



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration



forum integration
Wir machen mit.

Ein Amt im Wandel

30 Jahre Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und Integration

Ein Amt im Wandel

30 Jahre Beauftragte der Bundesregierung für Migration,
Flüchtlinge und Integration



Inhalt

30 Jahre Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	6
Die Amtszeit des Beauftragten Heinz Kühn	10
Die Amtszeit der Beauftragten Liselotte Funcke	13
Die Amtszeit der Beauftragten Cornelia Schmalz-Jacobsen	21
Die Amtszeit der Beauftragten Marieluise Beck	28
Die Amtszeit der Beauftragten Prof. Dr. Maria Böhmer	36

30 Jahre Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration



Bundeskanzlerin Angela Merkel bei ihrer Ansprache zum 30-jährigen Jubiläum des Amtes der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Die Ausländer- und Integrationsbeauftragten der Bundesregierung in der politischen Diskussion¹

Integration hat in der Politik der gegenwärtigen Bundesregierung einen sehr hohen Stellenwert. In ihrer Festrede anlässlich des 30-jährigen Bestehens des Amtes der Integrationsbeauftragten unterstrich Bundeskanzlerin Angela Merkel am 17. Dezember 2008: „Wir haben erkannt, dass Migration unser Land verändert hat, weiter verändern wird und unser Land bereichert. Wir haben erkannt, dass unser Land ein Integrationsland sein muss, um ökonomisch stark zu bleiben. Die Zukunft unseres Landes hängt davon ab, ob wir lernen, miteinander zu leben. Wenn uns das nicht gelingt, wird es schlecht um die Zukunft unseres Landes bestellt sein.“

Angela Merkel hat gleich zu Beginn ihrer Kanzlerschaft großen Wert darauf gelegt, Integration als gesellschaftspolitisches Schlüsselthema und Querschnittsaufgabe für die gesamte Bundesregierung auch institutionell zu verankern. Deshalb siedelte sie das Amt der Integrationsbeauftragten im Bundeskanzleramt an und erhob Prof. Dr. Maria Böhmer als neue Beauftragte in den Rang einer Staatsministerin. In ihrer Ansprache zum 30. Jahrestag des Amtes erinnerte die Kanzlerin auch daran, dass sich die Große Koalition von Anfang an über diesen Punkt einig war: „Wir haben uns an der Sache orientiert und gesagt: Dieses Amt ist eine Querschnittsaufgabe, es soll in Zukunft hier angesiedelt sein.“

¹ Der vorliegende Text basiert auf dem Beitrag: Bernd Geiß (2001): „Die Ausländerbeauftragten der Bundesregierung in der ausländerpolitischen Diskussion“, in: Edda Currie, Tanja Wunderlich (Hrsg.): Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen, Festschrift des europäischen forums für migrationsstudien efms. Stuttgart: Lucius & Lucius. Der Autor Bernd Geiß war langjähriger Referatsleiter im Arbeitsstab der Ausländerbeauftragten. Der Text wurde aktualisiert und anlässlich des 30-jährigen Jubiläums des Amtes fortgeschrieben.



Kinder lesen gemeinsam

Mit dem Einzug ins Kanzleramt und mit der breiten Unterstützung der gesamten Bundesregierung eröffneten sich für die Beauftragte völlig neue Gestaltungsspielräume. Staatsministerin Maria Böhmer leitete mit dem Nationalen Integrationsplan ein grundlegendes Umsteuern in der Integrationspolitik ein. Sie beschritt neue Wege einer aktivierenden und nachhaltigen Integrationspolitik, bezog – erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik – Kooperationspartner aus allen föderalen Ebenen und der gesamten Gesellschaft ein, darunter eine große Anzahl von Organisationen der Migrantinnen und Migranten. Mit dem Nationalen Integrationsplan wurde die Integrationspolitik in Deutschland auf eine neue, thematisch umfassende, auf gemeinsamer Verantwortung von Staat und Gesellschaft basierende Grundlage gestellt.

Die Arbeitsbedingungen und Einflussmöglichkeiten haben sich für die Integrationsbeauftragte somit seit 2005 deutlich verbessert. Lange Zeit war Ausländer- und Integrationspolitik ein zwischen den Parteien und politischen Lagern hoch umstrittenes Thema. Sie führte ein Schatten-dasein neben vermeintlich wichtigeren Themen der Gesellschaftspolitik und schaffte oftmals nur durch Negativschlagzeilen den Sprung über die Schwelle der öffentlichen Aufmerksamkeit. Alle Vorgängerinnen und Vorgänger Maria Böhmers haben sich dafür eingesetzt,

neben den migrationsbedingten Problemen vor allem die Potenziale der Zugewanderten und den Gewinn, den sie für Deutschland darstellen, in den Blick zu nehmen. Doch sie hatten es schwerer, mit ihren Anliegen – die stets die Anliegen der Millionen Zugewanderten und ihrer Nachkommen waren – innerhalb der Bundesregierung Gehör zu finden. Auch daran erinnerte Maria Böhmer beim Festakt: „Wenn ich recht informiert bin, war noch bei keinem Jubiläum ein Bundeskanzler zugegen. Das zeigt den neuen Stellenwert der Integrationspolitik innerhalb der Bundesregierung. Integration ist endlich politische Schlüsselaufgabe.“ Sie machte deutlich: „Das Amt der Integrationsbeauftragten wandelt sich. Ja, es muss sich wandeln, um neuen Anforderungen gerecht zu werden.“

In der Tat hat sich das Amt der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung in den vergangenen drei Jahrzehnten stark gewandelt. Aus den Anfängen mit gerade einmal zwei Mitarbeitern ist ein mehr als 30-köpfiges Kompetenzzentrum für Integrationspolitik geworden.

Diese Broschüre beleuchtet die wechselvolle Geschichte des Amtes, ordnet sie in die Zusammenhänge der ausländer- und integrationspolitischen Debatten ein, zeichnet die Entwicklung der Stellung und Aufgaben der Beauftragten nach und erläutert die wichtigsten politischen Forderungen der fünf Amtsinhaberinnen und -inhaber sowie ihre wichtigsten Erfolge und Rückschläge.

Die Bezeichnung für das Amt wechselte im Laufe dieser drei Dekaden mehrfach. Alle Beauftragten füllten ihre Aufgabe unterschiedlich aus, standen vor unterschiedlichen Herausforderungen und setzten eigene Schwerpunkte – wobei naturgemäß immer auch die politische Herkunft eine Rolle spielte. Wie ein roter Faden ziehen sich jedoch drei Gemeinsamkeiten durch die dreißigjährige Geschichte des Amtes, die Maria Böhmer in ihrer Festrede hervorhob: „Alle Beauftragten haben stets betont: Die Integration der Zuwanderer ist eine politische Schlüsselaufgabe. Dabei geht es ebenso um den einzelnen Menschen und seine Chancen wie um den sozialen Frieden und die Leistungsfähigkeit unseres Landes. Alle Beauftragten haben sich einzelner Schicksale angenommen. Und alle Beauftragten haben betont, wie wichtig die Bildung und Förderung gerade der Kinder und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien ist.“

Die Amtszeit des Beauftragten Heinz Kühn



Von 1955 bis 1973 wurden mithilfe der Bundesanstalt für Arbeit ausländische Arbeitskräfte zur Beschäftigung in der Bundesrepublik angeworben. 1973 – im Jahr des Anwerbestopps – betrug die Zahl der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland 2,6 Millionen, die der ausländischen Wohnbevölkerung insgesamt rund 4 Millionen.

Anders als ursprünglich beabsichtigt, hatte sich aus der befristeten Beschäftigung ein Trend zum Daueraufenthalt in der Bundesrepublik entwickelt. Familienangehörige zogen nach, ausländische Kinder wurden in Deutschland geboren. Diese Entwicklung führte zu Schwierigkeiten bei der Wohnungs- und Gesundheitsversorgung, in den Schulen und im Verhältnis zwischen Deutschen und Ausländern.

Um dem zu begegnen, erhob der CDU-Bundestagsabgeordnete Dieter Hüssing schon 1970 die Forderung nach einem Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, doch erst im November 1978 beschloss das Bundeskabinett nach einer ausführlichen Beratung über die Lage der ausländischen Familien, einen „Beauftragten zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ zu berufen. Am 1. Dezember 1978 trat der erste Beauftragte Heinz Kühn, früherer Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, sein Amt an.

