist Standort zahlreicher Unternehmen, darunter befinden sich Niederlassungen international agierender Großkonzerne wie Sandoz (Hexal) oder Panasonic Electric Works Deutschland. Mit 7,7 Prozent ist der Bevölkerungsanteil ausländischer Mitbürger in Holzkirchen relativ hoch. Bei

den Zuwanderern handelt es sich einerseits um Hochqualifizierte, die teilweise innerhalb der international agierenden Unternehmen versetzt bzw. von diesen aus dem Ausland angeworben wurden, andererseits leben hier auch viele zugewanderte Arbeitskräfte, die als sog. Gastarbeiter nach Deutschland gekommen sind und im produzierenden Gewerbe beschäftigt wurden, sowie die Familienangehörigen dieser Menschen. Die Integrationspolitik der Gemeinde hat in den letzten Jahren einen Schub bekommen. Der Anstoß dafür kam u. a. aus dem Landkreis Miesbach, der sich bereits seit 2006 intensiv

mit dem Thema Integration auseinandersetzt. Im Jahr 2009 richtete Holzkirchen daraufhin das Amt eines Integrationsbeauftragten ein, das sich seither zwei ehrenamtlich tätige Bürger der Stadt teilen.

In diesem Zuge hat Holzkirchen ein innovatives Konzept in der frühkindlichen Erziehung eingeführt, das auch über die Gemeinde- und Landesgrenzen hinaus Modellcharakter beanspruchen kann. So sorgen seit 2009 die beiden Integrationsbeauftragten in der Gemeinde für eine bessere Betreuung von Kindern mit Migrationshintergrund, die vom Kindergarten bis zum Schulabschluss reichen soll. Sie kontaktieren jede neu zugewanderte Familie mit Kindern nach ihrer Ankunft in Holzkirchen persönlich, um den Eltern einen ersten Überblick über die Situation vor Ort zu geben und ihnen die Möglichkeiten im Bereich der frühkindlichen Bildung aufzuzeigen. Darüber hinaus gibt es spezielle niedrigschwellige Angebote, die Zuwanderer an die kommunalen Angebote der frühkindlichen Erziehung heranführen sollen: In der kommunalen Kindertagesstätte werden etwa die Spielgruppe für Kinder mit Migrationshintergrund oder Sprachkurse wie „Mama lernt Deutsch“ angeboten, die von der Regierung von Oberbayern bereits für besonderes Engagement im Bereich der Integrationsarbeit ausgezeichnet wurden. Im schulischen Bereich initiierte die Integrationsbeauftragte 2011 zusammen mit dem Verein 50+ ein Angebot für Nachhilfeunterricht speziell für Kinder mit Migrationshintergrund. Zudem wird für Jugendliche mit Migrationshintergrund jährlich ein Vorbereitungskurs für den qualifizierten Hauptschulabschluss angeboten.

Anlass für die Neuausrichtung der Bildungsarbeit der Kommune war die Beobachtung, dass sich die gute kognitive und sprachliche Entwicklung der Kinder in der Kindertagesstätte oftmals nicht bruchlos in der Schule fortsetzt. Wie in vielen anderen Gemeinden verließen auch in Holzkirchen überproportional viele Kinder mit Migrationshintergrund die Schule ohne qualifizierten Abschluss und mit mangelhaften Sprachkenntnissen. Dies stand im

Gegensatz zu der beobachteten positiven Entwicklung der Kinder im Kleinst- und Kleinkindalter.

Entscheidend für die politische Dynamik im Bereich der Integrationsarbeit war auch die aktive Rolle des Bürgermeisters und des Gemeinderats. 2009 wurde Integration in Holzkirchen zur Chefsache erklärt. In einem Sondierungsgespräch mit einem potenziellen Investor wurde dem Bürgermeister nach eigenen Angaben klar, dass sog. weiche Faktoren wie das soziale Klima in der Stadt und die Infrastruktur im Bildungsbereich für die Investitionsentscheidungen von großen Unternehmen mindestens ebenso wichtig sind wie harte Faktoren, etwa die Höhe der Gewerbesteuer.

Hinzu kam, dass mittelfristig ein Fachkräftemangel vor Ort absehbar ist, während gleichzeitig das vorhandene Potenzial nicht genutzt wird. Vor diesem Hintergrund wurde der Bildungsbereich nicht nur zu einem Dreh- und Angelpunkt für die Integration in Holzkirchen, sondern auch zu einem wichtigen Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung der Kommune. Es wurde eine neue, großzügige Kindertagesstätte gebaut und in die Schulen und Jugendeinrichtungen der Gemeinde investiert.

Dies ist der Gemeinde aufgrund ihrer hohen Wirtschaftskraft leichter möglich als wirtschaftlich schwächeren Kommunen. Ungeachtet dessen steht die Bedeutung der Integrationsarbeit in Holzkirchen mittlerweile auf einem breiten politischen Fundament. Die Gemeindeverwaltung ist sich sicher, dass der eingeschlagene Kurs in der Integrationspolitik auch unter schwierigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiter verfolgt würde. So betonen Bürgermeister Josef Höß und Geschäftsführer Robert Haunschild gleichermaßen: „Selbstverständlich hat die gute wirtschaftliche Entwicklung von Holzkirchen vieles ermöglicht, jedoch sind wir heute so weit, dass wir – selbst wenn uns über Nacht die Gewerbesteuer wegbrechen würde – nicht zuerst in diesem Bereich einsparen würden.“

Kommunales Engagement für das Zusammenleben: Wietze



Die kurdische Frauengruppe Nû-Jin engagiert sich für ein Miteinander von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund. Die Vorsitzende Güle Tuku ist seit zwei Jahren auch in Wietze aktiv – sie organisiert ein wöchentliches Treffen zum gemeinsamen Frühstück oder Sport.

SVR-Gemeindetyp	4 (bis 20.000 Einwohner; hoher Ausländeranteil; hohe Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	8.139
Ausländeranteil	5,5 %
Arbeitslosenquote	6,4 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	1.599 Euro (Landkreis Celle)
Bundesland	Niedersachsen
Wirtschaftsstruktur	Bis in die 1960er Jahre war die Gemeinde ein Zentrum der deutschen Erdöl-industrie; aktuell prägen Dienstleistungen und Handel die Wirtschaftsstruktur. 2011 eröffnete in Wietze der größte Geflügelschlachthof Europas.
strukturelle Faktoren	Kreisangehörige Gemeinde im Landkreis Celle.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Mit einem gemäß der SVR-Typologie überdurchschnittlichen Ausländeranteil und einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit repräsentiert die kleine niedersächsische Gemeinde Wietze den SVR-Gemeindetyp 4. Wietze ist eine Einheitsgemeinde im Landkreis Celle, etwa 40 Kilometer nördlich von Hannover. Dieser Landkreis hat ein besonderes Zuwanderungsprofil: Er ist heute Heimat für die weltweit größte Gruppe von Êziden außerhalb der Türkei. Diese kurdischstämmigen Zuwanderer kamen bereits in den 1960er Jahren in die Region, um bei Unternehmen wie

der Celler Niederlassung von Telefonken zu arbeiten. Neben der Kreisstadt Celle und der Stadt Bergen siedelten sie sich vor allem in der rund 20 Kilometer westlich von Celle gelegenen Gemeinde Wietze an, wo sie günstige Wohnmöglichkeiten fanden, und trugen durch Familiennachzug über die Jahre auch zu ihrem Wachstum bei. Somit leben bereits mehrere Generationen dieser Zuwanderergruppe in Wietze, teils haben sie die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen.

Der Bürgermeister der Gemeinde, Wolfgang Klußmann, schätzt den Anteil der êzidischen Kurden auf acht bis zehn Prozent. Das Zusammenleben zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund verlief nicht immer gänzlich reibungsfrei. Die in ihrer Herkunftsregion jahrhundertlang von Verfolgung bedrohten Êziden werden als geschlossene Gemeinschaft wahrgenommen, die sich nur zögerlich öffnet; die Konzentration der Bevölkerungsgruppe vor allem im Ortskern von Wietze wird von der Verwaltung und der Bevölkerung als Herausforderung angesehen. Allerdings sieht der Diplom-Sozialpädagoge Halil Savucu, der sich mit der Plattform Êzidischer Celler (PEC) jahrelang um Integrationsarbeit an der Basis bemüht hat, auch günstige Vorbedingungen für die Integration der kurdischen Êziden; so hätten z. B. die meisten mit dem Gedanken an Rückkehr längst abgeschlossen. Eine Integration werde aber dadurch erschwert, dass sie in Deutschland weder als Religion noch als Ethnie anerkannt seien. Auch der Bürgermeister sieht insbesondere die jüngere, mittlerweile schon vierte Generation über Schulen, Sportvereine und Kindergärten als gut erreichbar an. Bei der ersten und zweiten Generation sei die Integration dagegen aus sprachlichen Gründen oft mit größeren Herausforderungen verbunden.

Umfangreiche Konzepte und Maßnahmen werden durch eine angespannte Finanzlage erschwert. Wietze ist eine Bedarfszuweisungsgemeinde, die seit vielen Jahren ihren Haushalt nicht selbstständig ausgleichen kann und somit auf finanzielle Zuweisungen des Landes Niedersachsen angewiesen ist. Freiwillige Leistungen wie die Mitfinanzierung eines hauptamtlichen Sportlehrers sind somit ein Luxus, den man sich aber trotzdem leisten will. Denn der über 1.000 Mitglieder starke TSV Wietze ist gerade für kurdische Jugendliche eine sehr wichtige Möglichkeit zur Integration in der Gemeinde. Hier wurde auch ein spezieller Schwimmkurs für Mädchen außerhalb des öffentlichen Badebetriebs angeboten. Weiterhin wurden niedrigschwellige Angebote wie ein Fahrradkurs für Mädchen und Frauen organisiert und den Teilnehmerinnen im Anschluss Fundfahrräder zur Verfügung gestellt. Die Zuwanderer wurden aber auch selbst ausgesprochen aktiv: Die kurdische Frauengruppe Nû-Jin in Wietze organisiert Aktivitäten wie interkulturelle Kochfeste, sozialpädagogisch begleitete Gruppentreffen und Sportangebote.

Hierbei wird sie von der ehrenamtlichen Gleichstellungsbeauftragten der Kommune unterstützt, deren Schwerpunkt die Integration ist. Die derzeitige Beauftragte ist seit 2006 im Amt, bietet regelmäßig Sprechstunden an und konnte über die Jahre Vertrauen zu den Familienverbänden aufbauen.

Das Thema Integration genießt nach Ansicht der Bürger weiterhin Priorität, wie eine 2009 durchgeführte Bürgerbefragung ergab. Diese Umfrage ist Teil des Marketingkonzepts „Wietze 2025“ (Gemeinde Wietze 2010). Die Kommune hat daher weitere Maßnahmen angestoßen. Im Frühjahr 2010 wurde neben den Arbeitskreisen „Wirtschaft und Verwaltung“ sowie „Freizeit und Erholung“ auch ein „Arbeitskreis Integration“ gebildet, an dessen Sitzungen gelegentlich auch Mitbürger kurdischer Herkunft teilnahmen. Zu den Vorschlägen des Arbeitskreises zählten die Einrichtung eines Bürgerbusses und die Veranstaltung eines „Bürgerbrunchs“, der alle Mitbürger zusammenbringen und auch die Gelegenheit bieten sollte, eigene Speisen zu präsentieren. Allerdings entsprach die Teilnehmerzahl im Sommer 2011 nicht den Erwartungen der Veranstalter.

Wietze ist damit ein Beispiel für eine Gemeinde, in der Integration aufgrund des hohen Anteils Zugewanderter ein prioritäres Thema ist und auch künftig bleiben wird, allerdings aufgrund der Haushaltslage unter erschwerten Bedingungen. Mittel für integrative Maßnahmen wie den erwähnten Sportlehrer geraten zum Luxus, die Gemeinde ist stark auf das Engagement der Bürger mit und ohne Migrationshintergrund angewiesen. Die Gemeinde möchte den Weg, den sie eingeschlagen hat, aber auf jeden Fall weitergehen und verstärkt auf ein harmonisches Zusammenleben der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund hinwirken. „Es ist schwierig, gleichwohl lassen wir uns davon nicht entmutigen und werden auf diesem Weg weitermachen“, kommentiert Klußmann diesen Prozess. So haben sich die drei Arbeitskreise mittlerweile zusammengeschlossen und wollen sich weiterhin treffen. Zudem möchte die Gemeinde ihrer integrationspolitischen Arbeit stärkeres Gewicht verleihen. Für das Jahr 2012 plant sie, eine ehrenamtliche Stelle eines Migrations- oder Gleichstellungsbeauftragten zu schaffen, um die Bedeutung des Themas zu unterstreichen.

Ziviles Engagement gegen Rechtsextremismus: Blankenfelde-Mahlow



Aus einer Ideenkonferenz der Kommune entstand die Idee, fremdenfeindliche Propaganda umgehend zu entfernen. Jede Woche ziehen die ehrenamtlichen Helfer mit Putzmitteln ausgerüstet los. Einige Bürger in Blankenfelde-Mahlow haben seither immer einen Kratzer griffbereit im Auto.

SVR-Gemeindetyp	5 (20.000 bis 100.000 Einwohner; niedriger Ausländeranteil; niedrige Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	25.501
Ausländeranteil	2,7 %
Arbeitslosenquote	4,8 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	753 Euro (Landkreis Teltow-Fläming)
Bundesland	Brandenburg, in unmittelbarer Nähe zu Berlin (S-Bahn-Anschluss)
Wirtschaftsstruktur	Im Gemeindegebiet sind verschiedene Unternehmen angesiedelt, z. B. Rolls-Royce Deutschland Ltd. & Co. KG, Bending Partyservice und Bauhaus. Zunehmend wichtig könnte künftig die Nähe zum Flughafen Berlin-Brandenburg werden.
strukturelle Faktoren	Amtsfreie Gemeinde im nördlichen Teil des Landkreises Teltow-Fläming.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Die mittelgroße Gemeinde Blankenfelde-Mahlow in Brandenburg gehört mit einem unterdurchschnittlichen Ausländeranteil und einer geringen Arbeitslosigkeit zum SVR-Gemeindetyp 5. Integrationspolitische Fragen werden hier einerseits von der Integrations- und Gleichstellungsbeauftragten des Landkreises Teltow-Fläming wahrgenommen, andererseits verfügt Blankenfelde-Mahlow auch über einen ehrenamtlichen Integrationsbeauftrag-

ten. Eine vorrangige Aufgabe für die Kommune liegt in der Bekämpfung rechtsextremistischer und fremdenfeindlicher Tendenzen. „Gewalt, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit haben keinen Platz in unserer Gemeinde“, heißt es entsprechend in ihrem Leitbild. Dieser Devise auch Taten folgen zu lassen gehört zu den Aufgaben von Politik, Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen der rund 26.000-Einwohner-Gemeinde.

Einfach einzulösen ist dieses Ziel aber nicht. Wie der Verfassungsschutzbericht 2010 feststellte, ist Rechtsextremismus in Brandenburg immer noch eines der größten Probleme (MI Brandenburg 2011). So verübten Jugendliche 2010 unweit von Blankenfelde-Mahlow, in Zossen, einen Brandanschlag auf das örtliche „Haus der Demokratie“. 2011 verbot der brandenburgische Innenminister Dietmar Woidke die im Landkreis aktiven „Freien Kräfte Teltow-Fläming“, die auch in Blankenfelde-Mahlow versucht hatten, Fuß zu fassen. Die seit 2006 aktive Vereinigung mit 50 Mitgliedern war vor allem durch Sachbeschädigungen und die Konfrontation mit politisch anders Denkenden aufgefallen (Märkische Allgemeine 2011).

Die Voraussetzungen dafür, rechtsextremistischen und fremdenfeindlichen Tendenzen zu widerstehen, sind in der Gemeinde vergleichsweise günstig. Die Arbeitslosigkeit ist relativ gering. Und bedingt durch die Nähe zur Metropolregion Berlin ziehen immer mehr gerade junge Familien zu. Zuwanderung und neue Mitbürger sind also ein alltägliches Phänomen – wenngleich es sich hierbei meist um Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit handelt. Der Ausländeranteil ist in Blankenfelde-Mahlow gering, im Landkreis liegt er sogar nur bei 1,6 Prozent. Und doch ist gerade der Name Blankenfelde-Mahlow bundesweit mit rechtsextremistischer und fremdenfeindlicher Gewalt verbunden: Im Jahr 1996 verübten Jugendliche einen rassistisch motivierten Anschlag auf den britisch-jamaikanischen Bauunternehmer Noel Martin, der seitdem im Rollstuhl sitzt. Es war die Zivilgesellschaft in der Gemeinde, die zuerst auf dieses furchtbare Ereignis reagierte und ein entschiedenes Zeichen setzen wollte. Die Bürgerinitiative „AG Tolerantes Mahlow“ nimmt die jährliche Erinnerung an den Anschlag zum Anlass, sich mit Toleranz, Demokratie und fremdenfeindlicher Gewalt auseinanderzusetzen.

Ein weiteres erschreckendes Ereignis in Blankenfelde war ein brutaler Angriff auf eine Journalistin bei einem Treffen der „Heimattreuen Deutschen Jugend“ im November 2006. Dadurch alarmiert, schlossen sich die verschiedenen Einzelinitiativen von Blankenfelde-Mahlow, die sich mit Gewalt und Rechtsextremismus beschäftigen, in einem Netzwerk zusammen – die „Ideenkonferenz“ war geboren. Die Koordination der Ideenkonferenz übernahm die Gemeinde. Die Leiterin des Bürgeramts von Blankenfelde-Mahlow ist Ansprechpartnerin innerhalb der Gemeindeverwaltung. Die Konferenz soll ein offenes Forum von Ideen sowie ein Netzwerk von Gleichgesinnten sein: Man möchte sich kennenlernen, sich austauschen und Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen zusammenführen. Man sucht das Gespräch nach außen, bleibt wachsam, übernimmt gegenseitige Verantwortung, vermittelt Grundwerte und bemüht sich, auch Randgruppen einzubinden. Für ihr zivilgesellschaftliches Engagement wurde die Gemeinde im Jahr 2008 als „Ort der Vielfalt“

ausgewählt, damit zeichnet die Bundesregierung Kommunen aus, die sich für Vielfalt, Toleranz und Demokratie besonders engagieren.

Den Kampf gegen rechtsextremistische Vorstellungen unterstützen Politik und Verwaltung jedoch nicht nur durch ihr Engagement für die Ideenkonferenz, sondern vor allem durch eine präventive Jugend- und Sozialarbeit. „Die Förderung von Vereinen, Bildung und Jugendarbeit genießt in unserer Gemeinde einen sehr hohen politischen Stellenwert“, erklärt der Referent des Bürgermeisters, Alexander Fröhlich. Die gesellschaftliche Integration soll z. B. durch die vielen Sportvereine und das jährliche Gemeindefest gefördert werden, in dessen Rahmen auch eine Auseinandersetzung mit rechtsextremistischer Gewalt stattfindet. Zudem überführte Blankenfelde-Mahlow im April 2009 die Jugendarbeit zurück in kommunale Trägerschaft und kündigte alle bestehenden Trägerverträge, um mehr eigene Gestaltungsspielräume zu gewinnen. Es gibt drei Treffpunkte für Kinder und Jugendliche, die auch an sog. sozialen Brennpunkten eine Atmosphäre der gegenseitigen Wertschätzung schaffen sollen. Insgesamt sieben Jugendarbeiter sind vor Ort tätig. Sie spüren zwar auch heute noch Alltagsrassismus gerade bei den Jugendlichen, die wenig Kontakt zu Zuwanderern haben. Gefestigte Ideologien oder organisierte Strukturen einer rechten Szene gibt es aber in Blankenfelde-Mahlow derzeit nicht.

Die „Freien Kräfte Teltow-Fläming“ konnten z. B. in der Gemeinde nie richtig Fuß fassen und konzentrierten sich deshalb stärker auf andere Regionen. Hilfreich für ihre Abwehr waren oft schon kleinere Maßnahmen. So führten die Mitglieder der Ideenkonferenz eine Zeitlang immer einen Schaber im Auto mit, der aber nicht für vereisete Scheiben gedacht war, sondern um Aufkleber zu entfernen, die Mitglieder der „Freien Kräfte“ in der Stadt angebracht hatten.

Die Anstrengungen von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung scheinen sich bezahlt zu machen. Heute sind rechte Tendenzen im Rahmen der Gemeindestrukturen kontrollierbar – davon sind die Gemeindevertreter überzeugt. Dennoch sind sie für jedwede Unterstützung dankbar. Die soll in den kommenden Jahren verstärkt auch über den Landkreis kommen. Im Rahmen des vom Bundesfamilienministerium finanzierten Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ wird derzeit (2011) an einem Lokalen Aktionsplan (LAP) gearbeitet, der zur Entwicklung eines demokratischen und friedlichen Miteinanders in Teltow-Fläming sowie zur Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt beitragen soll.⁹⁵ Teil des Plans ist der Versuch, Politik und Verwaltung mit Vertretern der Zivilgesellschaft zusammenzubringen und gemeinsam eine „integrierte lokale Strategie“ zu entwickeln.

95 Über drei Jahre stehen jährlich 60.000–80.000 Euro zur Finanzierung von Einzelprojekten zur Verfügung.

Bürger und Kommune für eine tolerante Stadt: Zwickau



Im Migrations Zentrum Zwickau finden wöchentlich eine Erstberatungssprechstunde und eine offene Gesprächsrunde für Zuwanderer statt. Daneben bieten etliche Veranstaltungen eine Plattform, um Menschen anderer Kulturkreise, ihre Lebensformen und ihre Bräuche kennenzulernen.

SVR-Gemeindetyp	6 (20.000 bis 100.000 Einwohner; niedriger Ausländeranteil; hohe Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	94.887
Ausländeranteil	2,0 %
Arbeitslosenquote	10,5 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	977 Euro (Landkreis Zwickau)
Bundesland	Sachsen
Wirtschaftsstruktur	Zwickau ist die Wiege der sächsischen Automobilindustrie; heute sind hier die Volkswagen Sachsen GmbH sowie Zulieferfirmen vertreten.
strukturelle Faktoren	Zwickau wurde 2008 in der Sächsischen Kreisreform die Kreisfreiheit entzogen und es wurde Teil des Landkreises Zwickau, dessen Sitz in Zwickau liegt.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Die Stadt Zwickau gehört zum SVR-Gemeindetyp 6. Dieser umfasst Gemeinden mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern, die eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und einen unterdurchschnittlichen Ausländeranteil aufweisen. Trotz dieses geringen Anteils engagiert sich die Stadt Zwickau seit vielen Jahren intensiv in der Integrationsarbeit; diese richtet sich an Bürger mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen. Die Stadt unterstützt Beratungs- und Versorgungsangebote und wirbt für eine Atmosphäre des gegenseitigen Respekts und der Toleranz. Da Zwickau

im Jahr 2008 im Rahmen der Sächsischen Kreisreform die Kreisfreiheit entzogen wurde, endet die Zeit einer eigenen Ausländerbeauftragten mit der Altersteilzeit der langjährigen Amtsinhaberin Monika Zenner im Jahr 2012.

Weiterbestehen wird aber ein Netzwerk, in dem neben der langjährigen Ausländerbeauftragten des Landkreises auch zahlreiche sehr aktive zivilgesellschaftliche Initiativen für Integration und gegen Fremdenhass engagiert sind. Dieser „Interkulturelle Arbeitskreis im Landkreis Zwickau“ soll einen intensiven Austausch zwischen

Zivilgesellschaft und Stadtverwaltung ermöglichen. Unter den 28 Mitgliedern findet sich ein breites Spektrum an Initiativen und Vereinigungen, darunter das „Bündnis für Demokratie und Toleranz der Zwickauer Region“, in dem sich zahlreiche Vereine, Einrichtungen, Parteien und Gewerkschaften sowie die Stadtverwaltung Zwickau zusammengeschlossen haben. Zu den Aufgaben des Vereins gehört neben der Vernetzung untereinander vor allem Aufklärungsarbeit. Diese beinhaltet neben einer sehr umfangreichen Internetpräsenz auch Aktionen wie den „Zwickauer Appell – Unsere Stadt hat die Nazis satt“, der als Reaktion auf die Anschläge der „Zwickauer Zelle“ veranstaltet wurde.

Wie in vielen ostdeutschen Kommunen stehen der wahrgenommene und der tatsächliche Anteil der Ausländer vor Ort in einem krassen Missverhältnis. So berichtet der Verein „Wir – Gemeinsam in Zwickau e. V.“, dass bei Umfragen an Schulen die Kinder und Jugendlichen den Ausländeranteil auf 15 bis 20 Prozent schätzen; tatsächlich betrug er im Jahr 2008 gerade einmal rund zwei Prozent. Die größte Zuwanderergruppe stellen Personen mit vietnamesischem Migrationshintergrund, die noch zur Zeit der DDR als Vertragsarbeitnehmer in die Stadt gekommen waren. Sie sind heute in Zwickau überwiegend im Dienstleistungsgewerbe tätig, etwa im Gemüsehandel oder – wie schon zu DDR-Zeiten – im Nähgewerbe. Ihre Kinder erreichen oft höhere Bildungsabschlüsse und zählen zu den sozialen Aufsteigern. Die nächstgrößeren Gruppen mit Migrationshintergrund bilden Spät-/Aussiedler und ihre Familienangehörigen sowie Flüchtlinge aus Iran, Irak und Afghanistan.