Die organisatorische Anbindung des Beauftragten an das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung machte deutlich, dass ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur damaligen Zeit überwiegend unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten betrachtet worden waren. Der Beauftragte sollte sich nun aber ressortübergreifend mit der Lage der ausländischen Bevölkerung auseinandersetzen und Vorschläge zur Bewältigung der Probleme erarbeiten. Er sollte dabei alle Lebensbereiche der ausländischen Bevölkerung berücksichtigen. Ferner bestand seine Aufgabe darin, der deutschen Bevölkerung die Notwendigkeit der Integration bewusst zu machen und ihre Bereitschaft zur Mitwirkung zu stärken.

Die personelle Ausstattung des Beauftragten war mit zwei Mitarbeitern ebenso bescheiden wie seine direkten politischen Einflussmöglichkeiten. Der Beauftragte war nicht befugt, unmittelbar auf die Gesetzgebung und Verwaltung einzuwirken. Er sollte lediglich das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen.

Nach 10 Monaten im Amt legte Heinz Kühn im September 1979 sein Memorandum „Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland“ vor. Bereits damals – vor beinahe 30 Jahren – stellte der Beauftragte unter anderem fest, dass mit der Arbeitnehmeranwerbung eine unumkehrbare Entwicklung eingetreten sei und dass das Faktum der Einwanderung anerkannt werden müsse. Er sagte voraus, dass sich eine große Zahl von Einwanderern in Deutschland dauerhaft niederlassen werde. Ihnen müsse ein Angebot zur vorbehaltlosen und dauerhaften Integration gemacht werden. Heinz Kühn setzte schon damals

die Themen Einbürgerung und politische Mitwirkung der Migrantinnen und Migranten auf die Tagesordnung. Nicht zuletzt forderte er die volle rechtliche und tatsächliche Gleichstellung des integrationsbereiten Teiles der Zugewanderten, da eine ganze Bevölkerungsgruppe auf Dauer nicht in einem Sonderstatus belassen werden dürfe.

Heinz Kühn hatte erkannt, dass sich Integrationsmaßnahmen besonders auf ausländische Kinder und Jugendliche konzentrieren müssen. Daher befasst sich ein großer Teil seines Memorandums mit den Themen Kindergarten, Schule und berufliche Ausbildung. Aus heutiger Sicht liest sich sein Memorandum wie ein Integrationsprogramm für die 1980er- und 1990er-Jahre. Selbst im neuen Jahrtausend sind viele seiner Forderungen aktuell. So schrieb Heinz Kühn schon damals, dass es notwendig sei, ausländischen Kindern und Jugendlichen an staatlichen Schulen Religionsunterricht zu erteilen. Dies solle analog dem entsprechenden Unterricht der deutschen Schüler und inhaltlich in Übereinstimmung mit den zuständigen religiösen Autoritäten geschehen. So könnten problematische Selbsthilfeversuche wie etwa Koranschulen vermieden werden.

Die Amtszeit der Beauftragten Liselotte Funcke



Nach knapp zweijähriger Tätigkeit gab Heinz Kühn zum Jahresende 1980 sein Amt auf, um ein Abgeordnetenmandat im Europäischen Parlament anzutreten. Als Nachfolgerin bestellte das Bundeskabinett die frühere Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages und ehemalige Wirtschaftsministerin von Nordrhein-Westfalen, Liselotte Funcke. In ihrer mehr als zehnjährigen Amtszeit – die bislang längste aller Beauftragten – hat sie das Amt nachhaltig geprägt und bekannt gemacht.

Die Aufgabenstellung des Amtes und der Handlungsspielraum der Beauftragten wurden – zumindest auf dem Papier – erweitert. Die Beauftragte sollte die Bundesregierung in ihren ausländerpolitischen Bemühungen unterstützen, die Weiterentwicklung der Integrationspolitik anregen, auf eine Verstärkung und bessere Koordinierung der Integrationsmaßnahmen hinwirken und das Verständnis von

Deutschen und Ausländern füreinander fördern. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, wurden der Beauftragten – die nun mit einem siebenköpfigen Mitarbeiterstab ausgestattet war – die Mitberatung in Ressortbesprechungen, in Sitzungen von interministeriellen Ausschüssen über einschlägige Vorhaben und die entsprechende Teilnahme an Kabinettsitzungen zugesagt. Die Bundesministerien wurden aufgefordert, sie in ihrer Arbeit zu unterstützen.

Diese Zusagen wurden jedoch nur teilweise eingehalten. Zu Kabinettsitzungen wurde Liselotte Funcke nicht eingeladen. Ihre mehrfachen Bitten und Angebote, dem Bundeskanzler ihre Einschätzungen und Vorschläge zur Ausländerpolitik persönlich darzulegen, wurden abgelehnt. Diese Ablehnung war einer der Gründe dafür, dass sie nach über zehnjähriger Tätigkeit 1991 von ihrem Amt zurücktrat.

Heinz Kühn hatte 1979 in seinem Memorandum festgestellt, dass die künftige Politik die Mehrzahl der in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Familien nicht mehr als „Gastarbeiter“, sondern als Einwanderer werten müsse. Das Bundeskabinett setzte bei der Aufgabenstellung der Beauftragten noch andere Schwerpunkte. Liselotte Funcke erhielt den Auftrag, die Regierungen der Herkunftsländer für eine Förderung der freiwilligen Rückkehr zu gewinnen. Die Beauftragte sah die Rückkehrförderung aber eher als Integrationshindernis an. Sie kritisierte den Zwiespalt, der in der Erwartung zum Ausdruck kam, dass die ausländische Bevölkerung sich einerseits integrieren, gleichzeitig aber auch rückkehrbereit sein solle.

Ihre schärfste politische Auseinandersetzung führte Liselotte Funcke in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre mit dem damaligen Innenminister Friedrich Zimmermann, der das Nachzugsalter für ausländische Kinder von 16 auf sechs Jahre herabsetzen wollte. Ihr Widerspruch trug – zusammen mit dem Protest der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände und des DGB – entscheidend dazu bei, dass es bei dem Nachzugsalter von 16 Jahren blieb.

Mit ihren Veröffentlichungen trug Liselotte Funcke dazu bei, die seinerzeit sehr emotionalisiert geführte ausländerpolitische Diskussion auf eine sachliche Ebene zu stellen. Sie veröffentlichte jährlich

die „Daten und Fakten zur Ausländersituation in der Bundesrepublik Deutschland“. In ihrem „Bericht zur Ausländerbeschäftigung“ (1986) stellte sie die positive Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in Vergangenheit und Gegenwart heraus und wies auf deren zunehmende Bedeutung angesichts des absehbaren Rückgangs und der zunehmenden Überalterung der einheimischen Bevölkerung hin. Bereits vor mehr als zwanzig Jahren erkannte Liselotte Funcke die zu erwartenden Engpässe auf dem Arbeitsmarkt. Unter anderem konstatierte ihr Bericht – rund eineinhalb Jahrzehnte vor der Green-Card-Diskussion –: „Insbesondere die Informationsverarbeitung wird von dieser Strukturverschiebung auf dem Arbeitsmarkt betroffen sein und mehr qualifizierte Fachkräfte benötigen als heute“.

Liselotte Funcke wollte die ausländerpolitische Debatte aber nicht nur im engen politischen Raum führen, sondern ihr zugleich mehr breite öffentliche Aufmerksamkeit verleihen. Sie erkannte früh, dass die Medien als Partner für Integration gewonnen werden müssen, und



Liselotte Funcke (Mitte) gemeinsam mit Cornelia Schmalz-Jacobsen und Fritz Pleitgen auf der CIVIS-Preisverleihung

entwickelte die Idee für einen Rundfunkpreis. Seit 1988 wird einmal im Jahr der CIVIS Hörfunk- und Fernsehpreis für Verständigung mit Ausländern (heutiges Motto „Leben in der kulturellen Vielfalt – Achtung des anderen“) von der ARD (vertreten durch den WDR), der Freudenberg Stiftung und der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung verliehen. Er ist heute der wichtigste europäische Medienpreis für Integration und kulturelle Vielfalt.