Außer den bereits genannten Initiativen bemühen sich auch Migrantenorganisationen selbst aktiv um eine gleichberechtigte Teilhabe der vergleichsweise kleinen Zuwandererbevölkerung in der Stadt. Neben diversen Kulturvereinen ist hier vor allem das „Migrations Zentrum Zwickau“ (MZZ) aktiv. Dieses ging aus dem „Treffpunkt für alte und neue Zwickauer – Integra“ hervor, der im Jahr 2001 im Stadtteil Eckersbach von Spät-/Aussiedlern und Personen ohne Migrationshintergrund initiiert wurde und sich in diesem als sozialer Brennpunkt geltenden Quartier schnell zu einer beliebten Anlaufstelle entwickelte. Wegen der großen Nachfrage gründeten die Initiatoren von Integra 2002 den Trägerverein des Zentrums „Wir – Gemeinsam in Zwickau“ unter dem Dach des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und des Deutschen Frauenrings. Das Zentrum bietet neben der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer auch generationsübergreifende Projekte, Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie Kurse speziell für Frauen an und verfolgt darüber hinaus das Ziel, das ehrenamtliche Engagement zu fördern. Mit seiner breiten Öffentlich-

keitsarbeit möchte das MZZ zudem das Zusammenleben und die Verständigung zwischen alteingesessenen und zugewanderten Zwickauern fördern. Der Verein sieht es laut der Vorsitzenden Ludmilla Günther nicht nur als seine Aufgabe an, die Zuwanderer in der neuen Heimat zu begleiten, sondern möchte auch Bewohner ohne Migrationshintergrund in diesen Prozess einbeziehen. In dem Zentrum bekommen daher Menschen jeder Herkunft die Möglichkeit, ihre Kultur zu präsentieren, etwa beim Asiatischen Neujahrsfest. Diese Veranstaltungen stoßen auch bei den alteingesessenen Bewohnern des Stadtteils auf Interesse. Auch in den Schulen werden regelmäßig Nationalitätentage veranstaltet.

Um Zuwanderer zwischen 12 und 27 Jahren kümmert sich zudem der Jugendmigrationsdienst der Arbeiterwohlfahrt in Zwickau. Neben der Ausarbeitung individueller Integrationspläne bietet er auch Kursreihen wie „Talente und Interessen erkennen, fördern und einsetzen“ an, die sich im Sinne der interkulturellen Öffnung nicht nur an Jugendliche mit Migrationshintergrund, sondern auch an Einheimische aus dem Landkreis Zwickau richten. Diese und andere Einrichtungen wie die Sprachschule „Bénédict School Zwickau“ sind im Interkulturellen Arbeitskreis vernetzt. Das erleichtert es den Mitgliedern und den Ausländerbeauftragten, Menschen mit Migrationshintergrund mit Einheimischen zusammenzubringen und auf passende Unterstützungsangebote zu verweisen. Weiter werden gemeinsame Veranstaltungen geplant, etwa für die Interkulturellen Wochen mit ihrem umfangreichen Programmangebot, und eine Informationsbroschüre zur Auslage in den Jobcentern erarbeitet. Man versucht, alle gesellschaftlichen Kräfte in der Stadt einzubinden, etwa durch ein Rotationsprinzip bei den freien Anbietern der Integrationskurse.

Das Beispiel Zwickau zeigt, wie durch die Zusammenarbeit von Bürgern, Verwaltung und Politik trotz eines geringen Ausländer- und Zuwandereranteils und wirtschaftlich ungünstiger Ausgangslage rege integrative Aktivitäten in einer Gemeinde entfaltet werden können – seien sie auf Personen mit oder solche ohne Migrationshintergrund bezogen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Initiative von Zuwanderern bzw. von Migrantenorganisationen, namentlich etwa des Migrations Zentrums Zwickau. Die Aufdeckung der Anschläge der neonationalsozialistischen Zwickauer Zelle, deren Mitglieder neun Unternehmer türkischer und griechischer Herkunft ermordet haben, hat die Bedeutung, aber auch die Notwendigkeit der integrativen Arbeit noch einmal deutlich unterstrichen. Denn seit bekannt wurde, dass dieses Netzwerk seinen Sitz in Zwickau hatte, wird die Stadt in der öffentlichen Wahrnehmung sehr stark mit rechtsextremem Terror in Verbindung gebracht.

Integrationsbeirat und Integrationsprojekt: Bamberg



Der Migranten- und Integrationsbeirat hat für Bamberg an einem Integrationskonzept mitgewirkt. Der Vorsitzende Mohamed Hédi Addala und seine Stellvertreterin Mitra Sharifi sind wichtige Ansprechpartner für Verwaltung und Öffentlichkeit. Durch ihre Mithilfe gelang auch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung.

SVR-Gemeindetyp	7 (20.000 bis 100.000 Einwohner; hoher Ausländeranteil; niedrige Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	69.989
Ausländeranteil	8,5 %
Arbeitslosenquote	4,9 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	2.147 Euro
Bundesland	Freistaat Bayern
Wirtschaftsstruktur	Wichtiges Wirtschaftszentrum Oberfrankens. Bedeutende Branchen sind Kfz-Zulieferindustrie, Elektrotechnik und Ernährungsgewerbe.
strukturelle Faktoren	Kreisfreie Stadt im bayerischen Regierungsbezirk Oberfranken, gleichzeitig Sitz des Landratsamts Bamberg; Mitglied der Metropolregion Nürnberg.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012, INSM 2009

Bamberg zählt mit knapp 70.000 Einwohnern und einem überdurchschnittlichen Ausländeranteil von gut acht Prozent zum SVR-Gemeindetyp 7. Mit einem Bruttoinlandsprodukt von über 57.000 Euro pro Einwohner und einer gemäß der SVR-Typologie unterdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von knapp fünf Prozent gehört es zu den wirtschaftsstärkeren Kommunen in Deutschland. Die ökonomischen Schwerpunkte liegen in der Kfz- und der Elektrotechnikbranche sowie im Ernährungsgewerbe. Im Vergleich zu anderen Städten im Großraum Franken,

etwa Nürnberg und Würzburg, ist Bamberg aber deutlich schwächer industrialisiert, was sich auch in der Zuwanderungsstruktur widerspiegelt. So wanderten hier in den 1960er und 1970er Jahren weitaus weniger sog. Gastarbeiter zu als etwa in Nürnberg oder Würzburg. Bedeutender war die Zuwanderung von Spät-/Aussiedlern: Ab Mitte der 1970er Jahre stieg ihre Zahl stark an. Bamberg wurde auch aufgrund der Einrichtung von Sprachkursen des Bildungswerks der Deutschen Angestellten-Akademie zu einem Aussiedlerzentrum in Bayern.

Dennoch gehört Bamberg bezüglich der politischen Partizipation von Zuwanderern eher zu den Spätstartern in Deutschland. Während etwa die fränkischen Nachbarstädte Nürnberg und Erlangen schon in den 1970er Jahren Ausländerbeiräte einführten und damit bundesweit zu den Vorreitern in Sachen politischer Beteiligung von Zuwanderern wurden, dauerte es in Bamberg bis Mitte der 1990er Jahre, ehe ein Ausländerbeirat in der Stadt gegründet wurde. Ein Grund hierfür kann in der angesprochenen unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur und Einwanderungsgeschichte gesehen werden. Aufgrund der geringeren Zahl sog. Gastarbeiter war das Bewusstsein, dass man eine ständige Interessenvertretung der ausländischen Bevölkerung schaffen müsse, in Bamberg nicht so ausgeprägt wie in anderen deutschen Städten.

Dies änderte sich erst Anfang der 1990er Jahre, als sich in Bamberg wie in vielen anderen deutschen Städten als Reaktion auf die ausländerfeindlichen Übergriffe in Solingen und Mölln Initiativen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bildeten. Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 1994 auch der Ausländerbeirat der Stadt Bamberg gegründet. Im Jahr 2006 wurde das Gremium in „Migranten- und Integrationsbeirat“ umbenannt. Eine Besonderheit dieses Gremiums ist, dass sich auf Antrag auch eingebürgerte Zuwanderer an den Beiratswahlen beteiligen können.

Während seines fünfzehnjährigen Bestehens hat der Beirat viele erfolgreiche Projekte gestartet. So war er maßgeblich an der Weiterentwicklung des städtischen Integrationsprojekts beteiligt, das 2007 mit der Einberufung eines Runden Tisches gestartet wurde. Bei der seitdem jährlich stattfindenden Veranstaltung unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters treffen sich Mitarbeiter aus Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Migrantenvereinen, um über integrationspolitische Anliegen der Stadt zu beraten und dem Stadtrat Empfehlungen zu geben. Zudem

soll das Gremium die Öffentlichkeit über den Stand der Integrationspolitik in Bamberg informieren. Im Rahmen des Integrationsprojekts wurden zudem verschiedene Arbeitskreise gebildet, etwa zu den Themen „Sprachliche Integration und Bildung“ oder „Interkulturelle Kompetenz in der Verwaltung“. Hier erarbeiten engagierte Bürger und Fachleute Vorschläge für integrationspolitische Maßnahmen. Eine Projektlenkungsgruppe sammelt die Vorschläge, erstellt eine Prioritätenliste und reicht diese an die kommunalen Entscheidungsgremien weiter. Bemerkenswert an dieser Prozessstruktur ist, dass auf allen Ebenen – Runder Tisch, Arbeitskreise und Projektlenkungsgruppe – Vertreter des Migrantenbeirats beteiligt werden. Damit wendet Bamberg ein ausgesprochen partizipatives Verfahren an, um die Integrationspolitik in der Stadt auf eine breite Basis zu stellen.

Dazu hat auch der sehr engagierte Migrantenbeirat beigetragen, dessen Mitglieder sich – schon lange bevor das Thema Integration die heutige kommunalpolitische Relevanz erlangte – für die Belange der ausländischen Bevölkerung einsetzten und dadurch zu wichtigen Ansprechpartnern für die Stadtverwaltung wurden. Auf Seiten der Kommunalpolitik wiederum erkannte man die Bedeutung der Migrantenvertretung an. Die komfortable Finanzsituation der Stadt erlaubte es, den Beirat von Beginn an mit einem kleinen Budget für Öffentlichkeitsarbeit und die Durchführung eigener kleiner Projekte auszustatten. Dadurch konnte der Migrantenbeirat eigene Räumlichkeiten im Rathaus anmieten und eine – nicht nur symbolische – Nähe zu den kommunalpolitischen Entscheidungsträgern herstellen. Gerade die Tatsache, dass das Integrationsprojekt stark auf Partizipation setzt, zeigt, wie gewinnbringend es für Gemeinden sein kann, auf die Ressource engagierte Bürger mit und ohne Migrationshintergrund zurückzugreifen.

Integration durch Bildung: Arnsberg



Arnsberg geht nicht nur im Bildungsbereich über Standardangebote hinaus. Der Fachdienst für Integration organisiert beispielsweise auch Fahrradkurse für Frauen. Vielen, die keinen Führerschein besitzen, gibt dieser Mobilitätsgewinn ein Stück Selbstständigkeit.

SVR-Gemeindetyp	8 (20.000 bis 100.000 Einwohner; hoher Ausländeranteil; hohe Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	75.288
Ausländeranteil	7,1 %
Arbeitslosigkeit	6,9 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	1.983 Euro (Hochsauerlandkreis)
Bundesland	Nordrhein-Westfalen
Wirtschaftsstruktur	Die Gemeinde ist Verwaltungszentrum und wirtschaftliches Zentrum des Hochsauerlandkreises; insbesondere Leuchten- und Elektroindustrie sowie Holzverarbeitende und papiererzeugende Industrie.
strukturelle Faktoren	Große kreisangehörige Stadt im Sauerland und Sitz des Regierungsbezirks Arnsberg.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Die große kreisangehörige Stadt Arnsberg im Sauerland repräsentiert den SVR-Gemeindetyp 8. Mit über sieben Prozent weist sie gemäß der Typologie einen überdurchschnittlichen Ausländeranteil und mit rund sieben Prozent eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf. Integration genießt in Arnsberg einen hohen Stellenwert. So ist die Stadt z. B. ungeachtet ihrer relativ geringen Einwohnerzahl neben Städten wie Stuttgart oder Amsterdam Mitglied im Europäischen Städtenetzwerk für die kommunale Migranten-Integrationspolitik (CLIP). Dabei hat Arnsberg

in den Bereichen Bildung und Integration eine lange Tradition und durchaus auch eine Pionierfunktion.

Integrationsarbeit reicht im Regierungsbezirk Arnsberg bis in die 1960er Jahre zurück. In der eingemeindeten Stadt Neheim-Hüsten kümmerte sich seinerzeit eine engagierte Studienrätin mit Italienischkenntnissen um die sozialen Belange der sog. Gastarbeiter, die zunehmend in die Gemeinde kamen. Aus diesem Engagement entstand später der Internationale Arbeitskreis Arnsberg, der bis heute den Kontakt z. B. zu Kulturvereinen pflegt

und eng mit dem Integrationsrat der Stadt Arnsberg und dem Büro für Zuwanderung und Integration zusammenarbeitet. Der Schwerpunkt der Vereinsarbeit liegt auf der Sprachförderung bei Schul- und Vorschulkindern. Anfangs war die Stadtverwaltung vor allem dadurch beteiligt, dass sie Räumlichkeiten dafür zur Verfügung stellte. Als aber in den 1990er Jahren die Zahl der Zuwanderer stieg und Spät-/Aussiedler und Asylsuchende aus Osteuropa und dem Balkan nach Arnsberg kamen, bildete sich in der Verwaltung eine Gruppe von engagierten Mitarbeitern, die sich inhaltlich mit Zuwanderung und Integration befasste.

Im Jahr 1999 wurde diese Zusammenarbeit formalisiert und ein Fachdienst konzipiert, der alle Einrichtungen zusammenfasste, die an diesem Thema wesentlich beteiligt waren – vom Ausländeramt über die Bereiche Betreuung und Begleitung von Zuwanderern bis zu sozialen und wirtschaftlichen Hilfen. Für eine Gemeinde dieser Größenordnung war Arnsberg damit seinerzeit Vorreiter. Im Dezember 2001 wurde das erste Integrationskonzept verabschiedet; es folgten Integrations- und Monitoringberichte. Von Anfang an wurde Wert darauf gelegt, Integration als Querschnittsthema für die Verwaltung zu definieren und die Mitarbeiter für den Umgang mit Zuwanderern zu sensibilisieren. Kennzeichnend ist auch die Verankerung des Themas unmittelbar beim Bürgermeister. Das Büro für Zuwanderung und Integration koordiniert eine strategische Steuerungsgruppe, an der der Bürgermeister und die Fachbereichsleiter teilnehmen. Die Bereichsleiter sollen die Impulse in die einzelnen Fachbereiche weitergeben. Die Gruppe tagt jährlich und bespricht jeweils die Ziele für das Folgejahr. Zuletzt wurde eine umfassende Sprachförderung in Arnsberg erreicht. Das aktuelle Ziel ist, die Schulabschlüsse von Zuwanderern und deren Übergang in den Beruf zu steigern.

Ohnehin ist Arnsberg in der Bildungspolitik besonders engagiert. Es hat als eine von nur zwei kreisangehörigen Städten in Nordrhein-Westfalen ein eigenes Bildungsbüro eingerichtet – solche gibt es in Nordrhein-Westfalen sonst nur in Kreisen und kreisfreien Städten. In dem Projekt „Bildungsstadt Arnsberg“, das neben der Einrichtung eines eigenen Bildungsbüros z. B. auch die Organisation von Bildungskonferenzen umfasst, werden die staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte vor Ort wie Verwaltung, Schulleitung, Elternvertreter und Jugendhilfe zusammengebracht, um die Bildungsangebote in der Stadt zu optimieren und besser aufeinander abzustimmen. Das Projekt soll möglichst alle Kräfte bündeln, um die Schulausbildung von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund zu verbessern. Mit diesem Konzept spricht sich die Stadt, wie sie in ihrem ersten Bildungsbericht von 2010 festhält, auch für ein neues Selbstverständnis kommunaler Schulentwicklungsplanung aus: Die Trennung in innere und äußere Schulangelegenheiten, bei der das Land als oberste Schulbehörde für die Angebote in den Schulen (innere Schulangelegen-

heiten) zuständig ist und die Kommune als Schulträger für Schulbauten und Lehrmittel (äußere Schulangelegenheiten), ist, so der Gedanke, in der Praxis überholt. Mit ihrem Konzept der Integration durch Bildung möchte die Stadt neue Wege gehen (Stadt Arnsberg 2010).

Dabei sei es wichtig, „die Trennung Zuwanderer/ Einheimischer, Migrationshintergrund/kein Migrationshintergrund aufzuheben – die ist ja eigentlich schon das erste Hindernis für Integration“, sagt Peter Josek, Leiter des Fachdienstes „Büro für Zuwanderung und Integration“ der Stadt Arnsberg. So werden z. B. an Haupt- und Förderschulen schon in der siebten Klasse Berufsorientierungsprojekte und in der achten Klasse zwei bis drei Praktika durchgeführt, die sich nicht nur an Schüler mit Migrationshintergrund, sondern an alle Jugendlichen richten. Die Teilnahmequote liegt bei über 90 Prozent. Unterstützt werden diese Projekte u. a. von der Bürgerstiftung Arnsberg.

In Arnsberg geht man auch über das ‚Standard-Angebot‘ zur Sprachstandsfeststellung bei Vorschulkindern in Nordrhein-Westfalen (Delfin 4) hinaus. Sofern bei Eintritt in die Grundschule von dieser Förderbedarf signalisiert wird, bietet der Internationale Arbeitskreis weitergehende Sprachförderung und Elternarbeit an und wird dabei von der Stadt unterstützt. Auch dieses Angebot richtet sich nicht exklusiv an Kinder mit Migrationshintergrund, sondern an alle Kinder mit Förderbedarf.

Diesen Weg will Arnsberg in Zukunft konsequent weitergehen. So soll es künftig „Inklusion statt Integration“ heißen; das sei, meint Jochen Krautstein, der Fachdienstleiter für Schule in Arnsberg, „nicht nur sprachlich, sondern auch gedanklich etwas anderes“. Ziel sei eine individuelle Förderung, die den jeweiligen Benachteiligungen gerecht werde, etwa auch bei Schülern mit Behinderungen.⁹⁶

In diesem Sinne wurden zusätzlich zu den Angeboten im Bildungsbereich noch viele weitere Fördermöglichkeiten konzipiert, vom Fahrradkurs für Frauen über eine Neubürger-Broschüre „Willkommen in Arnsberg“, die in Deutsch und vier Fremdsprachen abgefasst ist, bis hin zu einem Lotsenprojekt, in dem sich Zuwanderer engagieren und anderen bei alltäglichen Herausforderungen wie Arztbesuchen oder Schulkonflikten helfen. Bislang wurden zwölf solcher Lotsen ausgebildet.

Das Beispiel Arnsberg zeigt, dass vergleichsweise ungünstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen eine Gemeinde nicht von integrationspolitischem Engagement abhalten müssen. Im Gegenteil hat die Stadt immer bewiesen, dass sich auch unter diesen Bedingungen innovative Maßnahmen anstoßen lassen. Dabei konnte Arnsberg aber auch immer auf das Engagement seiner Einwohner bauen, gleich ob mit oder ohne Migrationshintergrund.

96 Im wissenschaftlichen Diskurs geht der Begriff der Inklusion stärker als der der Integration davon aus, dass die Gesellschaft eine heterogene, aber als solche untrennbare Gruppe ist, und versucht nicht, zwei homogene Gruppen (wie z. B. Personen mit und ohne Migrationshintergrund) zu sehen. Zudem soll betont werden, dass Gesellschaften bzw. die sie konstituierenden Individuen in vielfacher Hinsicht heterogen sind (Geschlechterrollen, Behinderungen, soziale Milieus, politische oder religiöse Orientierungen ...) und diese Dimensionen gleichzeitig zu betrachten sind (Hinz 2003). Im Kontext der Bildungsplanung wird unter Inklusion die Beschulung von Kindern mit Beeinträchtigungen gemeinsam mit allen anderen Kindern in Regelklassen verstanden.

Förderung von Unternehmern mit Migrationshintergrund: Rostock



Tran Thi Than Thu moderiert den „Gründer- und Unternehmerstammtisch für MigrantInnen“, den die Organisation migra ins Leben gerufen hat. Frau Thu betreibt mit ihrem Mann einen Blumenladen, in dem auch eine Deutsche angestellt ist.

SVR-Gemeindetyp	10 (über 100.000 Einwohner; niedriger Ausländeranteil; hohe Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	201.096
Ausländeranteil	3,9 %
Arbeitslosenquote	10,3 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	1.123 Euro
Bundesland	Mecklenburg-Vorpommern
Wirtschaftsstruktur	Die Wirtschaft der ältesten Universitätsstadt Nordeuropas ist nach wie vor maritim geprägt, u. a. durch Hafenwirtschaft und Schiffbauindustrie sowie deren Zulieferer und Dienstleister.
strukturelle Faktoren	Kreisfreie Stadt und Regiopole zwischen Hamburg, Kopenhagen und Berlin.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Während die Wirtschaftskraft der Hansestadt Rostock im bundesweiten Vergleich im Mittelfeld liegt, ist ihre Arbeitslosenquote mit 10,3 Prozent gemäß der SVR-Typologie überdurchschnittlich hoch. Mit einem unterdurchschnittlichen Ausländeranteil gehört die rund 200.000 Einwohner zählende Stadt zum SVR-Gemeindetyp 10. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre wurden in der Stadt ein Migrantenbeirat und das Amt des Ausländerbeauftragten einge-

richtet. Ein Integrationskonzept wurde allerdings erst viele Jahre später (2011) von der Integrationsbeauftragten angestoßen; bei der Erarbeitung wird die Gemeinde von der Bertelsmann Stiftung unterstützt.

Wie viele Kommunen in den neuen Bundesländern hat auch Rostock seit Jahren mit den negativen Auswirkungen des demografischen Wandels zu kämpfen. Viele Menschen aus der jüngeren Generation und insbesonde-

re qualifizierte Fachkräfte ziehen fort, während das Geburtendefizit zunimmt und die Lebenserwartung steigt. In den 1990er Jahren verlor die Stadt fast 20 Prozent ihrer Einwohner; erst seit ein paar Jahren ist die Bevölkerungsgröße wieder relativ stabil. Die Hafenstadt möchte sich in den nächsten Jahren verstärkt als sog. Regiopole⁹⁷ zwischen den Metropolen Hamburg, Kopenhagen und Berlin positionieren und ihre kulturelle und wirtschaftliche Vorbildrolle in Mecklenburg-Vorpommern weiter ausbauen. Sie hat sich daher das strategische Ziel gesetzt, ihre Wirtschaftskraft zu erhöhen, die Arbeitslosigkeit zu senken und so auch ihre Attraktivität für Neuzuwanderer zu steigern.

Um dies zu erreichen, sollen in der Region ansässige Klein- und mittelständische Unternehmen aktiv unterstützt und Existenzgründungen gefördert werden. Zuwanderer spielen in diesem Konzept eine wesentliche Rolle. Einerseits sind Menschen mit Migrationshintergrund auch in Rostock in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen. Andererseits haben Unternehmensgründungen von Zuwanderern in den letzten Jahren stark zugenommen.⁹⁸ Seit März 2011 wird deswegen ein „Gründer- und Unternehmerstammtisch für MigrantInnen“ angeboten. Organisator des Stammtischs ist der Verein *migra*, der schon seit 2007 Zuwanderer in Rostock insbesondere bei der beruflichen Integration und Qualifizierung unterstützt. Aus dieser Arbeit entstand die Idee, eine spezielle Plattform für unternehmerisch tätige Zuwanderer in Rostock zu schaffen. Die Initiative war zunächst eingebettet in das Projekt „Kompetenz sucht Job“, das seit 2009 in den Regionen Mittleres Mecklenburg und Nordvorpommern durchgeführt und aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds im Rahmen des Bundesprogramms „XENOS – Integration und Vielfalt“ finanziert wurde. Da das Projekt im Januar 2012 auslief, nutzt *migra* inzwischen alternative Finanzierungsquellen wie z. B. über die IHK oder das Netzwerk IQ.

Zuwanderer sind bei der Umsetzung ihrer unternehmerischen Pläne in der Regel mit größeren Problemen konfrontiert als Existenzgründer aus der Mehrheitsbevölkerung. Sie haben oftmals Sprachprobleme oder starten ohne ausreichende Vorbereitung in die Selbstständigkeit. Öffentliche Fördermittel, Existenzgründerdarlehen oder Beratungsangebote der Arbeitsagenturen werden kaum genutzt, weil es an zureichenden Informationen fehlt. Stattdessen greifen die Betroffenen in hohem Maße auf

Eigenkapital oder auf Hilfe aus dem familiären Bereich zurück. Fast einem Viertel der Selbstständigen mit Migrationshintergrund fehlen bei Schwierigkeiten kompetente Ansprechpartner. Der Bedarf an Beratungsangeboten für Zuwanderer ist daher sehr groß (SVR 2010a: 181).