Liselotte Funcke beim Besuch der Universität Eskisehir in der Türkei

In der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre arbeitete Liselotte Funcke besonders eng und gut mit den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und dem DGB zusammen. Außerdem gründete sie eines der bis heute wichtigsten Netzwerke für die Information und Zusammenarbeit der Beauftragten der verschiedenen föderalen Ebenen: Seit Mitte der 1980er-Jahre organisierte sie die regelmäßig ein- bis zweimal im Jahr stattfindende Bundeskonferenz der Ausländer- und Integrationsbeauftragten des Bundes, der Länder und der Kommunen.

In die Amtszeit Liselotte Funckes fielen auch die friedliche Revolution in der DDR und deren Beitritt zur Bundesrepublik – ein Prozess, der die Ausländer- und Integrationspolitik in Deutschland vor neue Herausfor-

derungen stellte. Nach dem Ende der SED-Diktatur kam es in der DDR zu verschiedenen fremdenfeindlichen Übergriffen. Diese offen zutage tretende Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, betrachtete auch die erste und einzige Ausländerbeauftragte der DDR, Almuth Berger, als eine ihrer wesentlichsten Aufgaben. Die Pastorin Berger war in der DDR seit Mitte der 1970er-Jahre in der Friedensbewegung und seit 1986 in der Ausländerarbeit aktiv gewesen und hatte 1988 die DDR-weit erste Begegnungsstätte für In- und Ausländer „Cabana“ in Ost-Berlin gegründet. 1989 war sie Mitbegründerin der Bürgerbewegung „Demokratie Jetzt“ und nahm als deren Delegierte an den Beratungen des Zentralen Runden Tisches der DDR in der Arbeitsgruppe Ausländerfragen teil. Als Ausländerbeauftragte war Almuth Berger seit dem 1. März 1990 im Rang einer Staatssekretärin mit Berechtigung zur Teilnahme an den Ministerratssitzungen direkt beim Ministerpräsidenten Modrow, später dann bei Lothar de Maizière angesiedelt.

Almuth Berger nutzte ihre nur sieben Monate währende Amtszeit in der DDR-Regierung dazu, mit Aufklärung und Information gegen Fremdenfeindlichkeit vorzugehen. Eine Ursache für diese sah sie in der massiven Abschottungspolitik, mit der das DDR-Regime Kontakte zwischen Einheimischen und Ausländern verhindert hatte sowie in der jahrelangen Tabuisierung des Themas. Einen zweiten Grund sah Almuth Berger in der zunehmenden Angst vor Arbeitsplatzverlust und sozialem Abstieg, die sich unter den Beschäftigten der ehemals volkseigenen Betriebe breitmachte. Angesichts dieser Stimmung war es besonders schwierig, die Aufnahme von Tausenden Asylsuchenden in der Bevölkerung zu vermitteln sowie in sehr kurzer Zeit Verantwortlichkeiten zu regeln und die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Auch das gehörte – in Zusammenarbeit mit kommunalen Stellen – zum Aufgabenbereich der Ausländerbeauftragten.

Ein wesentlicher Schwerpunkt in der Tätigkeit wurde durch die schwierige Situation der 90 000 Arbeiterinnen und Arbeiter, die im Rahmen von Regierungsabkommen in der DDR lebten und arbeiteten, bestimmt. Die unter den Bedingungen einer staatlich gelenkten Planwirtschaft abgeschlossenen Verträge mussten dringend geändert werden, um willkürliche massenweise Abschiebungen und rechtlose Zustände zu verhindern. Unter Leitung der Ausländerbeauftragten verhandelte eine Regierungsdelegation der DDR mit den Regierungen in

Vietnam, Mosambik und Angola über Vertragsänderungen, die unter anderem Entschädigungen bei einer Heimkehr, aber auch die Option zum Bleiben in der DDR vorsahen. Im Anschluss daran setzte sich die Beauftragte intensiv für ein Aufenthaltsrecht der in Deutschland verbleibenden Arbeiterinnen und Arbeiter ein.



Frau Almuth Berger, Ausländerbeauftragte der DDR

Um die politische Teilhabe zu stärken, befürwortete Almuth Berger ein kommunales Wahlrecht für Ausländer – das bei den einzigen freien Kommunalwahlen in der DDR am 6. Mai 1990 galt – im gesamten wiedervereinigten Deutschland. Kritisch betrachtete sie die Entwicklungen im bundesdeutschen Asylrecht, sprach sich für eine großzügige Aufnahmeregelung nach der Genfer Konvention aus und warb darüber hinaus für eine geregelte Einwanderung nach einem Quotensystem. Die im Zuge der Aufhebung der innerdeutschen Grenze erschwerte Einreise für Osteuropäer sah sie als „Belastung, weil Europa bei uns nicht aufhört und auch Osteuropa zum europäischen Haus gehört“.²

² Ebd.

Ein besonders sensibles Thema in ihrer Amtszeit war die Frage der Aufnahme russisch-jüdischer Flüchtlinge in der DDR. Die erste frei gewählte Volkskammer hatte sich einstimmig zu einer Verantwortung für erlittenes Unrecht an Juden auch in der DDR-Zeit bekannt und beschlossen, verfolgten Juden Asyl zu gewähren. Die Ausländerbeauftragte brachte nach langen und schwierigen Verhandlungen eine Beschlussvorlage in den Ministerrat ein, mit der die Aufnahme und soziale Absicherung von jüdischen Menschen aus Osteuropa aus humanitären Gründen beschlossen wurde. Im Januar 1991 beschloss die Innenministerkonferenz eine Aufnahmeregelung nach dem Kontingentflüchtlingsgesetz.

Mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 endete die Amtszeit Almuth Bergers als Ausländerbeauftragte der DDR. 1991 wurde sie Ausländerbeauftragte des Landes Brandenburg. Zu ihrem dortigen 10. Amtsjubiläum zog sie Bilanz und richtete zugleich den Blick nach vorn: „In der Debatte um ‚Ausländerpolitik‘ hat in letzter Zeit ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Einwanderung und Integration werden endlich öffentlich thematisiert. Meine Hoffnung ist, dass den Worten in Zukunft auch Taten folgen. Der Weg zu einer Akzeptanz eines Einwanderungslandes braucht bestimmt einen langen Atem“.³ 2006 ging Almuth Berger in den Ruhestand.

Auch Liselotte Funcke wies früh auf stärker und bedrohlicher werdende Formen der Fremdenfeindlichkeit und Gewalt in Deutschland hin. In ihrem Schreiben vom 17. Juni 1991 an Bundeskanzler Helmut Kohl, mit dem sie ihr Amt als Ausländerbeauftragte zurückgab, drückte sie ihre Befürchtung aus, dass die zunehmende Beunruhigung in der deutschen und die Enttäuschung in der ausländischen Bevölkerung zu Entwicklungen führen würden, die immer schwerer beherrschbar seien. In der wachsenden Fremdenfeindlichkeit in den fünf neuen Bundesländern sah sie ein Alarmsignal dafür.

Drei Monate vor ihrem Rücktritt, im März 1991, legte Liselotte Funcke das Resümee ihrer Tätigkeit in dem „Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und

³ Pressemitteilung der Ausländerbeauftragten des Landes Brandenburg Nr. 060/01 vom 9.4.2001.

ihrer Familienangehörigen“ vor. Darin hielt sie fest, dass die zukünftige Entwicklung von einer ständigen Wanderungsbewegung von Süden nach Norden und in Europa von Osten nach Westen gekennzeichnet sein werde. Diese Wanderungsbewegung könne nicht durch Gesetze und Abweisungen an den Grenzen ferngehalten und schon gar nicht – aus humanitären wie politischen Gründen – vollends gestoppt werden. Zur Bewältigung der sich daraus ergebenden Herausforderungen aber fehlten die Konzepte, kritisierte die Beauftragte.

Liselotte Funcke hatte auch im Blick, dass die zunehmende Bedeutung der Ausländer- und Flüchtlingsfrage eine effektivere Vertretung auf Regierungsebene und in der Gesellschaft erfordere. Sie schlug deshalb vor, eine „Stelle für Migration und Integration“ innerhalb der Bundesregierung zu errichten. Diese Stelle sollte – ähnlich wie das Bundesumweltministerium – eine Querschnittsaufgabe übernehmen und sich allen politischen Fragen widmen, die sich aus der Zuwanderung und Integration ergeben. Sie müsse für alle Zuwanderer zuständig sein: für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, Asylsuchende und Flüchtlinge, ausländische Studierende, für ausländische Ehegatten von Deutschen und nicht zuletzt für Aussiedlerinnen und Aussiedler, soweit für sie Integrationshilfen erforderlich sind. Eine solche Stelle solle an interministeriellen Beratungen beteiligt und im Kabinett vertreten sein.

Daneben empfahl die Beauftragte, eine „Ständige Kommission für Migration und Integration“ zu bilden, die die politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen für ein spannungsfreies Zusammenleben von einheimischer und zugewandter Bevölkerung gestalten und Anlaufstelle für Betroffene sein solle. Nicht zuletzt forderte sie eine europäische Migrationspolitik. Die internationalen Migrationsbewegungen erforderten eine gemeinsam abgestimmte Politik. Deshalb sollten auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften die inhaltlichen und organisatorischen Voraussetzungen für eine koordinierte Politik geschaffen werden.

Die Amtszeit der Beauftragten Cornelia Schmalz-Jacobsen



Nachfolgerin von Liselotte Funcke wurde die Bundestagsabgeordnete Cornelia Schmalz-Jacobsen, frühere Berliner Senatorin für Jugend und Familie und spätere Generalsekretärin der FDP. Laut Kabinettsbeschluss vom 14. November 1991 war sie zuständig für die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die übrigen Ausländerinnen und Ausländer, die sich aufgrund einer Aufenthaltserlaubnis, einer Aufenthaltsberechtigung, einer bilateralen staatlichen Vereinbarung oder einer EG-rechtlichen Vereinbarung in der Bundesrepublik aufhielten, einschließlich der nachzugsberechtigten Familienangehörigen. Damit wurde der Zuständigkeitsbereich gegenüber der früheren Ausländerbeauftragten ausgeweitet, bezog sich jedoch nicht ausdrücklich auf Asylbewerber und Flüchtlinge.

Die Aufgaben selbst wurden nur geringfügig geändert. So sollte die Beauftragte die Bundesregierung in ihren ausländerpolitischen Bemühungen unterstützen und für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik auch im europäischen Rahmen Anregungen geben. Als Ansprechpartnerin sowohl für die Bundesregierung als auch für Initiativen zur Integration in Ländern, Kommunen und gesellschaftlichen Gruppen sollte sie das Verständnis von Deutschen und Ausländern füreinander fördern. Die Aufgabe zur Mithilfe bei der Rückkehrförderung entfiel.

Die direkten Einflussmöglichkeiten der neuen Amtsinhaberin innerhalb der Bundesregierung wurden jedoch entscheidend verbessert. Laut Kabinettsbeschluss war die Beauftragte bei der Vorbereitung von Gesetzen und Rechtsverordnungen sowie bei sonstigen Angelegenheiten, die ihren Aufgabenbereich betreffen, zu beteiligen. Alle Bundesressorts hatten sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Außerdem bekam sie fünf weitere Mitarbeiter, auch die sachliche Ausstattung wurde verbessert.

Mit Cornelia Schmalz-Jacobsens Amtsübernahme änderte sich auch der Name des Amtes. Aus der „Beauftragten der Bundesregierung für die Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ wurde die „Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer“. Ausländerpolitik beschränkte sich zu diesem Zeitpunkt längst nicht mehr auf die Arbeitsmigrantinnen und -migranten; ein Umstand, der sich auch in der Bezeichnung des Amtes widerspiegeln sollte. Gleichzeitig wurde eine Außenstelle des Amtes in Berlin eingerichtet, um den durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik entstandenen spezifischen Herausforderungen in diesem Bereich auch räumlich näher zu sein.

Die Amtszeit Cornelia Schmalz-Jacobsens begann unter den denkbar schwierigsten Bedingungen. Anfang der 1990er-Jahre verzeichnete die Bundesrepublik die höchsten Zuwanderungsraten seit der Aufnahme der Heimatvertriebenen in den ersten Nachkriegsjahren. Aus dem ehemaligen Jugoslawien kamen große Gruppen von Kriegsflüchtlingen nach Deutschland. 1992 und 1993 wurden die häufigsten und gewalttätigsten fremdenfeindlichen Straftaten verübt – erinnert sei nur an die Anschläge von Rostock, Mölln und Solingen. Gleichzeitig strebte die teilweise sehr emotional geführte Asyldebatte ihrem Höhepunkt zu.

Neben Staatsangehörigkeit und Einbürgerung gehörten somit auch der Umgang mit Flüchtlingen sowie die Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit zu den bestimmenden Themen der Amtszeit von Cornelia Schmalz-Jacobsen. Sie hatte bereits im Februar 1993 einen Vorschlag für einen Gesetzentwurf zur Änderung und Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts vorgelegt, der das „ius soli“ (Geburtsrecht) für in Deutschland geborene Ausländerkinder, weitere Erleichterungen bei der Einbürgerung sowie die Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorsah. Mit ihrem ersten Bericht „Jugend ohne deutschen Pass – Bestandsaufnahme und Perspektiven für ein Land, das Einwanderer braucht“ (Dezember 1992) griff Cornelia Schmalz-Jacobsen Themen und Forderungen von Heinz Kühn und Liselotte Funcke auf und entwarf ein „Gesamtkonzept Zuwanderung“, welches auch die Integrations- und minderheitenpolitischen Erfordernisse benannte.

Kennzeichnend für ihre Tätigkeit war auch eine breite Palette der Öffentlichkeitsarbeit zu Themen wie Ausländerrecht, Einbürgerung, Kriminalität, Fragen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge, Gesundheit und Migration, interkulturelle Öffnung sozialer Dienste, Diskriminierung von Ausländern in der Kfz-Versicherung, Doppelstaatsangehörigkeit und Wehrpflicht, Bildungs- und Ausbildungssituation ausländischer Jugendlicher und Erwerb deutscher Sprachkenntnisse. Zur allgemeinen Information dienten die jährlich veröffentlichten „Daten und Fakten zur Ausländersituation“, ein Handbuch über „Migration und Integration in Zahlen“ (1997), ein zusammen mit der Fernuniversität Hagen 1997 herausgegebenes Lexikon „Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland“ sowie drei an den Deutschen Bundestag erstattete Berichte über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.

Die Beauftragte veranstaltete 1995 anlässlich des 40. Jahrestages der Anwerbung der ersten ausländischen Arbeitskräfte aus Italien ein Symposium unter dem Titel „Heimat: Vom Gastarbeiter zum Bürger“. Sie führte so die Tradition der früheren Beauftragten fort, die Ausländer nicht auf ihre Arbeitsmarktfunktion zu reduzieren.

Um das europäische Netzwerk der Ausländerbeauftragten zu stärken, lud Cornelia Schmalz-Jacobsen im Jahr 1996 Ausländerbeauftragte anderer EU-Länder nach Bonn ein, um insbesondere Fragen der un-

zulänglichen Situation von Drittstaatlern innerhalb der Europäischen Union zu erörtern. Im gleichen Jahr ist die Schrift „Ausländerbeauftragte anderer Länder“ erschienen, die die Stellung und Aufgaben vergleichbarer Einrichtungen in anderen Ländern beschreibt. Innerhalb Deutschlands wurde das Netzwerk der Ausländerbeauftragten durch regelmäßige Bundeskonferenzen mit den Beauftragten von Ländern und Kommunen und die gemeinsame Erarbeitung eines Berufsbildes für kommunale Beauftragte gefestigt.



Cornelia Schmalz-Jacobsen auf der CIVIS-Preisverleihung

Im November 1997 wurden die Stellung und Aufgaben der Ausländerbeauftragten erstmals gesetzlich geregelt. Die Aufnahme in das Ausländergesetz (§§ 91a bis 91c) stellte eine deutliche Aufwertung des Amtes dar. Die Zuständigkeit der Beauftragten erstreckte sich fortan auf alle Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, ihre Aufgaben wurden beträchtlich ausgeweitet. Im Gesetz wurde verankert, dass die Beauftragte frühzeitig bei Rechtssetzungsvorhaben der Bundesre-

gierung und einzelner Bundesministerien sowie bei sonstigen Angelegenheiten, die ihren Aufgabenbereich betreffen, zu beteiligen ist. Ebenso wurde die Verpflichtung der Bundesministerien bekräftigt, die Beauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Außerdem wurde ihr die Möglichkeit eingeräumt, der Bundesregierung Vorschläge zu unterbreiten und Stellungnahmen zuzuleiten. Gesetzlich festgeschrieben wurde auch ihre seit 1993 aufgrund eines Bundestagsbeschlusses bestehende Aufgabe, dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre einen Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland zu erstatten. Ferner erhielt die Beauftragte die Befugnis, Stellungnahmen anzufordern, wenn öffentliche Stellen des Bundes Ausländer aus nicht zu rechtfertigenden Gründen ungleich behandeln oder sonst die Rechte von Ausländern nicht wahren. Mit der Aufnahme in das Ausländergesetz hatte sich auch der Name des Amtes ein weiteres Mal geändert. Er lautete nun: „Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen“.