Genau an diesem Punkt setzt das Konzept des Rostocker Stammtischs an. Durch die regelmäßigen Treffen, zu denen immer wieder auch auswärtige Experten eingeladen werden, sollen Zuwanderer bei dem Schritt in die Selbstständigkeit von Anfang an beraten und unterstützt werden. Der Stammtisch dient dazu, Netzwerke zwischen den Unternehmern aufzubauen und Informationen auszutauschen. Gleichzeitig soll die Arbeit des Stammtischs die Angst vor bürokratischen Hürden nehmen bzw. das bürokratische Dickicht lichten. So werden etwa Veranstaltungen zu Themen wie Steuerrecht oder Vertragsgestaltung angeboten. Nach den Vorträgen gibt es immer Gelegenheit zum Nachfragen. Der informelle Charakter der Veranstaltungen hilft, Konkurrenzdenken zu überwinden und Hemmschwellen abzubauen. Hierfür ist auch wichtig, dass bei Sprachproblemen Zuwanderer gleicher Herkunft als Dolmetscher einspringen und sich die Teilnehmer gegenseitig unterstützen. Die Moderation der Veranstaltungen übernehmen entweder die Organisatorinnen von *migra* oder die aus Vietnam stammende Unternehmerin Tran Thi Than Thu, die zusammen mit ihrem Mann einen Blumenladen in Rostock betreibt. Sie kam zunächst ebenfalls als Teilnehmerin zum Stammtisch, wechselt mittlerweile aber immer öfter in die Rolle der engagierten Moderatorin.

An dem Stammtisch nehmen aber nicht nur Existenzgründer bzw. an einer Gründung Interessierte teil. Auch Vertreter der Industrie- und Handelskammer zu Rostock, des Unternehmerverbands oder des Bildungswerks der Wirtschaft gehören zu den regelmäßigen Gästen und informieren über geeignete Fördermöglichkeiten. Der Gründer- und Unternehmerstammtisch für MigrantInnen ist dadurch auch ein wichtiger Vermittler zwischen Selbstständigen mit Migrationshintergrund und den jeweiligen Förderorganisationen. „Wir bieten ganz niederschwellige Angebote an. Dies baut Berührungsängste ab – und zwar auf beiden Seiten“, erklärt Andrea Kröhnert von *migra* den Erfolg der Veranstaltungen. Die positiven Reaktionen auf das Angebot zeigen, dass der Stammtisch in Rostock seine Brückenfunktion erfüllt.

⁹⁷ Regiopole ist ein Begriff aus der Raumordnung/Geografie. Er beschreibt Städte, die außerhalb von Metropolregionen liegen, jedoch in der Region als Standort der Wissensgesellschaft und als Entwicklungsmotor gelten (Stadtverwaltung Erfurt 2008: 10).

⁹⁸ Die Zahl der Gewerbebeanmeldungen von Gründern mit Migrationshintergrund hat sich in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 1996 und 2005 verdoppelt (Neuberger/Räthke/Bruder 2007: 16). In Rostock ist ein vergleichbarer Trend seit 2000 zu beobachten (Gewerbeabteilung der Stadt Rostock 2012).

Kommunale Maßnahmen gegen Segregation: Stuttgart



Ein Ziel der Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft ist, das soziale und kulturelle Miteinander der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Der Concierge-Service steht den Bewohnern der Siedlungen mit Rat und Tat zur Seite und trägt so dazu bei, soziale Spannungen abzubauen.

SVR-Gemeindetyp	11 (über 100.000 Einwohner; hoher Ausländeranteil; niedrige Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	600.068
Ausländeranteil	22,9 %
Arbeitslosenquote	3,8 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	1.391 Euro
Bundesland	Baden-Württemberg
Wirtschaftsstruktur	Die Stadt ist eines der Zentren des deutschen Mittelstands sowie Standort vieler Hightech-Unternehmen wie Bosch, Daimler, Porsche oder Siemens.
strukturelle Faktoren	Landeshauptstadt und größte Stadt Baden-Württembergs. Zentrum der sog. Region Stuttgart.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Stuttgart zählt zu den einkommensstärksten und wirtschaftlich bedeutendsten Städten Deutschlands und Europas. Die Region Stuttgart ist eines der Zentren des deutschen Mittelstands, d. h. kleiner und mittelgroßer Unternehmen. Zudem haben sich in der Stadt und ihrer Umgebung viele international agierende Großkonzerne wie Daimler, Porsche, Bosch oder Lenovo angesiedelt, die hier ihren Stammsitz haben. Entsprechend hoch ist der Ausländer- bzw. Zuwandereranteil. Viele Arbeitskräfte sind aus dem Ausland nach Stuttgart zugewandert und le-

ben seit vielen Jahren bzw. Jahrzehnten mit ihren Familien in der Stadt. Insgesamt haben rund 40 Prozent der Stadtbevölkerung einen Migrationshintergrund. Keine deutsche Großstadt weist einen größeren Zuwandereranteil auf.

Im Bereich der kommunalen Integrationspolitik kommt Stuttgart seit einigen Jahren eine bundesweite Vorreiterrolle zu. Seit der Verabschiedung des „Stuttgarter Bündnisses für Integrationspolitik“ im Jahr 2001 hat die Stadt viele Initiativen zur Verbesserung der Integration ergriffen und ist dafür auch mit mehreren Preisen aus-

gezeichnet worden, u. a. dem „Cities for Peace“-Preis der UNESCO im Jahr 2004. Stuttgart ist zudem Mitglied im europäischen Städtenetzwerk „Cities for Local Integration Policies for Migrants“ (CLIP) und koordiniert seit Januar 2009 in Zusammenarbeit mit der Kommunalen Geschäftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) federführend den bundesweiten Arbeitskreis „Kommunaler Qualitätszirkel zur Integration“ (Info-Box 21).

Auch die räumliche Segregation einzelner ethnischer Bevölkerungsgruppen wird als ein relevantes integrationspolitisches Thema betrachtet. Eine Untersuchung des Statistischen Amtes Stuttgart aus dem Jahr 2007 kommt zwar zu dem Schluss, dass die ethnische Segregation über alle Nationalitätengruppen hinweg seit Mitte der 1980er Jahre leicht zurückgegangen ist (Fuchs 2008), doch haben immer noch einige Stadtteile in Stuttgart einen hohen Zuwandereranteil, zum Teil über 50 Prozent. Zwar dominiert in keinem der Stadtteile eine einzige Nationalität – die große kulturelle Vielfalt der Stadt spiegelt sich somit auch in den einzelnen Stadtteilen wider –, die ethnische Segregation geht aber häufig mit sozialer Segregation einher, sodass in diesen Stadtteilen nicht nur ethnische, sondern auch soziale Probleme gehäuft auftreten.

Exemplarisch kann dies am Stadtteil Hallschlag demonstriert werden: Ursprünglich komplett durch sozialen Wohnungsbau entstanden, zeichnet sich dieser im Bezirk Bad Cannstatt gelegene Stadtteil heute durch monotone Wohnsiedlungen, eine hohe Arbeitslosigkeit (16,1 %) und einen hohen Anteil an Sozialhilfeempfängern (10,9 %) aus (sbr 2012). Von allen Stadtteilen Stuttgarts hat Hallschlag eine der geringsten Übergangsquoten von der Grundschule zum Gymnasium. Der Zuwandereranteil liegt bei rund 60 Prozent. Insgesamt finden sich hier über 90 verschiedene Nationalitäten.

Die Stadt Stuttgart ergreift seit Jahren Maßnahmen, um die soziale und ethnische Segregation zu begrenzen. Eine entscheidende Rolle spielt hierbei die Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft (SWSG). Das kommunale Wohnungsunternehmen verwaltet rund 18.000 Wohnungen in Stuttgart und hat schon vor Jahren die Integration von Zuwanderern sowie das soziale Miteinander der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu seinen Unternehmenszielen erklärt. Um eine zu große Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Stadtteilen zu verhindern, wurde im Jahr 2002 der Beschluss gefasst, den Belegungsanteil von Ausländern aus Nicht-EU-Staaten in einer von der SWSG verwalteten Hausgemeinschaft auf 20 Prozent zu beschränken (SWSG 2002). Allerdings zeigte sich, dass diese Vergaberichtlinie als Steuerungsinstrument für eine gemischte Hausbelegung nur bedingt geeignet ist (Stadt Stuttgart 2009). Denn aus der Sicht der

Wohnungsgesellschaft sind die Probleme in bestimmten Stadtvierteln weniger kultureller als sozialer Art. Der soziale Hintergrund oder das Alter der Bewohner spielen dabei eine größere Rolle als ihre ethnische Herkunft.

Eine erfolgreiche Bekämpfung von Wohnsegregation erfordert daher nach Ansicht der SWSG neben baulichen Aspekten vor allem Maßnahmen zur Verbesserung des sozialen Miteinanders im Wohnviertel insgesamt. Daher versucht die SWSG verstärkt, das Stadtviertel gezielt aufzuwerten. Beispielsweise wurden viele Häuser renoviert und zahlreiche Grünflächen mit Spielplätzen angelegt. Zudem hat die SWSG vor einem Jahr ein Kundenzentrum im Stadtteil Hallschlag eröffnet.

Einen weiteren Ansatz verfolgt die SWSG seit einigen Jahren im Bereich der Streitschlichtung und Mediation; dazu setzt sie seit mittlerweile über zehn Jahren interkulturell geschulte Experten ein. Im Stuttgarter Stadtteil Botnang wurde zudem im Herbst 2007 ein sog. Concierge-Projekt eingerichtet. Man erhofft sich, dass die Anwesenheit dieses Personals in den Hochhäusern zum Abbau sozialer Spannungen beiträgt. Die Concierges überwachen zum einen die Hausordnung, zum anderen erbringen sie verschiedene Serviceleistungen, vom Tragen von Einkaufstaschen bis zum Blumengießen bei längerer Abwesenheit. Der Erfolg des Projekts ist groß: Vandalismus und Beschädigungen sind seit Einführung der Concierges deutlich zurückgegangen, die Fluktuation der Mieter ist auf den sehr niedrigen Wert von acht Prozent gesunken.

Mit acht Prozent verfügt Stuttgart über einen relevanten Anteil öffentlich geförderter Wohnungen. Damit können kommunale Wohnungsunternehmen als Akteure vor Ort auch für integrationspolitische Fragen eine wichtige Rolle spielen, wie das Beispiel verdeutlicht. Unabhängig vom Erfolg der stadtteilbezogenen Maßnahmen sieht die Stadt aber vor allem in der verstärkten Bildungsbeteiligung der Jugendlichen ein wichtiges Mittel, um die nicht zuletzt räumlich bedingte Benachteiligung zu kompensieren. So fördert die SWSG auch Bildungsprojekte zur besseren Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, z. B. durch eine Hausaufgabenbetreuung. Darüber hinaus führte sie im Jahr 2007 an der Carl-Benz-Grundschule im Stadtteil Hallschlag ein Kunst- und Musikprojekt durch. Der Integrationsbeauftragte der Stadt Stuttgart, Gari Pavkovic, sieht Bildung auch in segregationspolitischen Fragen als den entscheidenden Faktor an: „Wenn Bildung funktioniert, müssen wir nicht über Segregation reden.“ Die Stadt setzt daher auf eine systematische Bildungsförderung in sozial benachteiligten Stadtteilen. Sie initiierte z. B. 2009 die Stuttgarter Bildungspartnerschaft oder nimmt seit 2011 am Landesprogramm Bildungsregion teil.

Gesundheit und Migration: Essen



Die Gesundheitskonferenz der Stadt Essen gab den Anstoß für eine stärker kultursensible Gesundheitsversorgung, z. B. durch den Abbau sprachlicher Barrieren. Laura Boldorini (links), Mitarbeiterin im Gesundheitsamt, berät ihre Kunden in drei Sprachen: Deutsch, Englisch und Italienisch.

SVR-Gemeindetyp	12 (über 100.000 Einwohner; hoher Ausländeranteil; hohe Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	579.759
Ausländeranteil	12,1 %
Arbeitslosenquote	9,2 %
öffentliche Schulden/ Einwohner	1.854 Euro
Bundesland	Nordrhein-Westfalen
Wirtschaftsstruktur	Einst stark von der Schwerindustrie geprägt (z. B. Krupp), wendet sich die Stadt heute verstärkt dem Dienstleistungssektor zu und ist Sitz zahlreicher großer Konzerne wie RWE, ThyssenKrupp, Aldi Nord, E.ON Ruhrgas und der WAZ-Gruppe.
strukturelle Faktoren	Kreisfreie Stadt im Ruhrgebiet. In diesem drittgrößten Ballungsraum Europas leben und arbeiten über fünf Mio. Menschen.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Essen gehört als Großstadt mit einem überdurchschnittlichen Ausländeranteil und einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit zum SVR-Gemeindetyp 12. Als zweitgrößte Stadt des Ruhrgebiets ist sie wie viele Städte in diesem Ballungsraum stark durch Zuwanderung geprägt. Die integrationspolitischen Maßnahmen und Strukturen können auf eine entsprechend lange Tradition verweisen: Bereits 1975 wurde ein Ausländerbeirat eingerichtet (inzwischen: Integrationsrat), 1980 wurde die Essener RAA gegründet (Info-Box 9), die seit 1999 als RAA/Büro für

interkulturelle Arbeit dem Geschäftsbereich Jugend und Soziales angehört. Schon im Jahr 1999 beschloss der Rat der Stadt die Erstellung eines „Konzepts für die interkulturelle Arbeit“.

Auch „Gesundheit und Migration“ ist in Essen seit vielen Jahren ein wichtiges Thema der kommunalen Politik. Die Stadt bringt nicht nur seit 1988 einen Gesundheitsbericht heraus und war damit eine der ersten Kommunen, die dies taten. Seit Ende der 1990er Jahre ist sie zudem Mitglied im bundesweiten „Arbeitskreis Migration und öf-

fentliche Gesundheit“, der von der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung koordiniert wird. Und bereits seit Ende der 1980er Jahre gehört die Ruhrgebietsmetropole zur sog. Healthy-Cities-Bewegung der Weltgesundheitsorganisation, die weltweit die kommunale Gesundheitsversorgung verbessern will. In diesem Rahmen wurde auch das Projekt „Gesunde Stadt Essen“ ins Leben gerufen. Darüber hinaus finden in Essen wie in allen Kreisen und kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen seit 1999 regelmäßig sog. Gesundheitskonferenzen statt, auf denen Anbieter, Kostenträger, Nutzer von gesundheitlichen Leistungen und die kommunale Gesundheitspolitik aktuelle und drängende Themen der Gesundheitsförderung und Krankenversorgung erörtern.

2006 befasste sich die 22. Gesundheitskonferenz mit dem Thema „Migration und Gesundheit“ und beschloss, einen entsprechenden Bericht zu erstellen. Die Befunde sollten im Interkulturellen Konzept fortgeschrieben werden, das bis dato das Thema Gesundheit noch nicht aufgegriffen hatte. Eine Auftaktveranstaltung im Jahr 2006 diente einer ersten Bestandsaufnahme. Man beschränkte sich aber nicht auf Berichterstattung, sondern steckte die Ziele gleich weiter: Es sollten konkrete Maßnahmen für den Bereich Migration und Gesundheit erarbeitet werden, die die Stadt in den kommenden Jahren angehen wollte. Das Pflege- und Gesundheitssystem hatte sich bis dahin nur punktuell auf die Ansprüche einer heterogenen Klientel ausgerichtet und eine stärker kultursensible Gesundheitsversorgung, z. B. in Bezug auf den Abbau sprachlicher Barrieren oder den Aufbau interkultureller Kompetenzen beim Personal, erst in Ansätzen aufgebaut. Auf den folgenden zwei Fachkonferenzen im Jahr 2008 wurden konkrete Handlungsempfehlungen erarbeitet, die seitdem unter Federführung des Essener Gesundheitsamts Schritt für Schritt realisiert werden.

Eine wichtige Maßnahme war die Erarbeitung des „Gesundheitswegweisers für Migranten“, der im September 2011 vorgestellt wurde (Stadt Essen 2011). Auf knapp 200 Seiten informiert er in sieben Sprachen über die mehr als 1.000 Gesundheitseinrichtungen in Essen, angefangen bei Arztpraxen über Krankenhäuser bis hin zu Apotheken. Dabei ist auch angegeben, über welche Sprachkenntnisse die Mitarbeiter der jeweiligen Einrichtungen verfügen. Insgesamt wurden 48 verschiedene Sprachen zusammengetragen. Zudem sind praktische Übersetzungshilfen sowie Stadtpläne zur schnellen Orientierung enthalten. Erschienen ist der Wegweiser in einer Auflage von 16.000 Stück. Er liegt in allen relevanten gesundheitsbezogenen

Institutionen und auch an Treffpunkten von Zuwanderern aus. Zusätzlich ist eine Online-Version verfügbar, die unter Mithilfe der beteiligten Institutionen jedes Jahr aktualisiert wird.

Bei der Erstellung des Wegweisers konnte das Gesundheitsamt auf die gut ausgebauten Strukturen und Netzwerke im Essener Gesundheitsbereich zurückgreifen. Da z. B. im Zuge der Gesundheitskonferenzen sämtliche Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen, Kostenträger usw. erfasst worden waren, war schon früh der Boden bereitet für eine Vernetzung und Kooperation der Beteiligten und eine erfolgreiche Zusammenarbeit dieser Akteure.

Einen besonderen Schwerpunkt im Essener Gesundheitswegweiser bildet das Kapitel Psychische Gesundheit. Dies war den Verantwortlichen in der Essener Stadtverwaltung deswegen besonders wichtig, weil nach ihrer Beobachtung Menschen mit Migrationserfahrung häufig unter bestimmten Aspekten ihrer Situation leiden, die mit der Migration zusammenhängen, etwa wenn sie von ihrer Familie getrennt sind oder ihnen die neue Kultur besondere Probleme bereitet. Trotz dieser besonderen Bedürfnisse nehmen Zuwanderer aber laut den zuständigen Akteuren psychiatrische und psychotherapeutische Angebote deutlich seltener in Anspruch als Menschen ohne Migrationshintergrund.

Die Stadt Essen zeigt damit beispielhaft, dass Integration auch bei einer schwierigen Haushaltslage einen bedeutenden Rang im Portfolio kommunaler Politik einnehmen kann. Zwar wurde das Thema Migration und Gesundheit erst vergleichsweise spät in das Interkulturelle Konzept einbezogen. Nachdem sie es einmal als wichtigen Aspekt erkannt hatten, gingen Politik und Verwaltung es aber ebenso tatkräftig wie weitsichtig an, wobei sie auch auf die vor Ort vorhandenen Strukturen im Gesundheitsbereich zurückgreifen konnten. Der Gesundheitswegweiser ist daher auch nur ein Baustein einer verbesserten kultursensiblen Gesundheitsversorgung in Essen. Aus dem 2006 angestoßenen Prozess ist bspw. auch der 2007 gegründete Verein zur interkulturellen Beratung und Betreuung im Gesundheitsbereich (ViBB) hervorgegangen. Diese Migrant*innenorganisation bietet seit 2008 u. a. ein Projekt zum betreuten Wohnen speziell für Zuwanderer an. Die Besonderheit dabei ist, dass die fachlich qualifizierten Mitarbeiter des ViBB selbst einen Migrationshintergrund haben und über die interkulturelle Kompetenz verfügen, die sie bei der Arbeit mit psychisch erkrankten Zuwanderern benötigen.

Interkulturelle Öffnung der Verwaltung: Hamburg



Hamburgs größter Arbeitgeber, die hamburgische Verwaltung, möchte das Potenzial zugewandelter Mitarbeiter stärker nutzen und die Verwaltung interkulturell öffnen. Dazu startete die Stadt die Kampagne „Wir sind Hamburg. Bist Du dabei?“ Can-Suat Simsek (rechts), Sohn türkischer Eltern, arbeitet seit 2006 als Brandmeister auf der Feuer- und Rettungswache Veddel.

SVR-Gemeindetyp	12 (über 100.000 Einwohner; hoher Ausländeranteil; hohe Arbeitslosenquote)
Bevölkerung	1.772.100
Ausländeranteil	13,9 %
Arbeitslosenquote	6,0 % ⁹⁹
öffentliche Schulden/ Einwohner	keine Angaben ¹⁰⁰
Wirtschaftsstruktur	Die Hansestadt ist ein Handels-, Verkehrs- und Dienstleistungszentrum mit über-regionaler Bedeutung. Der Hafen zählt zu den weltweit führenden Seehäfen.
strukturelle Faktoren	Hamburg ist als Stadtstaat ein Land und die zweitgrößte Stadt Deutschlands.

Quelle: SVR-Sonderauswertung 2012; INSM 2009

Die Freie und Hansestadt Hamburg zählt zu den wichtigsten Wirtschaftsstandorten Deutschlands. Neben dem Hafen bilden sowohl Logistik und die Luftfahrt- und Konsumgüterindustrie wichtige Wirtschaftszweige als auch der Tourismus, regenerative Energien, Information und Telekommunikation sowie Medizin und Biowissenschaften. Hamburg wurde stark durch Zuwanderung geprägt. Mit einem überdurchschnittlich hohen Ausländeranteil gehört die zweitgrößte Stadt Deutschlands dem SVR-Gemeindetyp 12 an.

Trotz des hohen Anteils an Bewohnern mit Migrationshintergrund (29,6 % Ende 2010; Statistisches Amt

für Hamburg und Schleswig-Holstein 2011) hielt der Senat erstmals im Jahr 2006 Leitbilder, Ziele und Maßnahmen zur Integrationspolitik in einem Handlungskonzept fest, das derzeit (Stand 2012) in Zusammenarbeit mit dem Integrationsbeirat überarbeitet werden soll (Stadt Hamburg 2012b). Aktuell sind zahlreiche Aktivitäten zu verzeichnen, etwa zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse; zudem wirbt seit 2011 im Zuge einer Einbürgerungsinitiative der Erste Bürgermeister Olaf Scholz in einem Schreiben persönlich bei Ausländern um die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft. Ebenfalls mit dem Ziel, die Zahl der Einbürgerungen zu steigern,

machte der Stadtstaat 2011 von seinem Mitspracherecht auf Bundesebene Gebrauch und setzte sich für die doppelte Staatsbürgerschaft ein.

Das Integrationskonzept, die Arbeiten an seiner Weiterentwicklung und das damit verbundene öffentliche Bekenntnis, Fragen von Integration Priorität einzuräumen, strahlten auch auf andere Bereiche aus. Als ein wichtiger Baustein wurde die interkulturelle Öffnung der eigenen Verwaltung ausgemacht. Wie eine Erhebung im Jahr 2008 zeigte, lag der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der hamburgischen Verwaltung mit 8,9 Prozent deutlich unter dem Anteil an Zuwanderern in der Bevölkerung. Der Senat ist überzeugt, dass die Behörden sich damit um Kenntnisse und Fertigkeiten bringen, die für eine Zuwandererstadt wichtig sind: sprachliche Vielfalt und interkulturelles Verständnis, die Zuwanderer als Beschäftigte in den Arbeitsalltag einbringen könnten. Zudem wäre ein angemessener Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund auch eine Anerkennung der zugewanderten Bevölkerung¹⁰¹, und der öffentliche Dienst wäre ein Vorbild für private Arbeitgeber. Immerhin ist die Verwaltung des Stadtstaats der größte Arbeitgeber in Hamburg.

Daher sollte ein gleichberechtigter Zugang von Zuwanderern zu den Verwaltungsdiensten sichergestellt werden. Ein höherer Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund ist aber nur sukzessive über eine verstärkte Neueinstellung von Personen mit Migrationshintergrund zu erreichen, insbesondere bei den Auszubildenden. Denn die hamburgische Verwaltung rekrutiert ihre Beschäftigten z. B. bei Polizei, Feuerwehr, Steuerverwaltung oder dem Allgemeinen Dienst über den Ausbildungsweg. Daher wurde 2006 beschlossen, den Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund innerhalb von fünf Jahren von 5,2 auf 20 Prozent zu steigern.

Dafür, dass sich bislang nur wenige Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund um eine Ausbildungsstelle beworben hatten, wurden im Wesentlichen Informationsdefizite bei der Zielgruppe verantwortlich gemacht. Daher wurde die Kampagne „Wir sind Hamburg! Bist Du dabei?“ mit einem Budget von jährlich rund 100.000 Euro gestartet. Ein zentrales Element dieser Initiative ist, potenzielle Bewerber mit Migrationshintergrund in den Medien und der Öffentlichkeit gezielt anzusprechen, z. B. mit Plakaten in U-Bahnen. Die Aktion klärt explizit darüber auf, dass man auch mit einer nichtdeutschen Staatsangehörigkeit für Hamburg arbeiten könne. Für das Projekt wurden zudem mehrsprachige Flyer entwickelt, die besonders die Eltern potenzieller junger Bewerber als wichtige Personen im Entscheidungsprozess ansprechen. Darüber hinaus wurden in deutsch- und fremdsprachigen

Hamburger Medien Stellenanzeigen geschaltet. Weitere Bestandteile der Informationsoffensive waren Auftritte auf Ausbildungsmessen, Beratungsbesuche in Schulen und eine Internetplattform. Schließlich wurde auch die Kooperation mit Beratungsstellen und Migrantenorganisationen gesucht.