Cornelia Schmalz-Jacobsen hat zum Ende ihrer Amtszeit ein Memorandum unter dem Titel „Integration – Grundvoraussetzung ohne Alternative“ (August 1998) vorgelegt. Sie bezeichnete darin Integration als alternativlos. Zugleich bemängelte sie, dass in Deutschland bislang keine klare Beschreibung von Mindestanforderungen für die soziale Integration existiere. Dazu zählte Cornelia Schmalz-Jacobsen die Achtung von Normen und Werten, wie sie die Verfassung fest schreibt: Menschenwürde, Gleichheit aller Menschen, Demokratie als politisches Ordnungsprinzip und Wahrung des Rechtsstaates. Darüber hinaus betrachtete sie das Erlernen der deutschen Sprache als elementare Grundvoraussetzung für die Integration in das gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Leben. Der Spracherwerb sei eine Integrationsleistung, die nicht nur von den Zugewanderten verlangt werden müsse, sondern ihnen gleichzeitig die größte gesellschaftliche Anerkennung verschaffe, ja diese letztlich sogar bedinge.

Die Beauftragte sah bei Ausländern und Spätaussiedlern beinahe identische Integrationsanforderungen und -schwierigkeiten und forderte deshalb, dass die soziale Integration von Aussiedlern und Ausländern nicht länger getrennt voneinander verfolgt wird. Es sei höchste Zeit für ein schlüssiges Konzept einer systematischen Integrationspolitik für alle Zuwanderer, die dauerhaft nach Deutschland kommen.

Zum Bereich Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht forderte sie das „ius soli“ für Kinder, deren Eltern ihren festen Lebensmittelpunkt in Deutschland haben. Ab dem 18. Lebensjahr sollten sie sich entscheiden, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit behalten möchten. Daneben trat Cornelia Schmalz-Jacobsen vor allem für die Verkürzung der Fristen ein, die den Rechtsanspruch für eine Einbürgerung regeln. Die Hinnahme von Mehrstaatigkeit bezeichnete sie nicht als Ziel einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, sondern als ein Mittel, um die Einbürgerung weiter zu erleichtern. Für sie hatte die Erhöhung der Einbürgerungszahlen und damit die Verhinderung eines weiteren Auseinanderklaffens von Staatsvolk und Wohnbevölkerung Vorrang vor der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Ein Recht auf doppelte Staatsangehörigkeit sollte es aber nach ihrer Vorstellung auch künftig nicht geben.



Cornelia Schmalz-Jacobsen im Gespräch

Die Beauftragte betonte in ihrem Memorandum, dass es im Prozess der Globalisierung nicht nur um den freien Verkehr von Waren gehe, sondern dass dieser auch vor Fragen der Innenpolitik nicht haltmache. Es müssten Lösungen gefunden werden, um den Trend zur Behinderung von Besuchsreisen und Ehegattennachzug zurückzunehmen. Unter dem Stichwort „Europäisierung der Asyl-, Migrations- und Integrationspolitik“ forderte Cornelia Schmalz-Jacobsen eine rechtliche Vereinbarung zur Asylgewährung und Flüchtlingsaufnahme. Eine gemeinsame europäische Migrationspolitik dürfe sich nicht auf die illusionäre Absicht beschränken, die Außengrenzen abschotten und Immigration dadurch faktisch unmöglich machen zu können. Es sei zwingend notwendig, die legale Zuwanderung auf eine stabile rechtliche Grundlage zu stellen sowie sie mithilfe flexibler Quotensysteme und Auswahlkriterien zu lenken und zu begrenzen.

Eine weitere Forderung ihres Memorandums bezog sich auf die Ungleichbehandlung von legal und dauerhaft ansässigen Drittstaatsangehörigen und Unionsbürgern. Die Beauftragte sah die Gefahr der Verfestigung einer Zwei-Klassen-Ausländergesellschaft, wenn die Rechte der Drittstaatsangehörigen nicht denen der Unionsbürger angepasst würden. Insbesondere Deutschland dürfe das nicht gleichgültig sein, weil Drittstaatler die große Mehrheit aller hier lebenden Ausländer ausmachten und fast die Hälfte aller Drittstaatsangehörigen innerhalb der Europäischen Union in Deutschland lebten.

Ähnlich wie Liselotte Funcke äußerte sich Cornelia Schmalz-Jacobsen zu den institutionellen Rahmenbedingungen eines steuernden Zuwanderungsgesetzes, indem sie die Einrichtung eines Bundesamtes für Migration und Integration forderte. Diesem müsse eine ständige beratende Expertenkommission zur Seite gestellt werden, die in regelmäßigen Abständen über Quoten und Kriterien einer solchen Zuwanderungsregelung beschließt.

Mit Ende der 13. Legislaturperiode schied Cornelia Schmalz-Jacobsen 1998 aus dem Amt der Beauftragten aus.

Die Amtszeit der Beauftragten Marieluise Beck



Nachfolgerin von Cornelia Schmalz-Jacobsen wurde im November 1998 die Bundestagsabgeordnete der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Marieluise Beck. Das Amt blieb in seiner Stellung und seinen Aufgaben zunächst unverändert. Die personelle Ausstattung wurde jedoch von 16 auf über 20 Mitarbeiter erhöht. Im September 1999 zog die Beauftragte mit ihrem Arbeitsstab von Bonn nach Berlin um, sodass der überwiegende Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim ersten Dienstsitz in Berlin tätig wurde.

Marieluise Beck stand mit zahlreichen Aktivitäten in Kontinuität mit den früheren Ausländerbeauftragten. Sie veröffentlichte 1999 erstmals den jährlichen „Migrationsbericht“, der die Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland auch mit der Zielsetzung darstellte, versachlichend auf die politische Zuwanderungsdebatte einzuwirken.

Es folgten weitere Veröffentlichungen zu den Themen Bildung, Gesundheit, Arbeit und Religion, wie etwa „Islam einbürgern – Auf dem Weg zur Anerkennung muslimischer Vertretungen in Deutschland“ (November 2005).

In der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Oktober 1998) wurde zum ersten Mal – neunzehn Jahre nachdem Heinz Kühn dies gefordert hatte – anerkannt, dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess nach Deutschland stattgefunden habe und dass man auf die Integration der dauerhaft in Deutschland lebenden Zuwanderer setzen müsse. Ins Zentrum der Integrationspolitik wollte man die Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts stellen. Zur Förderung der Integration sollten auch Ausländer aus nicht-EU-Staaten das Wahlrecht in Kreisen und Gemeinden erhalten. Die Reform des eigenständigen Ehegatten-Aufenthaltsrechts sollte fortentwickelt werden. Angesprochen wurden in der Koalitionsvereinbarung auch eine mögliche Härtefallregelung und eine einmalige Altfallregelung für langjährig Geduldete. Die Flughafenverfahren sollten überprüft und die Verwaltungsvorschriften mit dem Ziel überarbeitet werden, geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe zu berücksichtigen. Großen Nachdruck legte die Koalitionsvereinbarung auf eine gemeinsame europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik, die die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention beachtet. Unter dem Stichwort „Minderheitenrechte“ wurde in der Koalitionsvereinbarung ein Gesetz gegen Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung angekündigt, das auch die Diskriminierungsmerkmale Hautfarbe und ethnische Zugehörigkeit berücksichtigt.

Neben tiefgreifenden Änderungen in der nationalen Politik und dem Recht wurde die Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik in der 14. Legislaturperiode von der Tatsache geprägt, dass der Vertrag von Amsterdam (Inkrafttreten 1999) der Europäischen Gemeinschaft erstmals Zuständigkeiten für diese Bereiche zuwies. Diese beginnende „Vergemeinschaftung“ hat die Arbeit der Ausländerbeauftragten innerhalb der Bundesregierung stark beeinflusst. Die zentralen Rechtssetzungsprozesse auf EU-Ebene zu Unionsbürgerinnen und -bürgern wie zu Drittstaatsangehörigen wurden stets unter Beteiligung der Beauftragten erörtert. Die größtenteils während der Amtszeit von Marieluise Beck verabschiedeten 11 EU-Richtlinien zu Drittstaatsangehörigen

wurden schließlich in der 16. Legislaturperiode in nationales Recht umgesetzt.

Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wurde im Jahr 1999 beschlossen. Seit Januar 2000 gilt zusätzlich zum „ius sanguinis“ (Abstammungsprinzip) das „ius soli“ (Geburtsrecht). Seit diesem Zeitpunkt werden in Deutschland geborene Kinder von ausländischen Eltern mit der Geburt automatisch Deutsche, wenn die Eltern bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Die Reform beendete die ausschließliche Orientierung am Prinzip der Vererbung der Staatsangehörigkeit und ergänzte es – beschränkt – um das Territorialprinzip des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land. Zugleich bedeutete diese Reform eine Angleichung an europäische Standards. Auch die Anspruchseinbürgerung nach dem Ausländergesetz wurde weiter erleichtert, allerdings ohne die ursprünglich beabsichtigte grundsätzliche Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Eine Kampagne der Beauftragten in den Jahren 1999 und 2000, mit der sie über die rechtlichen Möglichkeiten der Einbürgerung informierte und dafür warb, zeigte Erfolg: Im Jahr 2000 stieg die Zahl der Einbürgerungen im Vergleich zum Vorjahr um rund 30 Prozent auf knapp 187.000 an.

Einen Schwerpunkt ihrer Arbeit setzte Marieluise Beck im Bereich der Flüchtlingsangelegenheiten auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene. Sie trug positiv zu mehreren Bleiberechtsregelungen auf der Ebene der Innenministerkonferenz bei. Das grundsätzliche Arbeitsverbot für Asylbewerberinnen und -bewerber und Personen mit einem humanitären Aufenthaltsstatus wurde wieder aufgehoben, die Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt wurden verbessert. Mit Nachdruck forderte Marieluise Beck Verbesserungen im deutschen Flüchtlingsrecht, insbesondere im Bereich der nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung.

Das eigenständige Ehegatten-Aufenthaltsrecht konnte durch eine entsprechende Änderung des Ausländergesetzes entscheidend verbessert werden. Die in der Koalitionsvereinbarung genannte Anti-Diskriminierungs-Gesetzgebung ging in die EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft ein, wurde aber erst 2006 in nationales Recht umgesetzt.

Eine systematische Integrationspolitik war für Marieluise Beck unabdingbar verbunden mit der Gestaltung von Migration. Die Einführung des Geburtsrechts bei der Einbürgerung sollte dieser Erkenntnis Rechnung tragen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen rief Marieluise Beck zu einem neuen integrationspolitischen Dialog auf und schlug in ihrem „Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland“ (Februar 2000) an den Deutschen Bundestag „Leitlinien der Integrationsförderung“ vor. Darüber hinaus stellte sie im Dezember 2000 „Eckpunkte für eine Integrationsgesetzgebung“ vor, deren Grundgedanken im späteren Zuwanderungsgesetz aufgenommen wurden.



Marieluise Beck und Otto Schily im Parlament

Im Zuge der Debatte um eine an die US-amerikanische „Green Card“ angelehnte Regelung für die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte entwickelte sich – eher unbeabsichtigt – eine Debatte um die weitere Zuwanderung und deren Gestaltung. Eine im Jahr 2000 vom Bundes-

ministerium des Innern eingesetzte Kommission „Zuwanderung“ unter Leitung der früheren Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth erarbeitete dazu Vorschläge. Die Kommission begründete den Bedarf, die weitere Zuwanderung zu gestalten, vor allem mit der ungünstigen demografischen Entwicklung und dem bestehenden bzw. künftigen Arbeitskräftemangel in bestimmten Arbeitsmarktsektoren. Die Handlungsempfehlungen der Kommission mündeten in den Entwurf und die Debatte um ein Zuwanderungsgesetz.

Das 2001 entworfene „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“, kurz „Zuwanderungsgesetz“ genannt, berücksichtigte einige der zentralen Ergebnisse der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Der Gesetzentwurf enthielt liberalisierende – für seine Kritiker zu offene – Bestimmungen im Bereich von Arbeitszuwanderung (sogenanntes Punktesystem) und Einwanderung. Andererseits brachte er aber auch Verschärfungen im Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden sowie im Bereich des „Rückkehrmanagements“ mit sich. Mitten in der Debatte um den Gesetzentwurf ereigneten sich die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA. Als Reaktion darauf wurden eine ganze Reihe sicherheitspolitischer Maßnahmen in den Antiterrorbereich (sogenannte Sicherheitspakete I und II) ausgelagert.

Integration wurde in dem Entwurf erstmals zur gesetzlichen Aufgabe erklärt und die Verwaltung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dem ehemaligen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg, konzentriert. Ein „Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat)“, der 2002/2003 schon vorab berufen wurde, sollte die Entwicklung von Zuwanderung und Integration begleiten und, erstmals im Jahr 2004, in einem Jahresgutachten einschätzen. Das Scheitern des politisch umstrittenen Gesetzentwurfes im Bundesrat erzwang jedoch einen parteiübergreifenden Kompromiss nach der Bundestagswahl des Jahres 2002.

Das Zuwanderungsgesetz, das schließlich am 1.1.2005 in Kraft trat, war im Ergebnis ein „Allparteienkompromiss“. Zwar konnte die Bundesregierung ihr Ziel, ein Punktesystem im Bereich der Arbeitsmigration einzuführen, nicht erreichen. Damit blieb die Arbeitskräftezuwande-

rung nach Deutschland grundsätzlich davon abhängig, dass zuvor eine konkrete offene, aus dem Inland nicht besetzbare Stelle nachgewiesen wurde. Allerdings wurde über die Vereinfachungen des Genehmigungsverfahrens bei der Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung („one stop government“) Einvernehmen erzielt.

Auch im Bereich des Kindernachzugs wurden rechtliche Verbesserungen erreicht, beim Familiennachzug im humanitären Bereich wurden jedoch einschränkende Regelungen gesetzlich verankert. Im humanitären Abschnitt des Gesetzes wurden nun auch nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung bei der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention berücksichtigt. Die von Kirchen und Flüchtlingsverbänden kritisierte Kettenduldungspraxis hingegen wurde kaum verändert. Daran änderte auch die Einführung einer Härtefallregelung auf der Ebene der Länder nichts.

Politischer Konsens bestand im Bereich der systematischen Förderung beziehungsweise des Ausbaus von Integrationsangeboten, die das Erlernen der deutschen Sprache für Neuzuwanderer in den Mittelpunkt stellten. So gibt es seit dem 1. Januar 2005 die Integrationskurse des Bundes, in denen Zuwanderer neben dem Erwerb der deutschen Sprache auch mit der Geschichte, Kultur und dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland vertraut gemacht werden.

Mit Beginn der 15. Legislaturperiode im Oktober 2002 wurde Marieluise Beck zur „Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ ernannt. Die erneute Umbenennung des Amtes trug den veränderten Zielgruppen und Aufgabenbereichen Rechnung. Integration wurde fortan als gesamtgesellschaftliche Aufgabe definiert, die sich nicht allein auf ausländische Staatsangehörige bezieht. Gleichzeitig wurde Marieluise Beck zur Parlamentarischen Staatssekretärin bei der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ernannt. Das Amt der Beauftragten nahm sie weiterhin in unabhängiger und ehrenamtlicher Funktion wahr.

Mit der neuen Aufgabe war nicht nur ein räumlicher Wechsel des Arbeitsstabes der Beauftragten vom ehemaligen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in das „Gesellschaftsministerium“ BMFSFJ verbunden; auch inhaltlich kam damit zum Ausdruck, dass Integra-

tionspolitik längst als Querschnittsaufgabe in unterschiedlichsten Politikbereichen verortet war bzw. stärker verankert werden musste. Die Bezugspunkte reichten von der Bildungs- und Sozialpolitik, der Ausbildungs- und Arbeitsförderung über die Kinder-, Jugend- und Frauenpolitik bis hin zu Stadtentwicklung und dem Verbraucherschutz.

Der Umgang mit kultureller, sprachlicher und religiöser Vielfalt in der Einwanderungsgesellschaft – vom Kindergarten bis zur Friedhofsverordnung – bestimmte die integrationspolitische Agenda. Entsprechend trat die Beauftragte für eine interkulturelle Öffnung aller gesellschaftlichen Bereiche ein. In ihrem Memorandum „Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik in der Einwanderungsgesellschaft“ (Oktober 2005) legte die Beauftragte ihre hierfür wichtigsten Leitbilder, Ziele und Handlungsfelder fest. Einleitend heißt es darin: „Unser Land steht vor der Aufgabe, mit der gewachsenen gesellschaftlichen Vielfalt umzugehen und sich aufnahmefähig zu machen. Unsere gesellschaftlichen Institutionen wie Kindergärten, Schulen, Ausbildungsstellenmarkt, Arbeitsmarkt, Krankenhäuser und Altenheime müssen in die Lage versetzt werden, diesen Pluralismus produktiv zu nutzen und sich interkulturell zu öffnen. Unsere Städte müssen um ihrer Zukunft als Standort willen Leitbilder einer Einwanderungsstadt entwickeln, müssen auch ihre problematischen Stadtquartiere zu Orten sozialer Integration machen. Und vor allem unser Bildungssystem muss den Umgang mit der wachsenden gesellschaftlichen Vielfalt lernen. Integrationspolitik ist damit mehr als Ausländer- oder Minderheitenpolitik, auch mehr als Sprachförderung und Eingliederungshilfe. Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft ist Gesellschaftspolitik. Integrationsförderung betrifft alle Politik- und Lebensbereiche und muss als Querschnittsaufgabe verstanden und verankert werden. Nach 50 Jahren Einwanderung lautet die „conditio sine qua non“ jeder Integrationspolitik: Einwanderer sind Teil dieser Gesellschaft, sie gehören selbstverständlich dazu. Dies hat die integrationspolitische Debatte der letzten Jahre gezeigt: Es geht nicht um das Ob, sondern allenfalls um das Wie von Integration.“



25-Jahr-Feier des Amtes der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Die Amtszeit der Beauftragten Prof. Dr. Maria Böhmer



Nachfolgerin von Marieluise Beck wurde im November 2005 die Bundestagsabgeordnete Prof. Dr. Maria Böhmer, ehemalige stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Das Amt der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration wurde dem Bundeskanzleramt zugeordnet und damit institutionell aufgewertet. Die Beauftragte hat zugleich das Amt einer Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin inne. Im Zuge dieser Aufwertung von Integrationspolitik erhielt die Beauftragte erstmals auch ständigen Kabinettszugang. Die Bundesregierung hatte somit zu Beginn der 16. Legislaturperiode die Voraussetzungen dafür geschaffen, Integrationspolitik zum gesellschaftspolitischen Schlüsselthema zu machen und als Querschnittsaufgabe zu verankern.

Die Beauftragte wurde von der Bundeskanzlerin gebeten, wichtige integrationspolitische Vorhaben der Bundesregierung zu koordinieren. Dazu gehört insbesondere die federführende Koordination des Nationalen Integrationsplans. Ferner wurde die thematische Zusammenarbeit mit Frankreich und Spanien im Rahmen bilateraler Gespräche vertieft. Auch in der Deutschen Islam Konferenz, dem vom Bundesminister des Innern im September 2006 eröffneten institutionalisierten Dialogprozess zwischen dem deutschen Staat und den Muslimen in Deutschland, wirkt die Beauftragte als Mitglied des Plenums mit.

Die Integration der hier lebenden Menschen aus Zuwandererfamilien steht im Mittelpunkt der von der Beauftragten Prof. Dr. Maria Böhmer auf den Weg gebrachten Vorhaben. Grundlage für diese Arbeit ist die Erkenntnis, dass viele Migrantinnen und Migranten ihren Platz in der



Prof. Dr. Maria Böhmer und Marieluise Beck beim Amtswechsel 2005

Gesellschaft gefunden haben und zum Wohlstand und zur gesellschaftlichen und kulturellen Vielfalt Deutschlands beitragen, dass aber gleichwohl ein erheblicher nachzuholender Integrationsbedarf gerade in Teilen der zweiten und dritten Generation aus Zuwandererfamilien besteht. Unzureichende Deutschkenntnisse, schwächeres Abschneiden in Bildung und Ausbildung, höhere Arbeitslosigkeit und die bei einigen fehlende Akzeptanz von Grundregeln des Zusammenlebens, insbesondere von Frauenrechten, veranlassten die Bundesregierung, in der Integration der Migrantinnen und Migranten eine politische Schlüsselaufgabe zu sehen⁴.

Um einen weitgreifenden gesellschaftlichen Dialogprozess in Gang zu setzen und insbesondere auch Migrantinnen und Migranten einzubinden, wurde ein neuer Weg in der Integrationspolitik beschritten. „Integration ist eine Schlüsselaufgabe unserer Zeit, die auch durch den demografischen Wandel immer mehr an Bedeutung gewinnt“⁵, begründete Bundeskanzlerin Angela Merkel diese gesellschaftspolitische Schwerpunktsetzung. Integrationspolitik betreffe alle Politik- und Gesellschaftsbereiche. Dies gelte sowohl im Hinblick auf die unterschiedlichen Politikbereiche als auch bezogen auf die föderalen Ebenen sowie auf das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

⁴ Vgl. „Gutes Zusammenleben – klare Regeln. Start in die Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplans“, Beschluss des Bundeskabinetts vom 12.07.2006, www.integrationsbeauftragte.de.

⁵ Vgl. Nationaler Integrationsplan, 12.07.2007, www.integrationsbeauftragte.de.

Der Nationale Integrationsplan

Mit dem Nationalen Integrationsplan wurde die Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen im Dialog mit engagierten Persönlichkeiten und Verbänden Schritt für Schritt verbessert. Der Bund beschritt damit den Weg einer aktivierenden und nachhaltigen Integrationspolitik, die die Potenziale der Zugewanderten erkennt und stärkt und nicht allein auf Defizite fokussiert. Mit dem Nationalen Integrationsplan habe die Bundesregierung „ein völlig neues Kapitel der Geschichte von Integration von Migrantinnen und Migranten in Deutschland aufgeschlagen“, erklärte Angela Merkel in einer Videobotschaft.⁶



1. Jugendintegrationsgipfel am 8. Mai 2007

⁶ Bundeskanzlerin Angela Merkel im Podcast Nr. 35 vom November 2007, www.bundestkanzlerin.de.



3. Integrationsgipfel am 6. November 2008

Auf Einladung der Bundeskanzlerin fand am 14. Juli 2006 der erste Nationale Integrationsgipfel statt. Mit dem Kabinettsbeschluss „Gutes Zusammenleben – klare Regeln“ vom 12. Juli 2006 schuf die Bundesregierung die Grundlage für den integrationspolitischen Dialog. Mit diesem Beschluss und der „Erklärung des Bundes zum Nationalen Integrationsplan“ vom 11. Juli 2007⁷ wurde erstmals ein gemeinsamer Handlungsrahmen für eine ressortübergreifende Integrationspolitik formuliert. Die mit den entsprechenden Themenstellungen seit Langem befassten Bundesressorts haben den Querschnittsgedanken aufgegriffen und fortentwickelt. Die Arbeit am Nationalen Integrationsplan wurde im Rahmen des „Forums Integration“ durch zahlreiche Veranstaltungen zu unterschiedlichen integrationspolitischen Themen begleitet. Anliegen des Forums ist es, ausgewählte Fragestellungen mit einem Fachpublikum zu vertiefen und Gelegenheiten zu einem weitergehenden Erfahrungs- und Informationsaustausch zu bieten.

⁷ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 12ff.

Als wichtige Ansprechpartner der Integrationspolitik wurden in diesem Rahmen Jugendliche aus dem gesamten Bundesgebiet angesprochen. Bei zwei Jugendintegrationsgipfeln im Bundeskanzleramt haben Schülerinnen und Schüler, Auszubildende und Studierende Konzepte zu den Bereichen Schule, Ausbildung sowie Freizeit erarbeitet und sie mit der Bundeskanzlerin diskutiert. Dabei haben die Jugendlichen konkrete Vorschläge entwickelt, um vor allem die Ausbildungs- und Beschäftigungssituation junger Migrantinnen und Migranten zu verbessern.⁸ Dieser strukturierte Dialog über Fortschritte und weiteren Handlungsbedarf in der Integrationspolitik wird fortgesetzt.