Zusätzlich zur Kampagne wurden die Bewerbungs- und Auswahlverfahren so verändert, dass sie die Chancengerechtigkeit für Bewerber mit Migrationshintergrund erhöhen. Ziel aber bleibt, die fähigsten Bewerber einzustellen, ein Migrationshintergrund darf nicht per se ein positives Auswahlkriterium sein. Entsprechend wurden die Anforderungen nicht abgesenkt, aber interkulturelle Kompetenz als Teil der Eignung aufgenommen und Instrumente zu ihrer Feststellung entwickelt (z. B. Fragen zu interkulturellem Wissen).

Fünf Jahre nach dem Start der Kampagne zeichnen sich stetige Erfolge ab, wenngleich nicht im anfangs erhofften Umfang. Bis 2011 war der Anteil an Auszubildenden mit Migrationshintergrund auf 16,5 Prozent gestiegen; in einzelnen Bereichen (Allgemeine Dienste, Steuerverwaltung) wurde die Zielmarke bereits überschritten. Gestiegen ist auch der Anteil an Bewerbern mit Migrationshintergrund (2007: 10 %; 2010: 17,5 %). Offenbar strahlt die Kampagne auch auf andere Bereiche aus. So ist im Vorbereitungsdienst für das Lehramt an Hamburger Schulen der Anteil der Referendare mit Migrationshintergrund mittlerweile auf 22 Prozent gestiegen (Knebel-Pasinski 2011).¹⁰² Auch wurde die Kampagne von der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung im Wettbewerb „Kulturelle Vielfalt in der Ausbildung“ 2008 ausgezeichnet, und immer häufiger sind die Organisatoren aus Hamburg als Experten gefragt, wenn andere Kommunen über ähnliche Konzepte nachdenken. Das Projekt war zunächst auf eine Laufzeit von fünf Jahren festgelegt. In seinem Arbeitsprogramm hat der Senat sich 2011 dafür ausgesprochen, die interkulturelle Öffnung der Verwaltung fortzusetzen. Die Kampagne wird daher weitergeführt, allerdings ohne einen gesonderten Projekt-Etat (Carini 2012; dpa 2012).

Das Beispiel verdeutlicht die politische Besonderheit der Stadtstaaten und ihre spezielle Laborfunktion. In Bezug auf die Öffnung der Verwaltung gleichen die Herausforderungen Hamburgs denen anderer, auch sehr viel kleinerer Kommunen. Als Stadtstaat bzw. Metropole verfügt Hamburg aber auch über die entsprechenden Verwaltungskapazitäten, insbesondere im Personalressort, um Projekte dieser Größenordnung zu bewältigen. Einmal etabliert, dienen das Projekt und die mit ihm gewonnenen Erfahrungen nun auch anderen Kommunen als Praxisbeispiel.

99 Hamburg ist keine Gemeinde, sondern wurde aufgrund seiner Sonderstellung als Stadtstaat und seiner Größe ausgewählt. Hamburg liegt im Vergleich mit anderen Gemeinden des Typs 12 hinsichtlich der Arbeitslosenquote am unteren Rand. Bei allen anderen SVR-Gemeindetypen wurde eine Gemeinde vorgestellt, deren Ausländeranteil und Arbeitslosenquote nicht mehr als eine Standardabweichung vom Mittelwert des jeweiligen Typs entfernt war.

100 Aufgrund stark abweichender Strukturen sind die Daten von Hamburg als Stadtstaat nicht mit denen der anderen Gemeinden vergleichbar und werden daher nicht ausgewiesen.

101 Relevant war dabei auch, dass der Senat im Jahr 2002 unter dem Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ das Ziel ausgegeben hatte, Hamburg für die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland attraktiv zu machen (Stadt Hamburg 2002).

102 Auch das von der ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius initiierte Programm „Mehr Migranten werden Lehrer“ wirbt und warb bei Schülern mit Migrationshintergrund in zehn Städten dafür, ein Lehramtsstudium aufzunehmen.

Empfehlungen für die kommunale Ebene: damit Integration noch besser gelingt

Integrationsmaßnahmen sind ein Gebot gesellschaftlicher Zukunftsgestaltung und eine lohnende Investition. Erfolgreiche Bemühungen um eine bessere Integration versprechen eine „integrationspolitische Rendite“ (Anger et al. 2010), während Versäumnisse in diesem Feld erhebliche gesellschaftliche und individuelle Kosten verursachen können (von Loeffelholz/Thränhardt 1996). Dabei gilt: Je früher integrationsfördernde Maßnahmen ergriffen werden, desto höher fällt die integrationspolitische Rendite aus. Je länger mit integrationspolitischen Maßnahmen gezögert wird, desto mehr Mittel müssen letztlich aufgebracht werden für in der Regel begrenzte Erfolge. Auf kommunaler Ebene fällt Gelingen oder Misslingen von Integration am meisten ins Gewicht (Bade 2007: 309).

Seit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 sind auch auf Bundes- und Landesebene verstärkte integrationspolitische Anstrengungen beobachtbar. Sie regen viele Kommunen zu noch größerem Engagement an – wenngleich die meisten Kommunen schon nachdrücklich und nachhaltig in der pragmatischen Integrationsförderung engagiert waren, Jahrzehnte bevor sich Bund und Länder hier stärker zu Wort meldeten. Dabei unterscheiden sich die Reaktionsmuster der Kommunen auf diese verstärkten Anregungen: Den Kommunen, die integrationspolitisch schon lange proaktiv engagiert sind (Kap. 7), bietet das Zuwanderungsgesetz und der damit einsetzende Wandel erweiterte Handlungsoptionen. Sie finden zusätzliche finanzielle Ressourcen und ein größeres Spektrum an Lösungsinstrumenten vor, die von der Bundes- oder Landesebene bereitgestellt bzw. vorangetrieben werden (etwa Integrationskurse). Viele Kommunen sehen in dem späten bundespolitischen Elan seit 2005 auch eine nachträgliche Anerkennung ihrer schon lange etablierten Aktivitäten (Bommes 2008: 181). Die zunehmenden Beispiele proaktiver und konzeptgeleiteter Kommunen erhöhen den Druck auf jene, die in diesem Feld bislang eher reaktiv bis passiv waren. Druck auf die kommunalen integrationspolitischen ‚Nachzügler‘ geht aber auch von der Bundesebene aus, die Integration als Schlüsselthema der Zukunft hochhält, und von den Ländern, die z. B. mit Projekten wie KOMM-IN in Nordrhein-Westfalen entsprechende Anreize setzen (Info-Box 21).

Die integrationspolitische Neuorientierung des Bundes im vergangenen Jahrzehnt hat also, ob nun bestätigend oder motivierend, auch auf die kommunale Ebene zurückgestrahlt. Viele Kommunen haben in dieser Zeit Integrationskonzepte erarbeitet und sind dabei, ihre Verwaltungsstrukturen an die nun stärker erkannte „Aufgabe Integration“ anzupassen und ihre einschlägigen Bemühungen zu systematisieren. Dabei zeigen sich sehr unterschiedliche Lösungsstrategien. Fraglich bleibt, ob die Qualität der integrationspolitischen Anstrengungen mit dem zu beobachtenden Aktivitätsniveau Schritt zu halten vermag. Denn Deutschland ist auf der Ebene des Bundes und der Länder nicht nur ein integrationspolitischer Newcomer, es hat zudem mit dem Mehrebenensystem eine im europäischen und internationalen Vergleich relativ komplexe politische Struktur. Diese bietet – auch aus kommunaler Sicht – Chancen und Risiken zugleich.

Es wird in Zukunft verstärkt darauf ankommen, den Kommunen für diese Aufgaben zureichende institutionelle Hilfe und finanzielle Ressourcen zuzuweisen und auch innerhalb dieser Struktur den gemeinsamen und wechselseitigen Lernprozess der Kommunen gezielt zu fördern. Vor dem Hintergrund der statistischen Ergebnisse von Kap. 7 und der in Kap. 8 erstellten Vignetten werden hierzu abschließend die wichtigsten Entwicklungslinien vorgestellt.

9.1 Kommunale Integrationspolitik: empirisch gesichert und proaktiv

Die Bedingungen, unter denen Kommunen vor Ort agieren, geben den Rahmen vor, der ihre integrationspolitischen Bemühungen erleichtert oder erschwert. Sie determinieren die kommunalen Integrationspolitiken aber nicht ausschließlich. Vielmehr zeigen Beispiele wie die hier aufgeführten, dass sich Kommunen auch bei ungünstigen Rahmenbedingungen nicht passiv in ihr ‚integrationspolitisches Schicksal‘ ergeben müssen. Viele der Gemeinden, die in Kap. 8 näher betrachtet wurden, konnten durch eine proaktive Herangehensweise die Bedingungen für einen gelingenden Integrationsprozess verstärken.

Info-Box 21 Serviceeinrichtungen für kommunale Integrationspolitik

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat inzwischen nicht nur umfangreiches Wissen und Kompetenzen in Bezug auf Einbürgerungsfragen, Rückkehrförderung oder Asyl- und Flüchtlingspolitik. Immer stärker rücken auch integrationsrelevante Aspekte in den Blick, z. B. durch die Arbeit an bundesweiten Integrationsprogrammen. Zudem verfügt das BAMF durch seine Forschungsabteilung und einen teils exklusiven Datenzugang über erhebliche Expertise im Bereich Migration und Integration. Zentral ist in diesem Zusammenhang, dass das Amt zusammen mit Ausländerbehörden, dem Bundesverwaltungsamt, Kommunen, Migrationsdiensten und Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende für die Organisation der Integrationskurse verantwortlich ist. Diese werden vor Ort von insgesamt 22 Regionalstellen koordiniert, die als Ansprechpartner der verschiedenen Akteure dienen.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) wird von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam finanziert. Sie versteht sich als Entwicklungszentrum des kommunalen Managements, ihre Kompetenzfelder sind Führung, Steuerung und Organisation der Kommunalverwaltung. Neben Berichten und Gutachten bietet sie Schulungen, Projektbegleitungen und sog. Vergleichsringe an. Die KGSt sieht sich als Servicestelle, an die sich Kommunen wenden können; sie weist einzelne Kommunen aber nicht aktiv zum Handeln an. Sie verfügt über Erfahrungen im Bereich des kommunalen Integrationsmanagements, das sie als wichtigen Bestandteil vorausschauender strategischer Steuerung versteht. Daher hat sie Standards für Integrationsmonitorings sowie ein Modell zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung entwickelt. Zusammen mit der Stadt Stuttgart koordinierte die KGSt den „Kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik“. Dieser dient u. a. als Austauschplattform für beteiligte und interessierte Kommunen. Derzeit plant die KGSt, das kommunale Integrationsmanagement mit Hilfe von Vergleichsringen weiterzuentwickeln (Stand Dezember 2011).

Ein Beispiel für einen institutionalisierten Erfahrungsaustausch im Bereich Integration ist das CLIP-Netzwerk. Dieses europäische Städtenetzwerk für kommunale Integrationspolitik wurde im Frühjahr 2006 vom Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats, der Organisation der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Stadt Stuttgart und der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen geschaffen. Eine der treibenden Kräfte dabei war Wolfgang Schuster, Oberbürgermeister von Stuttgart. Die Städte des Netzwerks verfügten und verfügen über zahlreiche, zum Teil sehr unterschiedliche Erfahrungen mit der Integration einer heterogenen und kulturell vielfältigen Stadtbevölkerung. Sie sind unterschiedlich groß, haben jeweils andere Migrationsgeschichten und verfolgen unterschiedliche Strategien der Integration. Die Idee von CLIP ist, dass die Städte breite integrationspolitische Kompetenzen besitzen, diese aber selten austauschen, weitergeben und systematisch darstellen. Dafür besteht in der Regel auch kein politischer Auftrag, denn die Städte sind primär ihren Bewohnern verantwortlich und nicht den Mitgliedern eines Städtenetzes. Und der auf Konferenzen, Seminaren und sonstigen Veranstaltungen stattfindende Erfahrungsaustausch ist inhaltlich oft zu flach, um in der kommunalpolitischen Praxis verankert zu werden. Wesentliches Element und zugleich übergeordnetes Ziel des Netzwerks ist daher, auch in Kooperation mit ausgewiesenen Forschungsinstituten, systematisch vergleichbares Wissen herzustellen und anschließend in einen strukturierten und intensiven Erfahrungsaustausch einzutreten, der auch Lernprozesse in den städtischen Verwaltungen in Gang setzt (Landeshauptstadt Stuttgart 2012).

Bundesweit verbreitet sind die Institutionen der Jugendmigrationsdienste (JMD). Diese übernehmen in Kommunen die individuelle Begleitung von Jugendlichen z. B. durch Integrationsförderpläne, Einzelfallberatung, Angebote der Elternarbeit und weitere Kurse. Bundesweit gibt es 427 JMDs. Sie werden getragen durch die Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit, die Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit, die AWO oder den Internationalen Bund.

Auch Stiftungen sind in Bezug auf kommunale Integrationspolitik wichtige Einrichtungen (s. Hahn 2009). So hat etwa die Bertelsmann Stiftung mit ihrem „Wegweiser Kommune“ eine Datenbank mit Praxisbeispielen eingerichtet, die über Deutschland hinausreicht und z. B. auch Projekte in Italien, Kanada oder Österreich vorstellt. Zudem organisiert die Stiftung auf Anfrage Integrations-Workshops in Kommunen. In diesen Workshops wird eine Integrationsstrategie entwickelt, es werden erfolgreiche Handlungsansätze weitergegeben und Strategien erarbeitet, wie Integration als Querschnittsaufgabe verankert werden kann.

Weitere relevante Einrichtungen finden sich auf Länder- bzw. lokaler Ebene. Nordrhein-Westfalen als Bundesland mit einer traditionell hohen Zuwanderung hat hier eine Vorreiterrolle. So nahm 1997 das „Landeszentrum für Zuwanderung NRW“ (LzZ) seine Arbeit auf, das neben der Vernetzung von Wissenschaft und Praxis z. B.

auch für Weiterbildungen in den Bereichen Integration und Antidiskriminierungsarbeit verantwortlich war und im Jahr 2005 in das Integrationsministerium Nordrhein-Westfalen integriert wurde (Landeszentrum für Zuwanderung NRW 2003). Ebenfalls in Nordrhein-Westfalen angesiedelt war die „Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und ausländische Flüchtlinge“, die inzwischen zum „Kompetenzzentrum für Integration“ (KFI) umfirmiert wurde. Das KFI ist für Kommunen, Verbände etc. in Nordrhein-Westfalen Ansprechpartner in den Bereichen Integration, Förderprogramme und Wissenstransfer. Zu seinen Aufgaben gehört auch die Beratung und Unterstützung von Kommunen und Trägern, etwa durch Seminare, Fachtagungen und Weiterbildungen. Das KFI bewilligt auch Mittel für die sog. Integrationsagenturen (IAs) in Nordrhein-Westfalen. Träger dieser Agenturen sind die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege wie AWO, DRK oder das Diakonische Werk. U. a. sollen diese Agenturen in Kommunen Integrationschancen und -probleme erkennen und benennen und in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den freien und öffentlichen Trägern und Migrantenorganisationen nach Lösungen suchen.

Nordrhein-Westfalen legte zudem mit KOMM-IN (Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit) ein umfangreiches Programm auf mit dem Ziel, Angebote und Strukturen in der kommunalen Integrationsarbeit zu optimieren. Schwerpunkte waren z. B. die Herstellung von Transparenz über Angebot und Nachfrage bei Integrationshilfen, die Vernetzung und Abstimmung von Integrationsangeboten, die Steuerung von Qualität und Wirksamkeit angebotener Integrationshilfen und die Entwicklung und Anwendung von Monitoringkonzepten. In Nordrhein-Westfalen sind auch die Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) weit verbreitet, die einen ganzheitlichen Ansatz von Integration verfolgen und als Service-, Beratungs- und Dienstleistungseinrichtungen im Bereich Integration wirken, allerdings mit einem Schwerpunkt auf interkultureller Bildung und Erziehung. Künftig, so sieht es ein Gesetzentwurf vom Oktober 2011 vor, sollen die RAA zu sog. Kommunalen Integrationszentren fortentwickelt und dafür mit den Strukturen von KOMM-IN verbunden werden. Insgesamt könnten so 54 solcher Integrationszentren entstehen (Info-Box 9).

Die Kommunen sollten ihre integrationspolitischen Konzepte auf einer soliden empirischen Basis aufbauen. Ein evidenzbasiertes kommunales Handlungsprogramm benötigt ein Integrationsmonitoring, das wichtige Informationen über Probleme, aber auch Erfolge liefern kann. Tatsächlich haben im vergangenen Jahrzehnt viele Kommunen begonnen, Integrationskonzepte zu verabschieden und Integrationsmonitorings zu etablieren (Stock Gissendanner 2011: 40). Dies ist zu begrüßen. Denn nur anhand einer validen und regelmäßig aktualisierten Datenbasis, wie Integrationsmonitorings sie bereitstellen, können Defizite und Entwicklungen in der Integration erkannt werden. Dies ermöglicht, Maßnahmen zielorientiert abzuleiten und sie z. B. in einem entsprechenden Integrationskonzept festzuhalten. Das kommunale Integrationsmonitoring sollte daher weiter ausgebaut werden.

Es bleiben aber Fragen der konkreten Gestaltung offen, z. B. welche Daten zu erheben sind. Die Integrationsministerkonferenz der Länder richtete im Jahr 2008 eine Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ ein, die unter Federführung der Bundesländer Berlin und Nordrhein-Westfalen einen Kennzahlen- und Indikatorenkatalog entwickelte. Die Daten, die zur Darstellung dieser Indikatoren herangezogen wurden, sind zwar nicht durchgängig oder nur mit Abstrichen auf kommunaler Ebene verfügbar, sie können Kommunen aber als Orientierung dienen, um ein eigenes Monitoringsystem zu etablieren. Viele Kommunen haben sich inzwischen auch am Kriteri-

enkatalog der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) orientiert, den diese auf der Basis des Wiesbadener Monitorings – des ersten kommunalen Integrationsmonitorings in Deutschland (Sorg 2010: 4) – entwickelt und ab 2006 bereitgestellt hat.

Kommunen systematisieren also zunehmend ihr Wissen über integrationsrelevante Aspekte und beginnen immer stärker, die Zusammenhänge über Integration vor Ort zu analysieren und für integrationspolitische Initiativen und Konzepte zu nutzen (s. Kap. 8 Bamberg) bzw. ersichtliche Wissenslücken zu schließen (s. Kap. 8 Essen). **Wichtig wäre aber, die diversen Integrationsmonitorings möglichst vergleichbar zu gestalten, denn mit ihrer Zahl wächst auch die Vielfalt ihrer konkreten Ausgestaltung und Umsetzung (Worbs 2010: 1).** Darum sollten der Bund und die Länder die beginnende Aufbereitung integrationsrelevanter Informationen auf der kommunalen Ebene systematisch und auch finanziell fördern, z. B. auf der Basis projektbezogener Anträge, und für eine auch inhaltlich möglichst abgestimmte Vorgehensweise sorgen. Dabei dürfen Kommunen allerdings nicht durch wenig aussagekräftige Ranglisten oder Referenzwerte in einen falsch verstandenen Wettbewerb gedrängt werden, der sie schlimmstenfalls sogar nötigt, ihre integrationspolitischen Bilanzen zu schönen.

Jenseits dieser systemischen Fragen ist die Tendenz erkennbar, in den Integrationsmonitorings nur die strukturellen Ergebnisindikatoren (z. B. Arbeitslosigkeit, Bil-

dungsabschlüsse, Wohnsituation) zu erfassen. Ebenso ist aber die ‚Angebotsseite‘ der Integration einzubeziehen, also die Maßnahmen und Aktivitäten kommunaler Politik in diesem Feld. Hierzu gehören neben integrationsrelevanten Angeboten der Kommunen auch Faktoren wie die Stellung des Integrationsbeirats, interkulturelle Schulungen der Mitarbeiter oder die Anzahl der Mitarbeiter mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung (s. Kap. 8 Hamburg).

Wichtig ist schließlich bei alledem, dass kommunales Integrationsmonitoring kein Selbstzweck sein darf. Die Etablierung von Monitoring-Instrumenten ist unabdingbar, um die Wirkungen durchgeführter Maßnahmen zu messen oder Fehlentwicklungen zu identifizieren. Die Messung selbst kann aber Integration nicht gewährleisten. Monitorings schützen zwar formale politische Rationalität vor, werden aber aus den gewonnenen Erkenntnissen keine entsprechenden Konsequenzen gezogen, entbehren sie ihrer eigentlichen Legitimation (Sorg 2010: 13).

9.2 Integrative Freundlichkeit: Respekt und Akzeptanz in der Einwanderungsgesellschaft

Die allseits vernehmbare Redensart, dass Integration „vor Ort“ stattfindet (wo sonst?), verkennt, dass die praktischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen de facto begrenzt sind. Das meistens über Jahrzehnte oder gar viele Generationen gewachsene lokale Qualifikations- und Sozialprofil von Zuwandernden etwa beeinflusst die Integrationserfolge vor Ort. Über die Zuwanderungspolitik in Bezug auf Staatsangehörige, die nicht aus der EU kommen, entscheidet aber vorwiegend die Bundesebene, die kommunale Ebene hat diese Entscheidungen mitzutragen. Die für integrationspolitische Fragen besonders wichtige Bildungspolitik wird nach wie vor zu großen Teilen auf der Ebene der Länder entworfen. Richtungweisende integrationspolitische Weichenstellungen werden zudem neuerdings verstärkt auch von der Länder- und der Bundesebene getätigt – die der Integrationsarbeit zum Teil jahrzehntelang kein sonderliches Interesse beimaßen oder sie sogar durch kontraintegrative Konzepte behinderten, etwa „soziale Integration auf Zeit“, „Förderung der Rückkehrbereitschaft“, Warnung vor „Assimilation“ als Gefährdung dieser „Rückkehrbereitschaft“, „Nationalklassen“ in den Schulen und das ebenso realitätsferne wie beschwörende Dementi, die Bundesrepublik sei „kein Einwanderungsland“.

Die Konsequenzen von Bundes- und Landespolitiken sind aber gerade auf der ganz konkreten, integrationspolitisch relevanten Ebene der Kommunen erkennbar. Die

Kommunen sind mithin nicht die eigenverantwortlichen Gestalter der großen integrationspolitischen Entwürfe, sondern in den meisten Fällen eher ausführende Organe und Reparaturinstanzen auf unterster, weithin abhängiger Ebene.

In einem Bereich aber ist die kommunale Ebene eigenverantwortlich, nämlich im Erzeugen eines integrativen Klimas vor Ort, das gekennzeichnet ist durch Respekt, Anerkennung, Akzeptanz und ein solidarisches ‚Wir‘. Solch ein Klima integrativer Freundlichkeit, als Ergebnis von vielen konkreten und oft auch kleinen Einzelmaßnahmen und von klaren Bekenntnissen lokaler Eliten, darf nicht als weiche und entbehrliche Maßnahme abgetan werden, die nur auf Symbolpolitik abzielt. Ein Klima der integrativen Freundlichkeit kann entscheidend dafür sein, wie in der Realität das Zusammenleben funktioniert und integrative Prozesse ablaufen. Elemente des Klimas integrativer Freundlichkeit – wie Offenheit, Toleranz, Anerkennung, Respekt oder auch Solidarität – können in Gemeinden aufgrund ihrer hohen kommunikativen Dichte, ihrer sozialen Kontrolle und der identifizierbaren Akteure gepflegt und weiterentwickelt werden (s. Kap. 8 Wietze, Blankenfelde-Mahlow). Aber auch das Gegenteil – Intoleranz, Abgeschlossenheit gegenüber und Ablehnung von Zugewanderten – kann das Klima in einer Gemeinde dominieren. Die Kommune ist mithin für den lebensweltlichen Kontext der Aufnahme von Zuwanderern verantwortlich und kann diesen Kontext eigenverantwortlich mitgestalten. Ein solches integrationsfreundliches Klima herzustellen ist die eigentliche Stärke einer Kommune und insbesondere kommunaler Persönlichkeiten: Sie reden mit der Zivilgesellschaft, nehmen an Festen teil, zeichnen Personen aus oder schreiben Preise aus. So können sie in überschaubaren Gebieten ein Klima integrativer Freundlichkeit erzeugen (s. Kap. 8 Ebsdorfergrund).

Die Kommunalpolitik und die Kommunalverwaltung sollten sich daher bemühen, mit den Akteuren des integrationspolitischen Geschehens in Verbindung zu treten. Hierunter fallen bürgergesellschaftliche Initiativen und Gruppen, aber auch Migrantenorganisationen, die in Bereichen wie Kultur, Freizeitgestaltung und Sport oder auch in der begleitenden Beratung von Unternehmensgründungen aktiv sind (s. Kap. 8 Rostock, Zwickau, Bamberg). In diesen Organisationen sind oft Bildungseliten anzutreffen, die an Kooperation interessiert sind. Diese sollte die Kommunalpolitik als Partner ernst nehmen. Nicht nur für finanzschwache Kommunen bietet sich hier wertvolles Potenzial, das mit geringen zusätzlichen Ressourcen mobilisiert werden kann.¹⁰³

Auch öffentliche Bekenntnisse zur interkulturellen Öffnung, wie die Unterzeichnung der Charta der Viel-

103 Mit der „Hamburger Tulpe für interkulturellen Gemeinsinn“ zeichnet die Körber-Stiftung diesem Gedanken folgend Bürger mit und ohne Migrationshintergrund aus, die sich gemeinsam für das Miteinander in der Einwanderungsgesellschaft engagieren.

falt¹⁰⁴, sind Maßnahmen, die zum Klimawandel in einer Kommune beitragen können. Es spielt aber ebenso eine Rolle, wo Integrationspolitik innerhalb der Hierarchie einer Kommune angesiedelt ist und als wie prioritär sie gegenüber anderen Politikfeldern behandelt wird. Für viele Kommunen bedeutet interkulturelle Öffnung und damit die Schaffung eines integrationsfreundlichen Klimas immer noch einen Bruch mit herkömmlichen Strukturen, Haltungen und gewohnten Aufgabenstellungen. Wird Integration zur Chefsache, dann hat dies nicht nur eine Symbolwirkung, sondern erhöht auch die politische Durchschlagskraft.

9.3 Wohnen, Bildung und Erwerbstätigkeit: kommunale Beiträge ausbaufähig

Neben der Schaffung eines Klimas der integrativen Freundlichkeit können Kommunen sich auch in konkreten Bereichen wie Wohnen, Erwerbstätigkeit und Bildung engagieren. Sie können sich etwa bemühen, gezielt Mitarbeiter mit Migrationshintergrund in die Verwaltung aufzunehmen, und so Beschäftigungschancen in der Verwaltung für alle Bürger der Kommune einräumen. Eine solche auf Diversität setzende Personalpolitik zielt darauf ab, dass die Struktur der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung annähernd die gesellschaftliche Vielfalt in der Stadt widerspiegelt. Wenn Integration aber als eine Querschnittsaufgabe aller Abteilungen einer Verwaltung begriffen wird, bedarf es noch mehr. So sollte generell dafür gesorgt werden, dass die Mitarbeiter durch Schulungen und Fortbildungen über die erforderlichen sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen verfügen. Denn Mitarbeiter mit Migrationshintergrund können, sie müssen diese Eigenschaften aber nicht per se mitbringen (s. Kap. 8 Hamburg).

Unmittelbar tätig werden kann die Kommune auch im Bereich des Stadtteil- bzw. Quartiersmanagements und des Wohnens, Letzteres allerdings vorrangig dann, wenn sie selbst Eigentümerin von Wohnungen ist oder auf gemeindeeigene oder gemeindenaher Wohnbauträger Einfluss nehmen kann. Im Bereich des Stadtteilmanagements kann eine Kommune die Besiedlung eines Stadtteils beeinflussen, sie kann einen Stadtteil baulich und sozial entwickeln, sie kann vor Ort moderieren und Konflikte begrenzen (s. Kap. 8 Leinefelde-Worbis). Im Bereich des Wohnens kann sie bei der Wohnungsvergabe steuernd eingreifen. Sie kann über formelle und informelle Quotierungen (s. Kap. 8 Stuttgart) versuchen, räumliche Segregationsprozesse zu mildern, und sie kann über ein intelligentes Besiedlungsmanagement einen

sozialen und ethnischen Mix im mehrgeschossigen und großvolumigen Wohnbau herstellen (Kap. 5).

In der frühkindlichen und schulischen Bildung wird ein Großteil der Entscheidungen auf Länderebene gefällt, dennoch haben Kommunen vor Ort unter integrationspolitischen Gesichtspunkten bedeutende Gestaltungsspielräume in diesem Bereich (s. Kap. 8 Holzkirchen, Arnsberg). Sie können z. B. die Profilbildung von Schulen befördern oder mittels Schulentwicklungsplanung über die Errichtung von Ganztagschulen mitentscheiden. Ebenso entscheiden sie über Kita-Gebühren, können die Errichtung von Eltern-Kind-Zentren begünstigen und erlangen somit Einfluss auf den Kita-Besuch auch sozial schwächer gestellter Kinder (Kap. 3).

9.4 Kommunale Klemme: wachsende Bedeutung bei gleichem Budget

Die zunehmende Betonung, dass Kommunen für eine erfolgreiche Integrationspolitik mitverantwortlich sind, birgt Risiken. Sie könnte Bund und Länder dazu verleiten, ihre Aktivitäten in diesem Politikfeld zu reduzieren, und damit letztlich die verstärkten integrationspolitischen Bemühungen auf kommunaler Ebene sogar konterkarieren. Darüber hinaus bedeutet die zusätzliche Wahrnehmung integrationspolitischer Aufgaben für die Kommunen einen erheblichen finanziellen Mehraufwand und damit insbesondere für finanzschwache Gemeinden ein erhebliches budgetäres Problem.

Dazu kommt, dass in vielen Kommunen einschlägige Integrationsprojekte nur Modell- oder Projektcharakter haben, weil sie z. B. durch Stiftungen oder Sonderprogramme von Bund, Ländern oder der EU für eine begrenzte Zeit finanziert werden, wie etwa der Unternehmerstammtisch in Rostock. Wenn derartige Projekte aber nach positiver Evaluation nicht zum Regelangebot werden, ist ihre Wirkung über den Anstoß hinaus nicht nachhaltig. Sie werden nach Auslaufen der Finanzierung häufig eingestellt – und zwar ungeachtet erbrachter und weiterhin möglicher Erfolge. Dieses Problem ist schon lange bekannt und wurde vielfach kritisiert, auch von der Politik selbst (Integrationsbeauftragte 2007: 111). Eine grundlegende Heilung dieser ‚Projektitis‘ im Feld der Integrationspolitik ist aber nach wie vor nicht in Sicht.

Eng damit verbunden ist das bereits angesprochene Problem der Underdotierung. Integrationspolitik zählt nach wie vor nicht zu den Pflichtaufgaben von Kommunalpolitik und ist damit personell und finanziell entsprechend unterausgestattet (Schader-Stiftung 2011: 30–31). Große Städte haben eher Spielräume, Finanzen für besondere

104 Die Charta ist eine Initiative von Unternehmen, um die Vielfalt in Organisationen zu fördern. Sie wird von der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung unterstützt und steht unter der Schirmherrschaft der Bundeskanzlerin. Neben Wirtschaftsunternehmen, Stiftungen und Verbänden haben inzwischen auch diverse Kommunen oder kommunale Einrichtungen die Charta unterzeichnet.

Projekte freizumachen bzw. umzuwidmen oder bestehende Verwaltungskapazitäten zusammenzuziehen, um sich des ‚Spezialthemas‘ Integration anzunehmen. Die Kampagne „Wir sind Hamburg“ ist ein Beispiel hierfür.¹⁰⁵ Kleinere Gemeinden verfügen über diese Möglichkeiten nicht oder nur bedingt. Dabei wird z. B. verkannt, dass selbst die oft geforderte und nur vordergründig kostenfreie Vernetzung (innerhalb der Kommune, aber auch mit anderen Kommunen, dem Land und dem Bund) Mittel und Kapazitäten erfordert (Stadt Bochum et al. 2009: 12).

Wenn Kommunen eine zunehmende Bedeutung für erfolgreiche Integrationspolitik zugeschrieben wird, sie aber nicht über die entsprechenden Ressourcen verfügen, um dem gerecht zu werden, liegt der fatale Umkehrschluss nahe, dass die kommunale Ebene auch zunehmend für misslingende Integration haftbar gemacht wird, zumal sie aufgrund ihrer Stellung im Mehrebenensystem diese Kritik nicht nach unten weiterreichen kann.

9.5 Gute Praktiken: voneinander lernen im Mehrebenensystem

Der Austausch guter kommunaler Praktiken hat im Bereich der Integrationspolitik derzeit Konjunktur: Gerade weil es sich hierbei um ein junges und dynamisches Politikfeld handelt, wird nach erfolversprechenden Ansatzpunkten für politisches Agieren gesucht mit dem Ziel, sie auf die eigenen Zusammenhänge zu übertragen. Die Kommunen setzen damit darauf, dass die Besonderheiten des Mehrebenensystems ein besonderes Potenzial für politische Innovationen im Bereich der kommunalen Integrationspolitik bieten: Mit der Vielzahl an Kommunen existiert, so die Theorie, auch eine Vielzahl an ‚politischen Laboren‘ für kommunale Integrationspolitik. Diese ringen im Idealfall in einer Art Wettbewerb um die besten Lösungen. Die Innovationsfähigkeit hängt so nicht von einer Zentralregierung allein ab. Ein weiterer Vorteil: Scheitert ein Laborversuch, sorgt die regionale Begrenzung für eine Eindämmung negativer Folgen (Kap. 6).

Damit ist aber noch nicht garantiert, dass wichtige Innovationen auch tatsächlich in die Fläche getragen und von anderen Kommunen adaptiert werden. Den theoretischen Ideen stehen in der Praxis nämlich gleich mehrere Hindernisse entgegen: Zunächst ist zu fragen, wie Kommunen überhaupt feststellen können, dass Maßnahmen aus anderen Kontexten für sie selbst einen Ansatz darstellen, der zur Lösung eines Problems beiträgt. Selbst wenn ihnen dies gelingt, ist nicht garantiert, dass eine Kommune erfolgreiche Ansätze adaptiert; eben-

so ist denkbar, dass einzelne Kommunen sich aufgrund von Eitelkeiten oder schlicht aus Gewohnheit als resistent gegen Lösungen erweisen, die auch in ihrem Kontext erfolversprechend erscheinen. Ebenso ist fraglich, ob die Kommunen sich in einem Wettbewerb um die beste Integrationspolitik sehen. Dies erscheint insofern unwahrscheinlich, als sie mit Verweis auf die divergierenden Rahmenbedingungen vor Ort und die durch die Länderpolitiken divergierenden Kontexte argumentieren können, dass kommunale Politiken und ihre Erfolge oder Misserfolge nur schwer oder gar nicht miteinander verglichen werden dürften.¹⁰⁶

Es besteht also das Risiko, dass viele Labore nebeneinander existieren, die entweder nicht um die politischen Innovationen in anderen Kommunen wissen oder diese nicht für sich nutzen wollen. Daher müssen Strukturen geschaffen werden, die gewährleisten, dass die kommunalen Lernprozesse strukturiert ablaufen, erfolgreiche kommunale Maßnahmen sich verbreiten können und ein Austausch über die gewonnenen Erfahrungen stattfindet. So würden die Nachteile eines komplexen und zuweilen auch teuren föderal geprägten Mehrebenensystems in Vorteile umgewandelt (Bade 2007). Hierfür sind allerdings verschiedene Bedingungen zu erfüllen:

- (1) Gute Praktiken aus anderen Kontexten sind nicht wahllos, sondern zielgerichtet zu identifizieren. Eine Bedingung hierfür ist, dass Gleiches mit Gleichem verglichen wird. **Um Maßnahmen zu identifizieren, die für die Gegebenheiten vor Ort geeignet sind, müssen die Akteure sich also bundesweit mit gleich gelagerten Kommunen austauschen.** Die SVR-Gemeindetypologie bietet hierfür die theoretischen Grundlagen und eine erste empirische Datenbasis.
- (2) Notwendig ist eine Instanz, durch die das wechselseitige kommunalpolitische Lernen und Vergleichen verantwortlich organisiert wird und die geeignete **Netzwerke bzw. Plattformen zum Austausch** bereitstellt. Solche strukturierten Austauschmechanismen können die Kommunen nur bedingt bzw. nicht in ausreichendem Maße von sich aus initiieren. Sie **müssen durch den Bund in Kooperation mit den Ländern bereitgestellt und moderiert werden. Daher sollte eine zentrale „Serviceagentur für kommunale Integrationsfragen“ (Servkl) geschaffen werden** (Bade 2007: 311). Deren Aufgabe wäre es, eine Plattform und eine Netzwerkstruktur zu bieten, über die Kommunen sich bei Bedarf themenspezifisch über erfolgreiche Projekte vergleichbarer Kommunen im Bereich von Integration informieren

¹⁰⁵ Einen ähnlichen Titel wählte bereits der Stuttgarter Oberbürgermeister Wolfgang Schuster für das von ihm herausgegebene Buch „Wir sind Stuttgart – We are Stuttgart“, in dem sich 40 neu Zugewanderte vorstellen (Schuster 2006).

¹⁰⁶ Es erscheint aber wahrscheinlich, dass der demografische Wandel die Kommunen zunehmend in einen Wettbewerb um erfolgreiche Integrationspolitik bringen wird (s. Kap. 8 Ebsdorfergrund, Holzkirchen).

können, über Fragen der Implementation ebenso wie über den notwendigen Mitteleinsatz. So kann der Austausch zwischen den Kommunen befördert werden. Dies würde bislang eher reaktiven Kommunen positive Anreize bieten, ihre integrationspolitischen Bemühungen zu verstärken. Ein Vorteil einer solchen zentralen Instanz wäre auch, dass sie unabhängig von den Eigeninteressen der einzelnen Kommunen objektive Kriterien erarbeiten könnte, nach denen Erfolg und Misserfolg bestimmter kommunaler Maßnahmen bestimmt werden könnten. In der Bundesrepublik gibt es derzeit verschiedene Institutionen bzw. Modelle, auf denen bei der Errichtung einer solchen Serviceagentur aufgebaut werden könnte. Das BAMF erscheint dafür aufgrund seines Erfahrungsschatzes, seiner politischen Legitimation als Bundesbehörde und des durch das System der Integrationskurse bereits vorhandenen Wissens am ehesten prädestiniert. Die Agentur sollte die Zusammenarbeit mit den Ländern suchen, z. B. in Form der Integrationsministerkonferenz. Sinnvoll wäre zudem eine Kooperation mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), die eine Einrichtung mit besonderer kommunaler Nähe ist; sie hat bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells gezeigt, dass sie fähig ist, Kommunen auch bei strukturellen Reformen anzuleiten. Bei der konkreten Ausgestaltung sollten ferner schon vorhandene Organisationserfahrungen und gesammelte Informationen genutzt werden, wie sie z. B. in Form des Kompetenzzentrums für Integration in Nordrhein-Westfalen vorliegen (Info-Box 21).

- (3) Die Akteure vor Ort benötigen Kenntnisse über die prinzipiellen Mechanismen von (kommunaler) Integrationspolitik und darüber, wie andernorts erfolgreiche Initiativen sinnvoll übertragen werden können. Denn selbst wenn Plattformen für Austausch bestehen, müssen die in anderen Kommunen bewährten Maßnahmen an die spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort angepasst werden (Bommes 2008: 165). Während also auf der einen Seite die Serviceagentur als eine zentrale Instanz der Informationsbereitstellung und -verarbeitung steht, sind auf der anderen Seite in den Kommunen entsprechende Rezeptoren erforderlich, um diese Anpassung vorzunehmen. **Somit werden auf kommunaler Ebene entsprechende Ressourcen zur Informationsverarbeitung und Vernetzung benötigt.**
- (4) Um die Kommunen zu großen integrationspolitischen Anstrengungen anzuspornen bzw. bislang eher passive Kommunen zu mehr Aktivität zu bewegen, **muss erfolgreiche Integration als Ziel kommunaler Politik verankert werden.** Sie sollte ebenso zum erstrebenswerten kommunalen Portfolio gehören wie eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik oder gutes Stadtmarketing. Dass Bundes- und Landesebene zunehmend die Bedeutung von Kommunen für das Gelingen von Integration betonen, kann hierzu beitragen. Wenn Integration bundesweit als prioritäre Aufgabe festgeschrieben ist, wird es nämlich auch für Kommunalpolitiker zunehmend attraktiv, mit diesem Thema politisch zu punkten.

Rück- und Ausblick

Migrations- und Integrationspolitik sind zwei Seiten einer Medaille, vor allem dann, wenn es um längerfristige oder auch dauerhafte Zuwanderung geht. Die Medaille steht heute unter dem Druck unterschiedlicher Reformgeschwindigkeiten und -intensitäten auf ihren beiden Seiten:

In der Migrationspolitik gibt es noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbare Korrekturen einer lange auf Abwehr ausgelegten Zuwanderungspolitik, auch wenn deren Schubkraft zum Teil weniger aus Berlin als aus Brüssel stammt. Im Bereich der Arbeitsmigration hat Deutschland seine lange restriktiven Regeln deutlich liberalisiert und dem Standard anderer europäischer Einwanderungsländer angepasst.

Die Integrationspolitik konnte mit diesem Reformtempo nicht Schritt halten: Zwar ist mit dem Anerkennungs-gesetz auf Bundesebene ein wichtiges Instrumentarium auf den Weg gebracht worden; in vielen anderen Bereichen aber besteht weiterhin dringlicher, immer wieder angemahnter integrationspolitischer Reform- und Handlungsbedarf, z. B. in den integrativen Schlüsselbereichen Bildung und Arbeitsmarkt. Bei einem Vergleich der unterschiedlichen Reformgeschwindigkeiten im Migrations- und Integrationsbereich ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Feld der Integrationspolitik in Deutschland weit-aus dichter und unübersichtlicher in das komplexe Gefü-

ge föderaler Aufgaben- und Kompetenzverteilung eingebunden ist als der vergleichsweise übersichtliche Bereich der Migrationssteuerung.

Das Jahresgutachten 2012 zeigt, dass eine in ihren verschiedenen rechtlichen, politischen und behördlichen Gestaltungs- und Verantwortungsbereichen nachhaltig erfolgreiche Integrationspolitik auch institutionell hochgradig voraussetzungsvoll ist, weil sie teilweise eine Reform der Zuständigkeits- und Verantwortungsaufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erforderlich macht. Das Jahresgutachten 2012 analysiert dementsprechend nicht nur den Status quo des deutschen föderalen Mehrebenensystems, es präsentiert darüber hinaus auch ausgewählte, auf einzelne Ebenen beschränkte oder die Ebenen übergreifende Reformvorschläge, die helfen sollten, auch im Bereich der Integrationspolitik wichtige Reformen zu beschleunigen.

Die bisherigen drei SVR-Jahresgutachten richteten im jährlichen Wechsel den Blick auf Integration bzw. Integrationspolitik und Migration bzw. Migrationspolitik. Das SVR-Jahresgutachten 2013 wird erstmals beide Seiten der Medaille, also Migration und Integration sowie Migrations- und Integrationspolitik zugleich behandeln. Hinzutreten soll die Frage nach den Licht- und Schattenseiten des Wanderungsgeschehens innerhalb der Europäischen Union.

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen

SVR-Integrationsbarometer

Abb. 1	Einschätzung der Integrationspolitik 2009 und 2011 im Ost-West-Vergleich	30
Abb. 2	Interesse an Integration 2009 und 2011	31
Abb. 3	Interesse an Integration I: „Befragtenwanderung“	32
Abb. 4	Interesse an Integration II: „Befragtenwanderung“	33
Abb. 5	Interesse an Integration im Ost-West-Vergleich	34
Abb. 6	Zuschreibung der Verantwortlichkeit für Integrationserfolg 2009 und 2011	35
Abb. 7	Zuschreibung der Verantwortlichkeit für Integrationserfolg I: „Befragtenwanderung“	36
Abb. 8	Zuschreibung der Verantwortlichkeit für Integrationserfolg II: „Befragtenwanderung“	37
Abb. 9	Zuschreibung der Verantwortlichkeit für Integrationserfolg im Ost-West-Vergleich	37
Abb. 10	Einschätzung der öffentlichen Diskussion über Integration im Ost-West-Vergleich	38
Abb. 11	Einschätzung der öffentlichen Diskussion über Integration nach Herkunftsgruppe	39
Abb. 12	Zufriedenheit mit Deutschland 2009 und 2011 im Ost-West-Vergleich	39
Abb. 13	Integrationsklima der Teilbereiche und in Deutschland allgemein 2009 und 2011	41
Abb. 14	Integrationsklima der Teilbereiche im Ost-West-Vergleich	41
Abb. 15	Dimensionen des Integrationsklimas der Teilbereiche 2009 und 2011	42
Abb. 16	Dimensionen des Integrationsklimas im Teilbereich Bildung 2009 und 2011	43
Abb. 17	SVR-Integrationsklima-Index nach Herkunftsgruppe 2009 und 2011 im Ost-West-Vergleich	44
Abb. 18	Einschätzung des Zusammenlebens am Wohnort im Vergleich zu anderen Orten in Deutschland im Ost-West-Vergleich	46
Abb. 19	Einschätzung der Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten am Wohnort im Ost-West-Vergleich	47
Abb. 20	Einschätzung der Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten am Wohnort nach Staatsangehörigkeit	48
Abb. 21	Einschätzung der Bedeutung verschiedener politischer Maßnahmen 2009 und 2011	49
Abb. 22	Einschätzung des integrationspolitischen Engagements von Politikern in Bund, Ländern und Kommunen im Ost-West-Vergleich	50
Abb. 23	Einschätzung des integrationspolitischen Engagements von Politikern in Bund, Ländern und Kommunen nach Herkunftsgruppe	51

Kapitel 1-9

Abb. 3.1	Trägerstruktur von Kindertageseinrichtungen 2011	73
Abb. 3.2	Schultypen und Ganztagsangebote 2009	80
Abb. 4.1	Entwicklung der Teilnehmer an beruflichen Externenprüfungen 1993-2010	92
Abb. 4.2	Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit 2006-2009	93
Abb. 4.3	Effekte der Aufgabenwahrnehmung durch Optionskommunen im Vergleich mit ARGEn	98
Abb. 7.1	Ausländeranteil auf Gemeindeebene 2008	121
Abb. 7.2	Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung für Landkreise und kreisfreie Städte 2008-2025	122
Abb. 7.3	Arbeitslosenquote auf Gemeindeebene 2008	123
Abb. 7.4	Übersicht über die SVR-Gemeindetyper	124
Abb. 7.5	Regionale Verteilung des SVR-Gemeindetyps 1	130
Abb. 7.6	Regionale Verteilung des SVR-Gemeindetyps 2	131
Abb. 7.7	Regionale Verteilung des SVR-Gemeindetyps 3	132
Abb. 7.8	Regionale Verteilung des SVR-Gemeindetyps 4	133
Abb. 7.9	Regionale Verteilung der SVR-Gemeindetyper 5, 6, 7 und 8	134
Abb. 7.10	Regionale Verteilung der SVR-Gemeindetyper 10, 11 und 12	135
Abb. 8.1	Geografische Verteilung der ausgewählten Gemeinden	138

Tabellen

Tab. 3.1	Kindertagesbetreuungsquote nach Altersgruppen und Bundesländern 2010.....	71
Tab. 4.1	Personen ohne Berufsabschluss nach Migrationshintergrund und Generation 2010.....	92
Tab. 4.2	Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens von Transferempfängern zwischen 2004 und 2005 nach Migrationshintergrund.....	95
Tab. 5.1	Wohnversorgung nach Migrationshintergrund 2006	102
Tab. 5.2	Wohnungsverkäufe und -käufe 1999–2008	105
Tab. 5.3	Art des Eigentumserwerbs nach Migrationshintergrund 2006.....	106
Tab. 6.1	Zentrale integrationspolitische Handlungsfelder im föderalen System.....	112
Tab. 7.1	SVR-Gemeindetypen mit niedrigem Ausländeranteil und niedriger Arbeitslosenquote	125
Tab. 7.2	SVR-Gemeindetypen mit niedrigem Ausländeranteil und hoher Arbeitslosenquote	126
Tab. 7.3	SVR-Gemeindetypen mit hohem Ausländeranteil und niedriger Arbeitslosenquote.....	127
Tab. 7.4	SVR-Gemeindetypen mit hohem Ausländeranteil und hoher Arbeitslosenquote.....	128
Tab. 7.5	Verteilung der Bevölkerung nach SVR-Gemeindetypen in den Flächenbundesländern.....	129

Info-Boxen

Info-Box 1	Methodische Anmerkungen zum SVR-Integrationsbarometer	28
Info-Box 2	Integrationspolitische Kompetenzen der Europäischen Union	59
Info-Box 3	Handlungsspielräume der Länder im humanitären Aufenthaltsrecht.....	60
Info-Box 4	Aufgaben und Behördenstruktur des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.....	62
Info-Box 5	Erläuterungen zum Begriff Kommune	64
Info-Box 6	Kompetenzverteilung im Bereich der frühkindlichen Bildung.....	69
Info-Box 7	Kompetenzverteilung im Bereich der schulischen Bildung.....	76
Info-Box 8	„Lernen vor Ort“	77
Info-Box 9	Regionale Arbeitsstellen (RAA).....	78
Info-Box 10	Probleme der Schulstatistik	81
Info-Box 11	Beispiele für Profilbildung von Schulen.....	83
Info-Box 12	Kompetenzverteilung im Bereich der beruflichen Bildung	86
Info-Box 13	Überbetriebliche Berufsbildungsstätten (ÜBS).....	88
Info-Box 14	Berufsvorbereitende Maßnahmen und Förderung beruflicher Bildung nach SGB II und SGB VIII	89
Info-Box 15	Nachqualifizierung	91
Info-Box 16	Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen	94
Info-Box 17	Datenbasis zur Segregation	102
Info-Box 18	Kompetenzverteilung im Bereich Mietwohnungen und Wohneigentum.....	104
Info-Box 19	Kompetenzverteilung in Bezug auf Stadtteile und den öffentlichen Raum.....	108
Info-Box 20	Methodische Anmerkungen zur SVR-Gemeindetypologie	120
Info-Box 21	Serviceeinrichtungen für kommunale Integrationspolitik	165

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
ALG	Arbeitslosengeld
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach dem SGB II bis 2010, seit 2011 „gemeinsame Einrichtung“
ASMK	Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder (Arbeits- und Sozialministerkonferenz)
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BauGB	Baugesetzbuch
BayLT	Bayerischer Landtag
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen des Bundes (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrats
BT-Drs.	Drucksache des Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CLIP	Europäisches Städtenetzwerk Cities for Local Integration Policies for Migrants (Europäisches Städtenetzwerk für die kommunale Migranten-Integrationspolitik)
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
Drs.	Drucksache
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union, auch bekannt als Vertrag von Maastricht oder EU-Vertrag
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FHSchulSozWV RP	Fachschulverordnung für in modularer Organisationsform geführte Bildungsgänge im Fachbereich Sozialwesen des Landes Rheinland-Pfalz
FörMig	Bundesprogramm „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“
GG	Grundgesetz
HAW	Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
HB-Drs.	Drucksache der Hamburgischen Bürgerschaft
HCU	HafenCity Universität Hamburg
HWK	Handwerkskammer
HwO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung)
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ifbm	Institut für Bildungsmonitoring Hamburg
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung

IHK	Industrie- und Handelskammer
IHKG	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern
IKI	Integrationsklima-Index
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz)
INSM	Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Integrations- beauftragte	Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder (Integrationsministerkonferenz)
IQB	Institut für Qualitätsentwicklung und Bildungswesen
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
IUT	International Union of Tenants
JMD	Jugendmigrationsdienst
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (früher: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung)
Kita	Kindertagesstätte
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
KOMM-IN NRW	Programm „Innovationen in der kommunalen Integrationsarbeit“ des Landes Nordrhein-Westfalen
LI Hamburg	Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung
MBWWK RLP	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur Rheinland-Pfalz
MGFFI NRW	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
MJAE	Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
MSW NRW	Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NAP	Nationaler Aktionsplan
Netzwerk IQ	Netzwerk Integration durch Qualifizierung
NIP	Nationaler Integrationsplan
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PISA	Programme for International Student Assessment/Programm zur internationalen Schülerbewertung
RAA	Regionale Arbeitsstelle bzw. Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien
Rn.	Randnummer
sbr	Gemeinnützige Gesellschaft für Schulung und berufliche Reintegration mbH
SchulG Berlin	Schulgesetz für das Land Berlin
SchulG LSA	Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
SGB	Sozialgesetzbuch
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StEG	Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen
steg	Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungsgesellschaft Hamburg mbH
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
SWSG	Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft mbH
ThürFSO	Thüringer Fachschulordnung
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
zkt	Zugelassener kommunaler Träger

Glossar

A

Arbeitslose: Arbeitssuchende zwischen 15 und 65 Jahren, die sich beim Arbeitsamt gemeldet haben, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen und zum Zeitpunkt der Meldung nicht mehr als 15 Stunden pro Woche oder gar nicht arbeiten. Sie müssen eine abhängige Beschäftigung ausüben können und dazu auch bereit sein.

Arbeitslosenquote: Prozentualer Anteil der registrierten Arbeitslosen an der Gesamtzahl der zivilen Erwerbspersonen. Die für die SVR-Gemeindetypologie erstellte Arbeitslosenquote in den Kapiteln 7 und 8 basiert auf einer eigenen Berechnung des Anteils der Arbeitslosen an der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren.

ARGE: s. Jobcenter

Asylsuchender/Flüchtling: Die Begriffe „Asylbewerber“ und „Flüchtling“ werden im alltäglichen Sprachgebrauch meist synonym verwendet. Rechtlich lassen sich jedoch Unterschiede ausmachen: Sofern der Asylantrag eines Ausländers gültig ist, prüft das BAMF als die zuständige Behörde, ob die Person von einem Staat aufgrund ihrer politischen Überzeugung, ihrer religiösen Ausrichtung oder aufgrund von äußerlichen Merkmalen verfolgt wird bzw. diese Verfolgung zumindest diesem Staat zuzurechnen ist. Sofern dies zutrifft, wird ein Recht auf Asyl nach Art. 16a GG gewährt. Als weitere Möglichkeit kennt das deutsche Recht die Anerkennung als Flüchtling gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention, die in § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz ihren Niederschlag findet. Als Flüchtling anerkannt werden Personen, wenn sie z. B. nicht in einen Staat abgeschoben werden können, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Religion oder politischen Überzeugung vom Staat oder von staatsähnlichen oder nichtstaatlichen Akteuren bedroht ist. Sofern keine der beiden Möglichkeiten zutrifft, die Person aber schutzbedürftig ist, jedoch nicht die Kriterien für die Asyl- oder Flüchtlingseigenschaft erfüllt, kann ein Abschiebeschutz mit einem befristeten Aufenthaltsrecht für ein Jahr gewährt werden. Wird der Antrag abgelehnt, muss derjenige ausreisen. Ist er nicht reisefähig, besitzt er nicht die notwendigen Dokumente oder lässt die Situation in seinem Herkunftsland eine Rückkehr nicht zu, erhält er eine Duldung, bis die Abschiebung möglich ist oder er selbst ausreist.

Ausländer: Personen, die nicht Deutsche im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG sind. Dazu zählen auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Ausländer gehören zu den Personen mit Migrationshintergrund. Sie können zugewandert oder in Deutschland geboren sein.

D

Drittstaatsangehörige: Angehörige von Staaten, die nicht der Europäischen Union (EU) bzw. dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören; im Unterschied zu Unionsbürgern, die Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats sind.

F

Flüchtling: s. Asylsuchender/Flüchtling

G

Ganztagschule: Schulen, die mindestens an drei Wochentagen ein mindestens sieben Stunden umfassendes Angebot zur Verfügung stellen. Dazu zählen z. B. außerunterrichtliche Angebote, die in einem konzeptionellen Zusammenhang zum Unterricht stehen, oder Mittagessen. Drei Formen werden unterschieden: In der voll gebundenen Form sind alle Schüler zur Teilnahme verpflichtet. Hier wird der Unterricht meist auf den ganzen Tag verteilt und wechselt sich mit Freizeitangeboten ab. In der teilweise gebundenen Form verpflichtet sich ein Teil der Schüler zur Teilnahme, in der offenen Form ist die Teilnahme freiwillig.

„Gastarbeiter“: Ab Mitte der 1950er Jahre bis zum Anwerbestopp 1973 wurden ausländische Arbeitskräfte über bilaterale Anwerbevereinbarungen mit süd- bzw. südosteuropäischen und nordafrikanischen Staaten angeworben. Im öffentlichen Sprachgebrauch bürgerte sich für diese Personen die Bezeichnung ‚Gastarbeiter‘ ein, womit implizit davon ausgegangen wurde, dass diese Personen in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden.

Geduldete: s. Asylsuchender/Flüchtling

gemeinsame Einrichtung: s. Jobcenter

Gemeinde/Gemeindeverbände: s. Kommune

J

Jobcenter: Behörden im Gebiet eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt, welche für die Betreuung von Leistungsberechtigten nach dem SGB II zuständig sind, also z. B. für die Auszahlung des Arbeitslosengeldes II oder die Betreuung und Vermittlung. Jobcenter ist der Oberbegriff für die „gemeinsamen Einrichtungen“ und die „zugelassenen kommunalen Träger“ (zKT oder auch Optionskommunen). Beim zKT-Modell besitzen die Kommunen die alleinige Trägerschaft über die Jobcenter. Bei den gemeinsamen Einrichtungen (bis Ende 2010: ARGEn) liegt die Trägerschaft bei der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen.

K

Kommune: Wird allgemein als Oberbegriff für Gemeinden oder Gemeindeverbände (wie Kreise, Landkreise oder Verbandsgemeinden) benutzt. Gemeinden sind selbstständige, rechtsfähige Verwaltungseinheiten und als Gebietskörperschaften organisiert. Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften, die mehrere Gemeinden zusammenfassen und diese in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen (Info-Box 5).

M

Migrationshintergrund: Als Personen mit Migrationshintergrund zählen nach der Definition des Statistischen Bundesamts alle Personen, die nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewandert sind, sowie alle Ausländer, die in Deutschland geboren wurden. Hinzu kommen Personen, die in Deutschland als Deutsche geboren wurden und mindestens einen zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil haben. Als Zuwanderer (bzw. Menschen mit Migrationshintergrund) der ersten Generation werden im SVR-Jahresgutachten Personen mit eigener Migrationserfahrung bezeichnet, die also selbst nach Deutschland zugewandert sind. Als Zuwanderer der zweiten Generation gelten Personen, die in Deutschland geboren sind und mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil haben. Eingebürgerte werden, wenn eine Differenzierung erforderlich ist, als Deutsche mit Migrationshintergrund umschrieben. Personen, auf die diese Merkmale nicht zutreffen, werden als Menschen ohne Migrationshintergrund bzw. Angehörige der Mehrheitsbevölkerung bezeichnet. Die Herkunft eines Zuwanderers bzw. einer Gruppe (Herkunftsgruppe) wird an der Staatsangehörigkeit bzw. der (vormaligen) Staatsangehörigkeit des im Ausland geborenen Elternteils festgemacht.

Mikrozensus: Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt in Deutschland. Sie wird seit 1957 – in den neuen Ländern (einschließlich Berlin-Ost) seit 1991 – erhoben. Der Auswahlsatz liegt bei 1 Prozent der Bevölkerung, womit der Mikrozensus die größte jährliche Haushaltsbefragung in Europa ist. Der Mikrozensus ist eine Zufallsstichprobe. Der Themenkomplex „Migration und Integration“ wurde erstmals 2005 aufgenommen.

S

(Schul-)Sprenkel: Festgelegtes Einzugsgebiet, dem bestimmte Schulen zugeordnet sind. Grundsätzlich sind die im Gebiet wohnenden Kinder zum Besuch dieser Schulen verpflichtet.

Segregation: Konzentration einer bestimmten Gruppe in einem Bereich bei gleichzeitiger Unterrepräsentation in einem anderen. Wohnräumliche Segregation z. B. lässt sich über einen Segregationsindex abbilden, der die Unterschiede in der räumlichen Verteilung einer Bevölkerungsgruppe im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung misst und Werte zwischen 0 (Zusammensetzung der Einwohner jedes Stadtteils entspricht derjenigen des gesamten Stadtgebiets) und 100 (vollständige wohnräumliche Trennung der Vergleichsgruppen in unterschiedliche Viertel) annehmen kann.

Spät-/Aussiedler: Aussiedler sind deutsche Staatsangehörige oder Volkszugehörige, die die ehemaligen deutschen Ostgebiete, Danzig, Estland, Lettland, Litauen, die ehemalige Sowjetunion, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien, Albanien oder China nach Abschluss der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen vor dem 1. Juli 1990 oder anschließend im Zuge des Aufnahmeverfahrens vor dem 1. Januar 1993 verlassen haben. Nicht zu dieser Gruppe gehören Personen, die nach dem 8. Mai 1945 einen Wohnsitz in diesen Gebieten begründet haben, ohne dass sie aus diesen vertrieben und bis zum 31. März 1952 dorthin zurückgekehrt sind. Als Spätaussiedler gelten im Sinne des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes von 1992 seit dem 1. Januar 1993 nach dem Bundesvertriebenengesetz aufgenommene Antragsteller deutscher Herkunft.

Subsidiarität/Subsidiaritätsprinzip: Bedeutet, dass öffentliche Aufgaben nach Möglichkeit auf der untersten Verwaltungsebene geregelt werden sollen (z. B. Kommunen oder Bundesländer). Nur wenn Probleme hier nicht gelöst werden können, sollte die nächsthöhere Ebene mit der Regelung betraut werden.

U

Unionsbürger: Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats

Z

zKT: s. Jobcenter

Zuwanderer: s. Migrationshintergrund

Literatur

A

Anger, Christina et al. 2010: Integrationsrendite – Volkswirtschaftliche Effekte einer besseren Integration von Migranten. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Köln.

Anton, Stefan/Diemert, Dörte/Winkler, Sabine 2011: Weniger Defizite – aber die Strukturkrise bleibt. Gemeindefinanzbericht im Detail, in: *Der Städtetag*, 64: 5, 6–88.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld.

Avenarius, Hermann 2010: Schule und Recht, in: *Avenarius, Hermann/Füssel, Hans-Peter* (Hrsg.): *Schulrecht: Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*, Kronach, 1–18.

B

BA 2012: Bildungsgutschein. (http://www.arbeitsagentur.de/nn_26396/zentraler-Content/A05-Beruf-Qualifizierung/A052-Arbeitnehmer/Allgemein/Bildungsgutschein.html, 24.01.2012)

Bade, Klaus J. 1983: Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980. Beiträge zur Zeitgeschichte, Band 12, Berlin.

Bade, Klaus J. (Hrsg.) 1992: Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart, München.

Bade, Klaus J. 2007: Nationaler Integrationsplan und Aktionsplan Integration NRW: Aus Erfahrung klug geworden?, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 27: 9, 307–315.

Bade, Klaus J. 2011: Migration und Integration in Deutschland. Pragmatismus und Hysterie, in: *Runge, Rüdiger/Ueberschär, Ellen* (Hrsg.): ... da wird dein Herz auch sein. *Matthäus 6,21. Theologie und Glaube, Gesellschaft und Politik, Welt und Umwelt*, Gütersloh, 80–113.

Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen 2004: Normalfall Migration, Bonn.

BAMF 2011a: Durchführung von Integrationskursen. Informationsbrief des BAMF an die Träger der Integrationskurse vom 07.03.2011, Nürnberg.

BAMF 2011b: Migrationsbericht 2010, Nürnberg.

BAMF 2012: Bundesweites Integrationsprogramm. (<http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/Integrationsprogramm/integrationsprogramm-node.html>, 26.01.2012)

Bauer, Thomas K./Fertig, Michael/Vorell, Matthias 2011: Neighborhood Effects and Individual Unemployment. *Ruhr Economic Papers* Nr. 285, Bochum/Dortmund/Duisburg/Essen.

Baumheier, Ulrike 2006: Schule als Bildungsknotenpunkt im Stadtteil: Das Beispiel der Groninger Fensterschulen. Ergebnisse eines Workshops im Rahmen des Projekts Modern School am 23./24. März 2006 in Groningen, Bremen.

Baur, Rupprecht S./Scholten-Akoun, Dirk/Stiftung Mercator 2010: Deutsch als Zweitsprache in der Lehrerausbildung. Bedarf – Umsetzung – Perspektiven. Dokumentation der Fachtagungen zur Situation in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen am 10. und 11. Dezember 2009, Essen.

BBR 2006: Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte. *ExWoSt-Informationen* 30/1–5/2006, Bonn.

BBR 2008: Migration/Integration und Stadtteilpolitik. Eine ExWoSt-Studie. *ExWoSt-Informationen* 34/1–2/2008, Bonn.

Beicht, Ursula 2009: Verbesserung der Ausbildungschancen oder sinnlose Warteschleife? Zur Bedeutung und Wirksamkeit von Bildungsgängen am Übergang Schule – Berufsausbildung. *BIBB Report* 11/2009, Bonn.

Beicht, Ursula 2011: Junge Menschen mit Migrationshintergrund: Trotz intensiver Ausbildungsstellensuche geringere Erfolgsaussichten. *BIBB Report* 16/2011, Bonn.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2011: Die demografische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Region leistet, Berlin.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2006: *Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden*, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung 2008: *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich*, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung 2009: *Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine*

ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung 2011: Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme. Rechtsanspruch des Kindes auf einen Betreuungsplatz und Beitragsfreiheit im Juni 2011, Gütersloh. (http://www.laendermonitor.de/fileadmin/contents/indikatoren/datenbl%C3%A4tter_2011/tab37_lm11.jpg, 17.02.2012)

Berthold, Norbert/von Berchem, Sascha 2005: Hartz IV – eine vertane Chance nutzen. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Julius-Maximilian-Universität Nr. 79, Würzburg.

BIBB 2009: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Bonn.

BIBB 2010: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2010, Bonn.

BIBB 2011a: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2011, Bonn.

BIBB 2011b: „Datensystem Auszubildende“ des Bundesinstituts für Berufsbildung auf Basis der Daten der Berufsbildungstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Daten durch BIBB zur Verfügung gestellt, Bonn.

Birg, Herwig 2006: Die ausgefallene Generation. Was die Demographie über unsere Zukunft sagt, München.

Bleckmann, Peter 2012: Lokale Bildungslandschaften: ein Blick zurück, ein Schritt nach vorn, in: Bleckmann, Peter/Schmidt, Volker (Hrsg.): Bildungslandschaften. Mehr Chancen für alle, Wiesbaden, 283–295.

Blum, Ulrich 2008: Agenda 2010: Neues unter Deutschlands Himmel?, in: Wirtschaftsdienst, 88: 3, 151–155.

BMBF 2009: Gemeinsame Richtlinien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Forschung für die Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten (ÜBS) und ihrer Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren vom 24.06.2009. Stand: 10.07.2009. (<http://www.bmbf.de/foerderungen/13781.php>, 02.02.2012)

BMBF 2011: Bundesrat stimmt Anerkennungsgesetz zu. Pressemitteilung 140/2011 vom 4.11.2011. (<http://www.bmbf.de/press/3171.php>, 02.02.2012)

BMBF 2012a: Perspektive Berufsabschluss. (<http://www.perspektive-berufsabschluss.de/>, 24.01.2012)

BMBF 2012b: Sonderprogramm Berufseinstiegsbegleitung Bildungsketten. (<http://www.bildungsketten.de/de/237.php>, 24.01.2012)

BMFSFJ 2005: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin.

BMI 2011: Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Berlin.

BMVBS 2009: Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, Berlin.

BMWi 2012: Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik. (<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/eu-strukturpolitik,did=220384.html>, 26.01.2012)

Bommes, Michael 2003: Die politische ‚Verwaltung‘ von Migration in Gemeinden, in: Oltmer, Jochen (Hrsg.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen, 459–480.

Bommes, Michael 2004: Erarbeitung eines operationellen Konzepts zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen. Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Osnabrück.

Bommes, Michael 2008: „Integration findet vor Ort statt“ – über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik, in: Bommes, Michael/Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 159–194.

Bommes, Michael et al. 2010: Integration in der Stadt Soest. Bericht und Empfehlungen, Osnabrück.

Bonsen, Martin et al. 2010: Der Index zur Erfassung der sozialen Komposition von Einzelschulen, in: BMBF (Hrsg.): Zur Konstruktion von Sozialindizes. Ein Beitrag zur Analyse sozialräumlicher Benachteiligung von Schulen als Voraussetzung für qualitative Schulentwicklung. Bildungsforschung, Band 31, Berlin, 15–30.

Boos-Nünning, Ursula 2010: Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten. Ein vernachlässigtes Potenzial für Wirtschaft und Gesellschaft, in: Hentges, Gudrun/Hinnenkamp, Volker/Zwengel, Almut (Hrsg.): Migrations- und Integrationsforschung in der Diskussion. Biografie, Sprache und Bildung als zentrale Bezugspunkte, Wiesbaden, 257–288.

Bosswick, Wolfgang/Lüken-Klaßen, Doris/Heckmann, Friedrich 2008: Schlussbericht Wohnen und die Integration von Migranten in Europa. Im Rahmen des Projektes CLIP – Cities for Local Integration Policies, Bamberg.

Braun, Stefan/Schultz, Tanjev 2010: Annette Schavan im Gespräch: Ein Land, viele Abschlüsse, kaum Vergleichbarkeit, in: Süddeutsche Zeitung, 14.05.2011.

Brinkmann, Gerhard 1981: Ökonomik der Arbeit. Band 1: Grundlagen, Stuttgart.

British Council 2010: Understanding OPENCities, Madrid.

Bundesjugendkuratorium 2003: Auf dem Weg zu einer neuen Schule. Jugendhilfe und Schule in gemeinsamer Verantwortung. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums zum Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ der Bundesregierung zur Schaffung von mehr Ganztagschulen, Bonn.

Bundesrat 2012: Fachministerkonferenzen, Ministerpräsidentenkonferenz. (http://www.bundesrat.de/cln_110/nn_8334/DE/gremien-konf/fachministerkonf/fachministerkonf-node.html?__nnn=true, 29.01.2012)

Bundesregierung 2006: Gutes Zusammenleben – klare Regeln. Erklärung der Bundesregierung vom 14.07.2006. (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Nationaler%20Integrationsplan/2006-07-12-gutes-zusammenleben-klare-regeln.html>, 02.02.2012)

Bundesregierung 2012a: Der ESF – Förderinstrument zur Unterstützung der Menschen in Europa. (http://www.esf.de/portal/generator/944/esf__grundlagen.html, 24.01.2012)

Bundesregierung 2012b: Verwaltungsvorschriften im Internet. (<http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/>, 26.01.2012)

Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008: Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland. Vereinbarungen des Bundes und der Länder beim Qualifizierungsgipfel am 22. Oktober 2008, Dresden.

Burgess, Simon/Briggs, Adam 2006: School Assignment, School Choice and Social Mobility. CMPO Working Paper No. 06/157, Bristol.

Burgi, Martin 2010: Kommunalrecht, München.

C

Carini, Marco 2012: Integration schöngeredet, in: taz, 03.01.2012.

Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart 2011: Umfrage des Caritasverbands Rottenburg-Stuttgart: Bildungspaket verdrängt freiwillige Leistungen der Kommunen. Pressemeldung vom 06.09.2011. (http://www.liga-bw.de/fileadmin/content/liga-bw/docs/Liga_InfoDienst/2011/III_Quartal/110906_pm_bildungspaket_verdraengt_freiwillige_leistungen_der_kommunen.pdf, 06.02.2012)

Christe, Gerhard 2011: Notwendig, aber reformbedürftig. Die vorberufliche Bildung für Jugendliche mit Migrationshintergrund. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Cities of Migration 2012: From Public Space to Common Ground. City of Madrid. (http://citiesofmigration.ca/good_idea/finding-integration-in-madrids-public-spaces/, 25.01.2012)

D

D'Amato, Gianni 2008: Integration, das große Alles! Migrationspolitische Begriffe zwischen Theorie und Praxis am Beispiel der Schweiz, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 55: 2, 335–346.

Destatis 2011a: 25,4 % der unter 3-jährigen in Kindertagesbetreuung – geringerer Anstieg in 2011. Pressemitteilung Nr. 409 vom 08.11.2011. (http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2011/11/PD11__409__225.psml, 06.02.2012)

Destatis 2011b: Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in Kindertagesbetreuung nach Ländern und Altersgruppen am 1. März 2011. (<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/Content75/Betreuungsquote,templateld=renderPrint.psml>, 07.02.2012)

Destatis 2011c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2010, Fachserie 1, Reihe 2.2. (<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220107005,property=file.xls>, 17.02.2012)

Destatis 2011d: Knapp die Hälfte der Großstadtkinder aus Familien mit Migrationshintergrund. Pressemitteilung Nr. 345 vom 20.09.2011. (<http://www.destatis.de/jet>

speed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2011/09/PD11__345__122,templateId=renderPrint.psml, 06.02.2012)

Destatis 2011e: Haushaltslage der Kommunen im Jahr 2010 weiter angespannt. Pressemitteilung Nr. 116 vom 22.03.2011. (http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2011/03/PD11__116__71137,templateId=venderPrint.psml, 29.02.2012)

Destatis 2012: Regionaldatenbank Deutschland. (<https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon>, 09.02.2012)

Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (Hrsg.) 2010: *Föderalismus in Deutschland*, München.

Deutscher Städtetag 2003: Ganztägige Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen. Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 05.02.2003, Köln.

Deutscher Städtetag 2007: Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007, Aachen.

Deutscher Städtetag 2010: Städte plädieren für Grundgesetzänderung bei der Bildung und fordern Rücknahme der Kürzung der Städtebauförderung. Tagung des Präsidiums des Deutschen Städtetages in Sassnitz. (<http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressediens/artikel/2010/09/14/00732/index.html>, 03.02.2012)

Deutscher Städtetag 2011: Deutscher Städtetag zu Investitionskosten. Rechtsanspruch auf Betreuung für Kinder unter drei Jahren noch lange nicht gesichert, in: *Mitteilungen des Deutschen Städtetages*: 1/2011, 1.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007: Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau kommunaler Bildungslandschaften, Berlin.

Diller, Angelika 2006: *Eltern-Kind-Zentren. Grundlagen und Rechercheergebnisse*, München.

dpa 2012: Hamburg bildet mehr Menschen mit ausländischen Wurzeln aus. Meldung vom 03.01.2012, Hamburg.

E

Echter, Claus-Peter 2003: Kommunale Förderung von Wohneigentum, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/2003, 377–387.

Engels, Dietrich et al. 2011: *Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, Berlin.

F

Faßmann, Heinz 2011: Die Messung des Integrationsklimas. Das Integrationsbarometer des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, in: *Leviathan*, 39: 1, 99–124.

Favell, Adrian 2001: *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Basingstoke.

FAZ 2006: Dresden ist auf einen Schlag schuldenfrei. Onlineartikel vom 10.03.2006. (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/kommunalpolitik-dresden-ist-auf-einen-schlag-schuldenfrei-1306707.html>, 07.02.2012)

Fertig, Michael 2011: Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund – Die Modelle der Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung im Vergleich. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Berlin.

Firat, Serap/Laux, Hans Dieter 2003: Wohneigentumsbildung von Migranten – ihre Bedeutung für die räumliche und individuelle Eingliederung am Beispiel der türkischen Bevölkerung in Köln, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/2003, 389–400.

Fischer, Susen 2011: Dialogforum 7: Sprache – Integrationskurse. Expertengespräch am 23.03.2011, Goethe-Institut München. „Zulassung und Auswahl von Trägern der sprachlichen Bildung.“ Kurzschrift zum Workshop 2 „Sprachliche Bildung im ländlichen Raum“, München.

Franz, Wolfgang 2008: Die Agenda 2010: Symbol eines wirtschaftspolitischen Kurswechsels, in: *Wirtschaftsdienst*, 88: 3, 156–159.

Freie Hansestadt Bremen 2011: *Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen im Lande Bremen 2007–2011. Grundsätze, Leitbilder und Handlungsziele für die bremische Integrationspolitik*, Bremen.

Friedrich, Lena 2008: Wohnen und innerstädtische Segregation von Migranten in Deutschland. Working Paper 21 der Forschungsgruppe des BAMF, Reihe Integrationsreport Teil 4, Nürnberg.

Fuchs, Corinna 2008: Ghettoisierung ethnischer Gruppen in Stuttgart? Statistik und Informationsmanagement der Stadt Stuttgart, Monatsheft 9/2008, Stuttgart.

G

Gemeinde Wietze 2010: Ein Marketingkonzept für Wietze. Wietze 2025, Wietze.

German Marshall Fund 2011: Transatlantic Trends: Immigration, Washington D.C.

Gewerbeabteilung der Stadt Rostock 2012: Statistik Gewerbeanzeigen: Gewerbemeldungen 2000–2011. Unveröffentlichte Daten des Stadtamtes vom 08.02.2012, Rostock.

Gipp, Jochen 2011: So grün wird die neue Umweltbehörde, in: Hamburger Abendblatt, 05.08.2011.

Gogolin, Ingrid et al. 2011: Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund FörMig. Bilanz und Perspektiven eines Modellprogramms. FörMig-Edition, Band 7, Münster u.a.

Granato, Mona 2009: Perspektiven und Potenziale: Junge Menschen mit Migrationshintergrund in der beruflichen Ausbildung, in: Kimmelman, Nicole (Hrsg.): Berufliche Bildung in der Einwanderungsgesellschaft, Erlangen, 17–35.

Gresch, Cornelia/Kristen, Cornelia 2011: Staatsbürgerschaft oder Migrationshintergrund? Ein Vergleich unterschiedlicher Operationalisierungsweisen am Beispiel der Bildungsbeteiligung, in: Zeitschrift für Soziologie, 40: 3, 208–227.

Groß, Thomas 2011: Das demokratische Defizit bei der Grundrechtsverwirklichung der ausländischen Bevölkerung, in: Kritische Justiz (KJ), 44: 3, 303–313.

Guckelberger, Annette 2012 (im Druck): Verfassungsrechtliche Probleme einer allgemeinen Kindergartenpflicht, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 60: 1.

H

Häde, Ulrich 2011: Föderalismusreform in Deutschland – auf dem Weg zur dritten Stufe, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 3/2011, 97–103.

Hahn, Olaf 2009: Stiftungen und die Förderung der Integration von Migranten. Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration, 1/2009, Osnabrück.

Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter 2008: Stadtpolitik, Frankfurt am Main.

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter 2001: Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwi-

schen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin/Oldenburg.

HCU/HAW/steg 2011: Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung. Prozesse und Ankerpunkte, Hamburg.

Hebborn, Klaus 2003: Kooperation statt Abgrenzung – Perspektiven der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Ländern und Kommunen im Schulwesen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), 51: 4, 419–428.

Heitmeyer, Wilhelm 2012: Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entscherten Jahrzehnt, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 10, Berlin, 15–41.

Helbig, Marcel 2010: Neighborhood does matter! Soziostrukturelle Nachbarschaftscharakteristika und Bildungserfolg, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 62: 4, 655–679.

Hepp, Gerd F. 2011: Bildungspolitik in Deutschland: Eine Einführung, Wiesbaden.

Hielscher, Almut 1997: Blühender Beton, in: Der Spiegel, 32/1997, 42–46.

Hinz, Andreas 2003: Inklusion – mehr als nur ein neues Wort?!, in: Lernende Schule, 23/2003, 15–17.

Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung 2011: Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften. Bessere Bildungs- und Erwerbsschancen schaffen – Zuwanderung gezielt steuern, Berlin.

Holtkamp, Lars 2010: Ursachen und institutionelle Besonderheiten der langjährigen kommunalen Haushaltskrise, in: Gesellschaft Wirtschaft Politik, 59: 4, 461–474.

Holtkamp, Lars 2011: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 7–8/2011, 13–19.

Hunger, Uwe/Candan, Menderes 2009: Politische Partizipation der Migranten in der Bundesrepublik Deutschland und über die deutschen Grenzen hinweg. Expertise im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Münster.

Hüsken, Katrin 2011: Kita vor Ort. Betreuungsatlas auf Ebene der Jugendamtsbezirke 2010, München/Dortmund.

Hüsken, Katrin et al. 2008: Kinderbetreuung in der Familie. Abschlussbericht Mai 2008, München.

I

IAQ et al. 2009: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund – Abschlussbericht, Duisburg.

ifbm Hamburg 2011: Bildungsbericht Hamburg 2011, Hamburg.

Imdorf, Christian 2007: Individuelle und organisationale Ressourcen als Determinanten des Bildungserfolgs? Organisatorischer Problemlösungsbedarf als Motor sozialer Ungleichheit, in: *Swiss Journal of Sociology*, 33: 3, 407–423.

INSM 2009: Das wissenschaftliche INSM-Regionalranking 2009. (<http://www.insm-regionalranking.de/>, 02.02.2012)

Integrationsbeauftragte 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin.

Integrationsbeauftragte 2010: Staatsministerin Böhmer: „Mit dem Nationalen Aktionsplan und Integrationsvereinbarungen wird Integration verbindlicher“ – 4. Integrationsgipfel auf Einladung von Bundeskanzlerin Merkel im Kanzleramt. Pressemitteilung Nr. 411 vom 03.11.2010. (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2010/11/2010-11-03-ib-integrationsgipfel.html>, 02.02.2012)

Integrationsbeauftragte 2012: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin.

IntMK 2007: Treffen der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder am 27. April 2007. Ergebnisprotokoll, Düsseldorf.

IntMK 2011: Beschlussniederschrift der 6. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder am 16./17. Februar 2011, Mainz.

IntMK/Integrationsbeauftragte 2012: Anhang: Beitrag der Länder zum Nationalen Aktionsplan Integration. Dokumentation der Beiträge der Fachministerkonferenzen und der Länder. Stand: Dezember 2011, Berlin.

IUT 2009: Sozialer Wohnungsbau. German Report on Social Housing in the Report to the EU Commission, on State Aid to SGEI (Monti Package), 2008/2009, Stockholm.

IW Consult GmbH 2010: Kindergarten-Monitor 2009/2010. Ein Vergleich der 100 größten Städte Deutschlands. Bericht im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln.

J

Janßen, Andrea/Schroedter, Julia H. 2007: Kleinräumliche Segregation der ausländischen Bevölkerung in Deutschland: Eine Analyse auf der Basis des Mikrozensus, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 36: 6, 453–472.

K

Kaas, Leo/Manger, Christian 2010: Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment. IZA Discussion Paper No. 4741, Bonn.

Kahl, Heike/Kaehlbrandt, Roland 2012: Über die Rolle von Stiftungen beim Aufbau von Bildungslandschaften – eine kritische Würdigung von „Lernen vor Ort“, in: *Bleckmann, Peter/Schmidt, Volker* (Hrsg.): *Bildungslandschaften. Mehr Chancen für alle*, Wiesbaden, 260–273.

Karakaşoğlu, Yasemin 2012 (im Erscheinen): Integration durch Bildung und Ausbildung – welche Wege sind zu beschreiten?, in: *Brinkmann, Heinz Ulrich/Uslucan, Haci-Halil* (Hrsg.): *Wer gehört dazu? Integration in Deutschland*, Wiesbaden.

Karakaşoğlu, Yasemin/Gruhn, Mirja/Wojciechowicz, Anna 2011: Wissenschaftliche Expertise mit Handlungsempfehlungen für einen „Entwicklungsplan Migration und Bildung“ im Auftrag der Senatorin für Bildung und Wissenschaft Bremen, Bremen.

Katzenstein, Peter J. 1987: *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State*, Philadelphia.

Klemm, Klaus 2009: *Bildungsausgaben im föderalen System. Zur Umsetzung der Beschlüsse des „Bildungsgipfels“*. Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Kluth, Winfried 2009: Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, in: *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)*, 8/2009, 337–342.

KMK 2010: *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2009. Darstellung der Kompetenzen und Strukturen sowie der bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa*. In Zusammenarbeit mit der Deutschen EURYDICE-Informationsstelle des Bundes im BMBF, Bonn.

- KMK 2011a*: Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Statistik 2005 bis 2009, Berlin.
- KMK 2011b*: Ergebnisse der Beratungen der Kultusministerkonferenz vom 20.10.2011. Pressemitteilung vom 20.10.2011. (<http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/meldung/ergebnisse-der-beratungen-der-kultusministerkonferenz-vom-20102011.html>, 02.02.2012)
- KMK 2011c*: FAQ's – Frequently Asked Questions zum Kerndatensatz und zur Datengewinnungsstrategie, 15.12.2011, Berlin/Bonn.
- KMK 2012*: Berufliche Bildung im Überblick. (<http://www.kmk.org/bildung-schule/berufliche-bildung.html>, 24.01.2010)
- KMK/IQB 2006*: Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring, Bonn/Berlin.
- Knebel-Pasinski, Maren 2011*: Start in den Vorbereitungsdienst zum November 2011. Dokument vom 14.12.2011, Hamburg.
- König, Joachim/Maiwald, Markus 2011*: Entwicklung von Familienzentren – Evaluation. Abschlussbericht, Nürnberg.
- Kramer, Jutta 2005*: The Federal Republic of Germany, in: Blindenbacher, Raoul/Ostien, Abigail J. (Hrsg.): Dialogues on Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries, Montreal/Kingston, 19–22.
- Kretschmer, Susanne et al. 2009*: Gutachten zur Systematisierung der Fördersysteme, -instrumente und -maßnahmen in der beruflichen Benachteiligtenförderung. Band 3 der Reihe Berufsbildungsforschung, Bonn.
- Kreutz, Stefan 2010*: Kein einfacher Weg zum HID im Innovationsquartier Steilshoop, in: Die Wohnungswirtschaft, 1/2010, 16–17.
- Kriechhammer-Yagmur, Sabine/Martens, Rudolf 2003*: Der Einfluss der Agenda 2010 auf Personen mit Migrationshintergrund. Kurzexpertise des Paritätischen Wohlfahrtsverbands vom 23.07.2003, Frankfurt am Main.
- Kropp, Sabine 2010*: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden.
- Kunkel, Peter-Christian (Hrsg.) 2011*: Sozialgesetzbuch VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden.
- L**
- Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Nordrhein-Westfalen 1998*: Politische Partizipation durch Ausländerbeiräte in NRW. Ergebnisse der LAGA-Untersuchung 1997/98, Düsseldorf.
- Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen 2012*, Online-Datenbank LSKN-Online. (<http://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/>, 09.02.2012)
- Landeshauptstadt Stuttgart 2012*: Europäisches Städteternetzwerk zur Integrationspolitik CLIP. (<http://www.stuttgart.de/clip>, 09.02.2012)
- Landeszentrum für Zuwanderung NRW 2003*: Chronik. 5 Jahre LzZ, Solingen.
- Langenfeld, Christine 2007*: Aktivierung von Bildungsressourcen durch Verwaltungsrecht, in: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 40: 3, 347–381.
- Lenze, Anne 2011*: Bildung und Teilhabe zwischen Jobcenter und Jugendamt, in: ZKJ – Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, 6: 1, 17–25.
- Liebig, Thomas/Widmaier, Sarah 2009*: Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 97, Paris.
- Lisker, Andrea 2011*: Additive Maßnahmen zur vorschulischen Sprachförderung in den Bundesländern. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München.
- M**
- Mack, Wolfgang 2009*: Bildung in sozialräumlicher Perspektive. Das Konzept Bildungslandschaften, in: Bleckmann, Peter/Durdel, Anja (Hrsg.): Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagschulen und Kommunen, Wiesbaden, 57–66.
- Maier, Ralf W./Rupprecht, Bernd 2011*: Der Regierungsentwurf des Anerkennungsgesetzes, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 31: 7, 201–240.
- Makles, Anna/Schneider, Kerstin 2011*: Segregation in Primary Schools – Do School Districts Really Matter? Evidence from Policy Reforms. Schumpeter Discussion Papers 2011–003, Wuppertal.
- Manitius, Veronika/Berkemeyer, Nils 2011*: Regionales Bildungsbüro – ein neuer Akteur der Schulentwick-

lung, in: Dietrich, Fabian/Heinrich, Martin/Thieme, Nina (Hrsg.): *Steuerung und Entwicklung im Bildungssystem. Neue Steuerung – alte Ungleichheiten?*, Münster, 53–64.

Märkische Allgemeine 2011: Schlag gegen Rechts: Brandenburg verbietet „Freie Kräfte Teltow-Fläming“. Onlineartikel vom 11.04.2011. (<http://www.maerki-scheallgemeine.de/cms/beitrag/12058655/2242247/Brandenburg-verbietet-Freie-Kraefte-Teltow-Flaeming-Schlag-gegen.html>, 03.02.2012)

MBWWK RLP 2010: Ahnen: Beitragsfreie Betreuung für Zweijährige sichergestellt. Pressemitteilung vom 03.02.2010. (<http://www.mbwjk.rlp.de/einzelansicht/archive/2010/february/article/ahnen-beitragsfreie-betreuung-fuer-zweijaehrige-sichergestellt-2/>, 31.01.2012)

Metropolregion Rhein-Neckar 2012: Kooperatives Übergangsmanagement Schule-Beruf. (<http://www.m-r-n.com/start/regionalplanung-entwicklung/gemeinschaftliche-regionalentwicklung/arbeitsmarkt/kuem.html>, 24.01.2012)

MGFFI NRW 2009: Familienzentren in Nordrhein-Westfalen – Neue Zukunftsperspektiven für Kinder und Eltern. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung im Überblick, Düsseldorf.

MI Brandenburg 2011: Verfassungsschutzbericht Brandenburg 2010, Potsdam.

Michalowski, Ines/Finotelli, Claudia 2012: The Heuristic Potential of Citizenship and Integration Models, in: *Journal of Immigrant and Refugee Studies* (im Erscheinen).

MJAE Schleswig-Holstein 2009: Handlungskonzept „Schule & Arbeitswelt“. Präventive und flankierende arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit und für mehr Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen im Förderzeitraum 2009 bis 2011, Kiel.

MSW NRW 2009: Schule in Nordrhein-Westfalen. Bildungsbericht 2009, Düsseldorf.

Münch, Sybille 2010: Integration durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit ethnischer Segregation im europäischen Vergleich, Wiesbaden.

Münder, Johannes 2011: Das Verhältnis zwischen öffentlicher und freier/privater Jugendhilfe, in: Münder, Johannes/Wiesner, Reinhard/Meysen, Thomas (Hrsg.): *Kinder- und Jugendhilferecht. Handbuch*, Baden-Baden, 185–191.

N

Neuberger, Doris/Räthke, Solvig/Bruder, Jana 2007: Migranten unternehmen was! Teil 1: Wer gründet eigentlich ein Unternehmen?, in: *WIR – Zeitschrift der IHK Rostock*, 4/2007, 16.

Neumann, Ursula 2005: Kindertagesangebote für unter sechsjährige Kinder mit Migrationshintergrund, in: Ahnert, Lieselotte et al. (Hrsg.): *Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren*, München, 175–226.

O

Öchsner, Thomas 2011: Bildungspaket für arme Kinder. Abkassieren mit Hartz IV, in: *Süddeutsche Zeitung*, 24.03.2011.

OECD 2009: *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, Paris.

OECD 2011: *PISA 2009 Ergebnisse: Lernfortschritte im globalen Wettbewerb. Veränderungen bei den Schülerleistungen seit 2000. Band V*, Paris.

Oeter, Stefan 1998: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht – Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, Tübingen.

Öztürk, Halit 2011: Weiterbildung im Kontext heterogener Lebenswelten, in: *Zeitschrift für Bildungsforschung (ZBF)*, 2/2011, 151–164.

Österreichischer Integrationsfonds 2011: Integration in Österreich. Repräsentative telefonische Erhebung, durchgeführt durch das Gallup Institut, Wien.

P

Pietsch, Marcus/Bonsen, Martin/Bos, Wilfried 2006: Ein Index sozialer Belastung als Grundlage für die Rückmeldung ‚fairer Vergleiche‘ von Grundschulen in Hamburg, in: Bos, Wilfried/Pietsch, Marcus (Hrsg.): *KESS 4 – Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern am Ende der Jahrgangsstufe 4 in Hamburger Grundschulen. Hamburger Schriften zur Qualität im Bildungswesen*, Münster, 225–245.

Planerladen 2004: Diskriminierung im Wohnbereich bekämpfen. Freizügigkeit von Zuwanderern sichern. Dokumentation des Experten-Workshops vom 1. Oktober 2003 in Dortmund, Dortmund.

Kleineberg, Tatjana/Plünnecke, Axel 2011: Zum ökonomischen Nutzen des Betreuungsgeldes vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung. Kurzgutachten

im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln.

Pries, Ludger 1998: Arbeitsmarkt und erwerbsstrukturierende Institutionen. Theoretische Überlegungen zu einer Erwerbssoziologie, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 50: 1, 159–175.

R

Radisch, Falk et al. 2008: Was wissen wir über die Kompetenzentwicklung in Ganztagschulen?, in: Rohlf, Carsten/Harring, Marius/Palient, Christian (Hrsg.): Kompetenz-Bildung. Soziale, emotionale und kommunikative Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen, Wiesbaden, 275–288.

Reidenbach, Michael et al. 2008: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Edition Difu: Stadt Forschung Praxis, Band 4, Berlin.

Reinders, Heinz et al. 2011: Ganztagschule und Integration von Migranten. Abschlussbericht an das BMBF, Würzburg.

Riedel, Andrea et al. 2009: School Choice in German Primary Schools: How Binding Are School Districts? Schumpeter Discussion Papers 2009-011, Wuppertal.

S

Sachs, Michael (Hrsg.) 2009: Grundgesetz. Kommentar, München.

Sauer, Birgit 2011: Die Allgegenwart der „Androkratie“: feministische Anmerkungen zur Postdemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-2/2011, 32–36.

sbr 2012: Im Hallschlag träumt jeder vom ganz normalen Leben. (http://www.sbr-ggmbh.de/easync_page.php?id=3,0,184&page=aktuelles_detail.htm, 01.02.2012)

Schader-Stiftung (Hrsg.) 2011: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts, Darmstadt.

Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26: 4, 323–356.

Schiffauer, Werner 2008: Parallelgesellschaften. Wie viel Wertekonsens braucht unsere Gesellschaft? Für eine kluge Politik der Differenz, Bielefeld.

Schlotter, Martin/Wößmann, Ludger 2010: Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten. Deutsche und internationale Evidenz. Ifo Working Paper No. 91, München.

Schmid-Obkirchner, Heike 2011: Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege, § 22 bis 26 SGB VIII, in: Münder, Johannes/Wiesner, Reinhard/Meysen, Thomas (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilferecht, Baden-Baden, 232–244.

Schmidt-Aßmann, Eberhard/Röhl, Hans Christian 2008: Kommunalrecht, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schoch, Friedrich (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin, 9–126.

Schmidt-Jortzig, Edzard 2005: Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 13-14/2005, 6–12.

Schneewind, Julia 2011: Gesamtbericht Zukunftskonzept Kita 2020 – mit Praktikerinnen im Gespräch. Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Osnabrück.

Schneider, Kerstin et al. 2011: The Effect of Free Primary School Choice on Ethnic Groups – Evidence from a Policy Reform. Schumpeter Discussion Papers 2011-007, Wuppertal.

Schönwälder, Karen/Söhn, Janina 2007: Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland: Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen. WZB Discussion Paper Nr. SP IV 2007-601, Berlin.

Schräpler, Jörg-Peter 2011: Konstruktion von SGB II – Dichten als Raumindikator und ihre Verwendung als Indikator im Rahmen der Sozialberichterstattung am Beispiel der „sozialen Belastung“ von Schulstandorten in NRW – ein Kerndichte-Ansatz, in: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, 5: 2, 97–124.

Schuppert, Gunnar Folke 2007: Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Attraktivität von Wohnquartieren und Nachbarschaften (Wohnquartier-Attraktivitätssteigerungsgesetz), erstattet für die Freie und Hansestadt Hamburg, Berlin.

Schuster, Wolfgang 2006: Wir sind Stuttgart – We Are Stuttgart, Stuttgart.

Schwaiger, Marika/Neumann, Ursula 2010: Regionale Bildungsgemeinschaften. Gutachten zur interkulturellen Elternbeteiligung der RAA. Gutachten im Auftrag der

- Bundesarbeitsgemeinschaft der RAA (Berlin), der Hauptstelle RAA NRW (Essen) und Integration Central (Weinheim), Hamburg.
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales* 2007: Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken, Berlin.
- Siekman, Helmut* 2009: Kommentierung zu Artikel 91a, in: Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, München.
- Sinning, Mathias* 2010: Homeownership and Economic Performance of Immigrants in Germany, in: *Urban Studies*, 47: 2, 387–409.
- Solga, Heike/Baas, Meike/Kohlrausch, Bettina* 2011: Übergangschancen benachteiligter Hauptschülerinnen und Hauptschüler. Evaluation der Projekte „Abschlussquote erhöhen – Berufsfähigkeit steigern 2“ und „Vertiefte Berufsorientierung und Praxisbegleitung“. IAB-Forschungsbericht 6/2011, Nürnberg.
- Sorg, Uschi* 2010: Kommunales Integrationsmonitoring, München.
- Stadt Arnsberg* 2010: Bildung in Arnsberg 2010 – Bildungsbericht für die Bildungsstadt Arnsberg, Arnsberg.
- Stadt Bochum et al.* 2009: IntegrationInterkommunal. Steuerung von Integrationsprozessen durch interkommunale Zusammenarbeit, Bochum/Dortmund/Duisburg/Essen/Mülheim an der Ruhr/Oberhausen.
- Stadt Essen* (Hrsg.) 2011: EssenInternational. Gesundheitswegweiser für Migrantinnen und Migranten, Essen.
- Stadt Hamburg* 2002: Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt, Hamburg.
- Stadt Hamburg* 2009: Neuer Aktionsplan gestartet – Bildungs- und Ausbildungsförderung junger Menschen mit Migrationshintergrund. Pressemitteilung vom 26.05.2009. (<http://www.hamburg.de/contentblob/2271104/data/download-pm-aktionsplan.pdf>, 02.02.2012)
- Stadt Hamburg* 2012a: Konzeptioneller Rahmen und gemeinsame Bildungsstandards und -ziele von Vorschulklassen und Kindertageseinrichtungen. Anlage 1 zum Vorblatt „Einführung vorschulischer Bildungsstandards und Verstärkung der vorschulischen und schulischen Sprachförderung“. (<http://www.hamburg.de/contentblob/73094/data/anlage-1-konzept.pdf>, 01.02.2012)
- Stadt Hamburg* 2012b: Neuer Integrationsbeirat nimmt seine Arbeit auf. Konstituierende Sitzung des Integrationsbeirats am 18. Januar 2012. Pressemitteilung vom 19.01.2012. (<http://www.hamburg.de/integrationsbeirat/nofl/3247460/2012-01-19-basfi-integrationsbeirat.html>, 01.02.2012)
- Stadt Hamburg* 2012c: Organigramm des Amtes für Bildung, Hamburg. (<http://www.hamburg.de/contentblob/70538/data/organigramm-des-amtes-fuer-bildung-b.pdf>, 17.02.2012)
- Stadt Münster* 2005: Arbeitsgemeinschaft Xenia. Münsteraner Erklärung 2005. Gutes Wohnen – guter Start. Spätaussiedler, Münster.
- Stadt Stuttgart* 2009: Stuttgarter Bündnis für Integration. Fortschreibung 2009, Stuttgart.
- Stadtentwicklung Wien* 2006: Integration im öffentlichen Raum, Wien.
- Stadtverwaltung Erfurt* 2008: Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Erfurt 2020, Erfurt.
- Staeubert, Klaus* 2011: Bildungspaket entlastet Kommune, in: Leipziger Volkszeitung, 01.09.2011.
- Stamm, Margrit/Viehhauser, Martin* 2009: Frühkindliche Bildung und soziale Ungleichheit. Analysen und Perspektiven zum chancenausgleichenden Charakter frühkindlicher Bildungsangebote, in: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, 29: 4, 403–418.
- Stanat, Petra/Rauch, Dominique/Segeritz, Michael* 2010: Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, in: Klieme, Eckhard et al. (Hrsg.): PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt, Münster, 200–230.
- Stang, Helmut* 1982: Ausländerintegration in der kommunalen Praxis. Ein Leitfaden für Kommunalpolitiker und Verwaltungsbehörden, Köln.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder* 2010a: Bevölkerung nach Migrationsstatus regional. Ergebnisse des Mikrozensus 2008, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder* 2010b: Statistik lokal. Daten für die Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden in Deutschland, Gebietsstand 31.12.2008, Düsseldorf.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2011: Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Hamburger Stadtteilen Ende 2010. Statistik informiert, VII/2011 vom 18.07.2011, Hamburg.

Statistisches Bundesamt 2008: Weiterbildung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2010: Bildungsfinanzbericht 2010. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2011a: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2011, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2011b: Kindertagesbetreuung regional 2011. Ein Vergleich aller 412 Kreise in Deutschland, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2011c: Weiterbildung, Wiesbaden.

StEG-Konsortium 2010: Ganztagschule: Entwicklung und Wirkungen. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2005–2010. Eine Veröffentlichung des StEG-Konsortiums, Frankfurt am Main.

Steinhardt, Max/Stiller, Silvia/Damelang, Andreas 2008: Bunt in die Zukunft. Kulturelle Vielfalt als Standortfaktor deutscher Metropolen. Studie der HypoVereinsbank, Hamburg.

Stock Gissendanner, Scott 2011: Kommunale Integrationspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 7–8/2011, 39–46.

Strohmeier, Klaus Peter 2010: Soziale Segregation – Herausforderung der Städte im 21. Jahrhundert, in: Friedrich-Ebert-Stiftung: Das Programm Soziale Stadt. Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte, Bonn, 66–83.

Struck, Jutta 2011: Kommentierung zu § 13, in: Wiesner, Reinhard (Hrsg.): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe, München.

SVR 2010a: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2010b: Ende der Schonfrist: 100 Tage schwarze gelbe Integrations- und Migrationspolitik. Pressemitteilung vom 03.02.2010. (<http://www.svr-migration.de/content/?p=1841>, 09.02.2012)

SVR 2011a: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.

SVR 2011b: Umfrageergebnisse aus dem Integrationsbarometer für die Region Rhein-Ruhr mit Fragen zum Heimatgefühl in NRW, Berlin.

SVR-Sonderauswertung 2012: Eigene Berechnungen des SVR. Datenbasis: Länderübergreifende Anfrage des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg an die Statistischen Landesämter zu Ausländern auf Gemeindeebene für das Berichtsjahr 2008 im Auftrag des SVR; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010b; Destatis 2012; Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen 2012, Berlin.

Swenden, Wilfried 2004: Federalism and Second Chambers. Regional Representation in Parliamentary Federations: The Australian Senate and the German Bundesrat Compared, Frankfurt.

SWSG 2002: Geschäftsbericht 2002. Informationen über das abgelaufene Geschäftsjahr 2002, Stuttgart.

T

Thie, Stephan 2011: Kommentierung zu § 16, in: Münder, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden.

Thym, Daniel 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen.

Tunberger, Pernilla/Sigle-Rushton, Wendy 2011: Continuity and Change in Swedish Family Policy Reforms, in: *Journal of European Social Policy*, 21: 3, 225–237.

Tutucu, Emine/Kröger, Franz 2005: Kulturorte als Lernorte interkultureller Kompetenz. Stand, Aufgaben und Perspektiven interkultureller Arbeit in der kulturellen Bildung. Bericht zum Stand der Arbeiten auf der Grundlage der Befragung der kommunalen Kulturämter, Bonn.

U

Ulrich, Ralf E. 2010: Zukünftige Herkunftsgebiete qualifizierter Arbeitsmigranten. Studie für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Bielefeld.

V

Vallen, Ton/van Steensel, Roel/Kurvers, Jeanne 2011: Die Effekte von vorschulischen Bildungszentren in den Niederlanden. Der Einfluss von organisatorischen Merkmalen und kindlichem Familienhintergrund, in: *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung*, 6: 4, 453–470.

Vertovec, Steven 2007: Super-Diversity and its Implications, in: *Ethnic and Racial Studies*, 30: 6, 1024–1054.

von Blumenthal, Julia 2010: Toward a New German Federalism? How the 2006 Constitutional Reform Did (Not) Change the Dynamics of the Federal System, in: *Bolgherini, Silvia/Grotz, Florian* (Hrsg.): *Germany After the Grand Coalition. Governance and Politics in a Turbulent Environment*, Basingstoke, 31–48.

Vondung, Ute 2011: Kommentierung zu § 69, in: *Kunkel, Peter-Christian* (Hrsg.): *Sozialgesetzbuch VIII. Kinder und Jugendhilfe. Lehr- und Praxiskommentar*, Baden-Baden.

von Loeffelholz, Hans Dietrich/Thränhardt, Dietrich 1996: *Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf.

W

WDR 2011: *Migranten und Medien 2011. Neue Erkenntnisse über Mediennutzung, Erwartungen und Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland*, Köln.

Weeber und Partner 2002: *Soziale Stadt Leinefelde – Südstadt. Programmbegleitung vor Ort. Endbericht*, Berlin/Stuttgart.

Weinheimer Initiative 2007: *Lokale Verantwortung für Bildung und Ausbildung. Eine öffentliche Erklärung*, Weinheim.

Weiß, Manfred 1989: Zum Konzept der Magnet-Schule in den U.S.A., in: *Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung*, 6: 1, 3–28.

Wichmann, Nicole et al. 2011: *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Materialien zur Migrationspolitik*, Bern.

Wieland, Joachim/Dohmen, Dieter 2011: *Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung. Schriftenreihe des Netzwerk Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn.

Wohlers, Eckhardt 2004: Heftiger Gegenwind für Hartz IV, in: *Wirtschaftsdienst*, 84: 8, 474–475.

Wohlgemuth, Hans Hermann 2011: *Berufsbildungsgesetz. Handkommentar*, Baden-Baden.

Worbs, Susanne 2010: *Integration in klaren Zahlen? Ansätze des Integrationsmonitorings in Deutschland. focus Migration. Kurzdossier Nr. 16*, Hamburg.

Z

ZEW 2009: *Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren. Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Endbericht*, Mannheim.

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Die Stiftungsinitiative

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören acht Mitgliedsstiftungen 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.

Für die beteiligten Stiftungen sind Integration und Migration vorrangige Bereiche ihrer Stiftungsarbeit. Gemeinsam haben sie den Sachverständigenrat 2008 als unabhängiges, wissenschaftliches Gremium gegründet. So konnte die Lücke hinsichtlich einer umfassenden und unabhängigen Urteilsbildung aus ganzheitlicher Sicht in den Bereichen Integration und Migration geschlossen werden.

Der Sachverständigenrat bezieht regelmäßig zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung. Er begleitet die Politik auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene kritisch mit wissenschaftlich fundierten und handlungsorientierten Empfehlungen. Er informiert die Öffentlichkeit sachlich und politisch unabhängig über gesellschaftliche und politische Entwicklungen in den Bereichen Integration und Migration und gibt so der integrations- und migrationspolitischen Debatte neue Impulse.

Das besondere Augenmerk des Sachverständigenrats gilt den Migrationstrends (Zu-, Ab- und Rückwanderung von Ausländern und Deutschen), den Auswirkungen von Migration auf das Qualifikationsniveau in Deutschland, der Zuwanderungssteuerung sowie der Integrationsentwicklung und der Integrationsförderung, verstanden als Partizipationsförderung.

Die Arbeit des Sachverständigenrats soll auf diese Weise zu mehr Transparenz und zu einem fundierten Umgang mit den anstehenden Fragen in der öffentlichen Diskussion beitragen.

Die Mitglieder des Sachverständigenrats

Die Mitglieder des Sachverständigenrats wurden unter beratender Begleitung einer unabhängigen Findungskommission von den Stiftungen für drei Jahre berufen.



PROF. DR. KLAUS J. BADE
Vorsitzender
Begründer des Instituts für
Migrationsforschung und
Interkulturelle Studien (IMIS),
Universität Osnabrück

Der Migrationsforscher, Publizist und Politikberater ist von Hause aus Historiker. Er hatte Gastprofessuren/Fellowships u. a. an den Universitäten Harvard und Oxford, am Institute for Advanced Study der Niederländischen Akademie der Wissenschaften (NIAS) und am Wissenschaftskolleg zu Berlin. Er hat zahlreiche wissenschaftliche Forschungsprojekte geleitet, viele Bücher zum Thema veröffentlicht und wirbt schon seit den frühen 1980er Jahren für proaktive Integrationspolitik als ein Schlüsselthema der Gesellschaftspolitik.



PROF. DR. URSULA NEUMANN
Stellvertretende Vorsitzende
Institut für International und
Interkulturell Vergleichende
Erziehungswissenschaft,
Universität Hamburg

Ursula Neumann ist Professorin am Institut für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Bildungs- und Sozialisationsprozesse von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie die Gestaltung von interkultureller und sprachlicher Bildung in Kitas und Schulen. In den Jahren 1999 bis 2002 war sie Beauftragte des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg für Fragen der Migrationspolitik. Seit 2004 ist sie zudem im Vorstand der Stiftung „umdenken“, der Hamburger Landesstiftung der Heinrich-Böll-Stiftung.



PROF. DR. GIANNI D'AMATO
Professor für Migration und
Staatsbürgerschaft an der
Universität Neuchâtel, Schweiz

Gianni D'Amato ist Professor am Lehrstuhl für Migration und Staatsbürgerschaft an der Universität Neuchâtel und Direktor des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM). Er ist zudem Mitglied des Direktoriums des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte. Zu den Arbeitsschwerpunkten des Politologen zählen Migration, Bürgergesellschaft, nationale Identitäten und populistische Bewegungen.



PROF. DR. THOMAS K. BAUER
Professor für Empirische
Wirtschaftsforschung an der
Ruhr-Universität Bochum

Thomas Bauer ist Professor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Ruhr-Universität Bochum und Vizepräsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI). Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der ökonomischen Migrationsforschung sowie der empirischen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktökonomik.



PROF. DR. HEINZ FASSMANN
Institut für Geographie und
Regionalforschung,
Universität Wien

Heinz Faßmann ist Vizerektor für Personalentwicklung und Internationales der Universität Wien sowie Professor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung, Obmann der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung und Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung (ISR) an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Er ist zudem Vorsitzender des Expertenrats für Integration beim Bundesministerium für Inneres der Republik Österreich.



PROF. DR. YASEMIN KARAKAŞOĞLU
Fachbereich Bildungs- und
Erziehungswissenschaften,
Universität Bremen

Yasemin Karakaşoğlu ist Professorin für Interkulturelle Bildung am Fachbereich Bildungs- und Erziehungswissenschaften der Universität Bremen. Seit April 2011 ist sie Konrektorin für Interkulturalität und Internationalität der Universität Bremen. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind u. a. Geschlecht und Migration im Kontext von Bildung, Islam im Kontext von Schule, interkulturelle Öffnung und Diversity-Orientierung von Schulen und Hochschulen.



PROF. DR. CHRISTINE LANGENFELD
Institut für Öffentliches Recht an
der Universität Göttingen

Christine Langenfeld ist Professorin für Öffentliches Recht und Direktorin der Abteilung für Kulturverfassungs- und Kulturverwaltungsrecht des Instituts für Öffentliches Recht an der Georg-August-Universität Göttingen. Ihre Forschungsfelder sind u. a. das Recht der Europäischen Union sowie das Zuwanderungs-, Bildungs- und Erziehungsrecht. Die Juristin hat sich 2000 an der Universität des Saarlandes für die Fächer Deutsches und ausländisches öffentliches Recht sowie Europa- und Völkerrecht habilitiert.



PROF. DR. LUDGER PRIES
Professor für Soziologie an der
Ruhr-Universität Bochum

Ludger Pries ist Professor für Soziologie am Lehrstuhl Soziologie/Organisation, Migration, Mitbestimmung an der Ruhr-Universität Bochum. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Arbeits-, Organisations- und Migrationssoziologie im internationalen Vergleich sowie Transnationalisierung und Globalisierungsforschung. Forschungs- und Lehraufenthalte in Brasilien, Mexiko, Spanien und den USA.



PROF. DR. WERNER SCHIFFAUER
Vergleichende Kultur- und Sozial-
anthropologie an der Europa-Uni-
versität Viadrina Frankfurt (Oder)

Werner Schiffauer ist Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Kultur- und Sozialanthropologie an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher Artikel und Bücher zur ländlichen und städtischen Türkei, zu Migration, Fragen der Organisation von Multikulturalität und zum Islam in Europa. Seine Forschungsschwerpunkte sind Migration, Strömungen im europäischen Islam sowie heterogene Gesellschaften.



Die Mitarbeiter der SVR GmbH v.l.n.r.: Dr. Brooke Sykes (Projekt Value Migration), Esra Küçük (pers. Referentin der Geschäftsführung), Nina Werdien (Administration und Veranstaltungen), Sandra Tasić (Stipendiatin der Alexander von Humboldt-Stiftung), Dr. Gunilla Fincke (Geschäftsführerin), Sabine Schwebel (Kommunikation), Else Engel (Projektmanagerin, bis 02/12), Dr. Anne-Kathrin Will (wiss. Mitarbeiterin), Dr. Holger Kolb (wiss. Mitarbeiter), Lisa Brandt (Projekt Zirkuläre Migration, bis 01/12), Dorothee Winden (Kommunikation), Anne Valtin (studentische Hilfskraft), Simon Fellmer (wiss. Mitarbeiter), Betül Yilmaz (studentische Hilfskraft).

Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle

Dr. Gunilla Fincke Geschäftsführerin und Direktorin des SVR-Forschungsbereichs

Gunilla Fincke ist Politikwissenschaftlerin. Sie hat unter anderem für die ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerus gearbeitet und war Lehrbeauftragte an der Humboldt-Universität zu Berlin. Im Rahmen einer Fellowship verbrachte sie zwei Jahre an der Harvard University. In ihrer Dissertation untersuchte sie die Integration von Migranten in der zweiten Generation.

Dr. Holger Kolb Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Stellvertretung

Holger Kolb war nach dem Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Universität Münster als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg und Osnabrück beschäftigt. Zudem unterrichtet er als Lehrbeauftragter an der Universität Osnabrück am Fachbereich Sozialwissenschaften und am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.

Dr. Anne-Kathrin Will Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stabsstelle Jahresgutachten

Anne-Kathrin Will hat Europäische Ethnologie und Kulturwissenschaft studiert. Sie arbeitete an der TU Dresden und in der Politikberatung, wo sie u. a. die Integrationsförderplanung der Jugendmigrationsdienste evaluierte. Ihre Promotion schrieb sie über bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge und die Psychologisierung des Aufenthaltsdiskurses.

Simon Fellmer Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stabsstelle Jahresgutachten

Simon Fellmer ist Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. Am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien/Universität Osnabrück arbeitete er u. a. für den Rat für Migration und für ein kommunales Integrationskonzept. Er promovierte über eine gemeinsame EU-Zuwanderungspolitik und verbrachte einen Forschungsaufenthalt bei der Migration Policy Group in Brüssel.

Esra Küçük Persönliche Referentin der Geschäftsführung

Esra Küçük ist Politikwissenschaftlerin und studierte an den Universitäten Münster, Sciences Po Lille und der University of Twente mit dem Schwerpunkt europäische Migrationspolitik. Nach ihrem Studium sammelte sie Berufserfahrung bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Im Anschluss absolvierte sie das zweijährige Management-Trainee-Programm der Stiftung Mercator.

Kathrin Pöppler Projektassistentin

Kathrin Pöppler hat einen Master in Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt „Soziale Ungleichheiten, Urbanisierung und Integrationspolitik“. Frau Pöppler unterstützte den Sachverständigenrat zuvor als studentische Hilfskraft.

Sabine Schwebel Kommunikationsmanagerin

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin. Nach Journalistenausbildung und Studium arbeitete sie u. a. im Hochschulmarketing der Wochenzeitung DIE ZEIT, beim Australischen Hochschulverband und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Nina Werdien Administration und Veranstaltungen

Nina Werdien hat einen Master in Kultur- und Medienmanagement (Freie Universität Berlin). Sie wirkte bei verschiedenen Kunst- und Medienprojekten an der Organisation von Ausstellungen und Konferenzen mit. Weitere Erfahrungen im Bereich Veranstaltungsmanagement sammelte sie bei der BerlinMediaProfessionalSchool der Freien Universität Berlin.

Dorothee Winden Kommunikationsmanagerin

Dorothee Winden ist Diplom-Politologin und Absolventin der Deutschen Journalistenschule (DJS). Nach zehnjähriger Tätigkeit als Redakteurin einer überregionalen Tageszeitung wechselte sie in die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Vor ihrer Tätigkeit für den SVR war sie u. a. Pressesprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und des Sozialverband Deutschland (SoVD).

Weitere Mitarbeit:

Dr. Uwe Hunger, Dr. Esther Weizsäcker, Stefan Rother, Florian Achberger, Constanze Annies, Stine Waibel

Die beteiligten Stiftungen



Stiftung Mercator

Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator gehört zu den großen deutschen Stiftungen. Sie initiiert und unterstützt Projekte für bessere Bildungsmöglichkeiten an Schulen und Hochschulen. Im Sinne Gerhard Mercators fördert sie Vorhaben, die den Gedanken der Weltoffenheit und Toleranz durch interkulturelle Begegnungen mit Leben erfüllen und die den Austausch von Wissen und Kultur anregen. Die Stiftung zeigt neue Wege auf und gibt Beispiele, damit Menschen – gleich welcher nationalen, kulturellen und sozialen Herkunft – ihre Persönlichkeit entfalten, Engagement entwickeln und Chancen nutzen können. So will sie Ideen beflügeln. Ihre Arbeitsweise ist geprägt von einer unternehmerischen, internationalen und professionellen Haltung. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie, fühlt sie sich in besonderer Weise verbunden.

www.stiftung-mercator.de



VolkswagenStiftung

VolkswagenStiftung

Die VolkswagenStiftung ist eine gemeinnützige Stiftung privaten Rechts, sie fördert Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre. Sie ist wirtschaftlich autark und in ihren Entscheidungen autonom. Die VolkswagenStiftung ist keine Unternehmensstiftung, sondern wurde 1961 von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen ins Leben gerufen; derzeit verfügt sie über ein Kapital von 2,4 Milliarden Euro. Seit ihrer Gründung hat sie bislang rund vier Milliarden Euro für die Förderung der Wissenschaften aufgewendet. Die Stiftung unterstützt alle Disziplinen; sie vergibt ihre Mittel im Rahmen von selbst entwickelten Förderinitiativen, mit denen sie der Wissenschaft gezielt Impulse geben will – in Deutschland und international. Die Stiftung hilft, hoch qualifizierte Forschungskapazität aufzubauen und zukunftssträchtige Forschungsgebiete zu etablieren. Sie legt Wert darauf, dass auch solche Themen aufgegriffen werden, in denen die Gesellschaft mit Recht von der Wissenschaft Unterstützung erwartet. Besondere Aufmerksamkeit widmet sie auch dem wissenschaftlichen Nachwuchs und der Zusammenarbeit von Forschern über disziplinäre und staatliche Grenzen hinweg.

www.volkswagenstiftung.de

BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für das Gemeinwohl ein. Sie engagiert sich in den Bereichen Bildung, Wirtschaft und Soziales, Gesundheit sowie Internationale Verständigung und fördert das friedliche Miteinander der Kulturen. Durch ihr gesellschaftliches Engagement will sie alle Bürgerinnen und Bürger ermutigen, sich ebenfalls für das Gemeinwohl einzusetzen. Die 1977 von Reinhard Mohn gegründete, gemeinnützige Einrichtung hält die Mehrheit der Kapitalanteile der Bertelsmann AG. Die Bertelsmann Stiftung arbeitet operativ und ist unabhängig vom Unternehmen sowie parteipolitisch neutral.

www.bertelsmann-stiftung.de

FREUDENBERG STIFTUNG



Freudenberg Stiftung

Die Freudenberg Stiftung ist 1984 von Mitgliedern der Unternehmerfamilie Freudenberg gegründet worden und ist operativ tätig. Sie erprobt mit ihren Praxispartnern in lokalen Modellstandorten Förderstrategien in den Bereichen Integrationsgesellschaft, Jugend zwischen Schule und Beruf, Demokratische Kultur und Arbeit für psychisch Kranke und investiert in die Verstetigung und Verbreitung übertragbarer Ansätze. Im Mittelpunkt der Stiftungstätigkeit stehen überwiegend Praxisvorhaben für Kinder und Jugendliche, die generell auf deren soziale Integration abzielen. Ein zentraler Arbeitsschwerpunkt ist seit der Stiftungsgründung die Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Durch kleinräumige und langfristig angelegte Praxisentwicklungsprogramme wie „Ein Quadratkilometer Bildung“ soll in benachteiligten Quartieren die Integrationskraft von Kommune und lokaler Bürgergesellschaft verbessert werden. Die Stiftung reagiert in erster Linie auf Initiativlücken staatlichen und kommunalen Handelns.

www.freudenbergstiftung.de



Gemeinnützige Hertie-Stiftung

Die Gemeinnützige Hertie-Stiftung baut auf dem Lebenswerk des 1972 verstorbenen Stifters Georg Karg, Inhaber der Hertie Waren- und Kaufhaus GmbH, auf. Mit ihrem Vermögen von rund 800 Millionen Euro und einem jährlichen Fördervolumen zwischen 20 und 30 Millionen Euro gehört die Hertie-Stiftung, die ihren Sitz in Frankfurt am Main hat, heute zu den größten privaten Stiftungen Deutschlands. Seit 1998 besteht keinerlei Unternehmensbindung mehr. Die Hertie-Stiftung versteht sich als Reformstiftung in den Bereichen Vorschule und Schule, Hochschule, Neurowissenschaften sowie Beruf und Familie. Mit modellhafter Arbeit will sie Lösungswege erproben und Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Sie ist nicht vornehmlich eine Förderstiftung, sondern ein am Gemeinnutz orientiertes Unternehmen, das seine großen Projekte selbst betreibt und teilweise in rechtlich eigenständige Organisationen überführt. Zur „Familie“ der Hertie-Stiftung gehören das Hertie-Institut für klinische Hirnforschung in Tübingen, die Hertie School of Governance in Berlin sowie die START-Stiftung gGmbH und die berufundfamilie gGmbH in Frankfurt am Main.

www.ghst.de



Körper-Stiftung

Internationale Politik, Bildung, Wissenschaft, Gesellschaft und Kultur: In diesen Bereichen ist die Körber-Stiftung mit einer Vielzahl eigener Projekte aktiv. Bürgerinnen und Bürgern, die nicht alles so lassen wollen, wie es ist, bietet sie Chancen zur Mitwirkung und Anregungen für eigene Initiativen. 1959 vom Unternehmer und Anstifter Kurt A. Körber ins Leben gerufen, ist die Stiftung heute mit eigenen Projekten und Veranstaltungen von ihren Standorten Hamburg und Berlin aus national und international aktiv.

www.koerber-stiftung.de



Vodafone Stiftung

Die Vodafone Stiftung ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland und Mitglied einer weltweiten Stiftungsfamilie. Als eigenständige gemeinnützige Institution fördert und initiiert sie als gesellschaftspolitischer Thinktank Programme mit dem Ziel, Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt zu geben, die Entwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft anzustoßen und gesellschaftspolitische Verantwortung zu übernehmen. Das Förderprofil steht unter dem Leitmotiv „Erkennen. Fördern. Bewegen.“ und konzentriert sich auf die Bereiche Bildung, Integration und soziale Mobilität. Dabei geht es der Stiftung vor allem darum, benachteiligten Kindern und Jugendlichen sozialen Aufstieg zu ermöglichen. Diesem Thema widmet sich die Stiftung durch langfristige Programmförderung, Preise, Wettbewerbe und Stipendien sowie als gesellschaftspolitischer Thinktank.

www.vodafone-stiftung.de



ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius

Wissen fördern – Kultur bereichern – Chancen eröffnen. Der liberale Geist Hamburgs und die aufgeschlossene Denkart von Gerd Bucerius prägen die ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius. Sie fördert Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultur sowie Bildung und Erziehung. In der Hansestadt hat sie mit der Bucerius Law School und dem Bucerius Kunst Forum zwei eigenständige Einrichtungen etabliert. Sie vergibt Stipendien zur Migrationsforschung und hat den Schülercampus „Mehr Migranten werden Lehrer“ initiiert.

www.zeit-stiftung.de

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Gunilla Fincke

Bildnachweise

David Ausserhofer (Seite 194–196)
Wolfgang Borrs (Seite 194/195)
Christiane Ehlert-Pohl/Bildschön GmbH (Seite 156)
Dominik Gierke/Bildschön GmbH (Seite 144)
Katharina Haak/Bildschön GmbH (Seite 162)
Dirk Hammel/Stadt Arnberg (Seite 154)
Christoforos Mechanezidis/Bildschön GmbH (Seite 140)
Dennis Meyer/Bildschön GmbH (Seite 152)
Thomas Niedermüller/Bildschön GmbH (Seite 158)
Stephan Schütze/Bildschön GmbH (Seite 160)
Michael Setzpfandt (Seite 148)
Karsten Socher/Bildschön GmbH (Seite 142)
Jo Titze/Bildschön GmbH (Seite 146)
Karsten Uhlmann/Bildschön GmbH (Seite 150)

Gestaltung

KALUZA+SCHMID GmbH
Alexanderstraße 7
10178 Berlin

Gestaltung der Deutschlandkarten: BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GMBH

Druck

Druckerei Conrad GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2012



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 diesem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun 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. Heinz Faßmann, Prof. Dr. Yasemin Karakaşoğlu, Prof. Dr. Christine Langenfeld, Prof. Dr. Ludger Pries und Prof. Dr. Werner Schiffauer.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de