Ein zentrales Ziel des von Maria Böhmer koordinierten Prozesses zur Erarbeitung des Nationalen Integrationsplanes war es, Migrantinnen und Migranten gleichberechtigt teilhaben zu lassen und sie in ihrer Rolle als aktive Gestalter von Integrationspolitik und -praxis zu stärken. Entsprechend prägten drei Grundsätze den Erarbeitungsprozess des Nationalen Integrationsplans:

- Das Dialogprinzip: „Wir reden nicht mehr übereinander, sondern miteinander.“ Mit diesen Worten charakterisierte Maria Böhmer dieses Grundprinzip. Von vornherein waren Migrantinnen und Migranten direkt in die Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans eingebunden. Zusätzlich tauschte sich die Bundeskanzlerin vor allen drei Integrationsgipfeln mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit Zuwanderungshintergrund über ihre Anliegen und Perspektiven zur Integrationspolitik aus. Die Beauftragte lud Migrantinnenorganisationen vorbereitend und begleitend zur Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans zu Beratungen ein. Im Dialog mit Migrantinnen und Migranten wurde nicht nur Vertrauen geschaffen und Anerkennung vermittelt. Der Dialog trug auch dazu bei, dass die Zielbestimmungen und Maßnahmen konkret auf die Bedarfe der Zielgruppen zugeschnitten werden konnten. Gleichzeitig entstanden Netzwerke und Arbeitsverbindungen zwischen Migrantinnenorganisationen sowie anderen Institutionen und Vereinen, die über die Planungsphase hinaus fortwirken.

⁸ Vgl. dazu u. a. Pressemitteilung „Jugendintegrationsgipfel fordert mehr Chancengleichheit für Migranten“ vom 05.05.2008, www.integrationsbeauftragte.de.

- Der Potenzialansatz: Die Zielbestimmungen und Empfehlungen des Nationalen Integrationsplans knüpfen an die vielfältigen Potenziale, Fähigkeiten, Leistungen und das Engagement von Migrantinnen und Migranten an. Spezifische sprachliche und interkulturelle Kompetenzen von Menschen mit Migrationshintergrund werden als im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interesse wichtige Ressourcen anerkannt. Diese Potenziale werden als Vielfalt und Bereicherung erachtet.
- Das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung: Der Nationale Integrationsplan wurde nachhaltig wirksam und konkret, weil alle wesentlichen Akteure von Integrationspolitik und -förderung am Erarbeitungsprozess beteiligt und zur Abgabe von Selbstverpflichtungen aufgefordert wurden. Auf staatlicher Seite waren mit Bund, Ländern und Kommunen (in Gestalt der kommunalen Spitzenverbände und ausgewählter Kommunen) alle föderalen Ebenen beteiligt. Gleichzeitig wurde ein breites Spektrum der Zivilgesellschaft eingebunden. Stellvertretend für alle seien hier genannt: Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitgebern und Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, anderen freien Trägern, Vereinen, Medien, Stiftungen, Kirchen und Religionsgruppen, Migrantenorganisationen und aus der Wissenschaft, dem Sport und der Kultur.

Innerhalb eines Jahres konnte die Beauftragte den Nationalen Integrationsplan vorlegen, der auf dem zweiten Integrationstreffen am 12. Juli 2007 vorgestellt wurde. Durch mehr als 400 Selbstverpflichtungen des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände sowie der zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen für ihre jeweiligen Tätigkeitsbereiche erlangte der Plan Verbindlichkeit. Der Integrationsplan hat in zahlreichen Institutionen und Organisationen vielfältige Aktivitäten für Integration ausgelöst oder verstärkt. Staatsministerin Maria Böhmer hob die mit dem Nationalen Integrationsplan verbundene neue Qualität von Integration als Gemeinschaftsaufgabe für Staat und Gesellschaft beim Festakt zum 30. Jubiläum des Amtes hervor: „Integration gelang und gelingt auch in Zukunft nur mit starken Partnern. Wir gestalten Integrationspolitik gemeinsam. Aus dem Dialog der Beauftragten mit den Migranten und ihren Verbänden ist ein ständiger Dialog der Bundesregierung geworden: mit den Migranten, den Verbänden, den Stiftungen, den Medien, den

Kirchen und den Religionsgemeinschaften, der Wirtschaft, dem Sport und vielen anderen. In diesem Dialogprozess verändern sich auch die Migrantenorganisationen. Sie sind und bleiben Interessenvertretungen. Das ist ihre Aufgabe. Aber sie übernehmen zugleich mehr eigene Verantwortung für ihre Mitglieder und die Integration.“



Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern von Migrantenorganisationen beim 1. Integrationstreffen am 14. Juli 2006

Thematisch steht der Nationale Integrationsplan für eine inhaltliche Schwerpunktverlagerung, die in der integrationspolitischen Debatte insgesamt zu verzeichnen ist. Standen über lange Zeit vorrangig der formale Zugang zum Arbeitsmarkt und Fragen der rechtlichen Gleichstellung – sowohl im Hinblick auf soziale als auch auf Aufenthalts- bzw. Staatsbürgerschaftsrechte – im Mittelpunkt der Debatte, so hat eine Verschiebung hin zur Integration durch Bildung, berufliche Qualifikation und Teilhabe stattgefunden. Grundlegend dafür ist der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse. Diese veränderte Schwerpunktsetzung ist zum einen eine Antwort auf den demografischen Wandel durch Einwanderung, die mit dem dauerhaften Verbleib der ehemaligen „Gastarbeiter“ bzw. „Vertragsarbeitnehmer“ mit ihren Familien in Deutschland zu einer erheblich höheren Anzahl junger Menschen mit Migrationshintergrund geführt hat. Zum anderen ist sie eine Reaktion auf den Strukturwandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft,

der eben jene Arbeitsplätze für gering Qualifizierte gefährdet, in denen die Mehrzahl der nach Deutschland angeworbenen Männer und Frauen tätig war.

In der modernen Wissensgesellschaft hängen Teilhabechancen wesentlich vom Bildungsstand und der beruflichen Qualifikation ab. Die sprachliche, schulische und berufliche Bildung als zentrale Zugangsvoraussetzung zu Arbeit, Einkommen und gesellschaftlicher Teilhabe wurde zum Schlüssel gelingender Integration und folgerichtig zum inhaltlichen Schwerpunkt der Integrationspolitik. Bundeskanzlerin Angela Merkel unterstrich diesen Aspekt noch einmal in ihrer Festrede zum 30-jährigen Bestehen des Amtes: „In der gesamten Industrieschicht Deutschlands haben inzwischen 40 bis 50 Prozent der unter 25-jährigen Menschen einen Migrationshintergrund. Wenn wir es bis Mitte des nächsten Jahrzehnts nicht schaffen, dass diese jungen Migranten als Facharbeiter, Meister und Ingenieure ausgebildet werden, wird eine Auswanderung von Betrieben, Ideen und Kreativität aus Deutschland stattfinden, weil wir nicht die richtigen Arbeitskräfte haben. Wir tun am besten daran, die Menschen, die bei uns leben, zu befähigen, Fachkräfte für unser Land zu werden.“

Mit der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans wurde auch die länderübergreifende integrationspolitische Zusammenarbeit fortentwickelt. Auf Anregung der Beauftragten benannten die Bundesländer jeweils zuständige Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Integration. Diese wurden von der Beauftragten im November 2006 zu einem ersten Treffen ins Bundeskanzleramt eingeladen. In der Folge wurde dieses Gremium von der Ministerpräsidentenkonferenz beauftragt, einen gemeinsamen Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan zu erarbeiten und der Ministerpräsidentenkonferenz zur Beschlussfassung vorzulegen.⁹

Am 14. Juni 2007 verabschiedete die Ministerpräsidentenkonferenz die von den Länderintegrationsministerinnen und -ministern erarbeitete gemeinsame Erklärung. Darin verpflichten sich die Länder, ihre Zusammenarbeit weiter auszubauen und einen regelmäßigen Austausch über Programme und Maßnahmen der Integrationspolitik sicherzustellen.¹⁰

⁹ Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22. 3. 2007.

¹⁰ Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 22ff.

Am 30. September 2008 beschlossen die Länderintegrationsministerinnen und -minister, künftig im Rahmen einer ständigen Integrationsministerkonferenz zusammenzukommen. Die Beauftragte begrüßte diesen Beschluss, weil dadurch eine neue Plattform der Zusammenarbeit entstanden sei, das Thema Integration größeres Gewicht bekommen habe und die Gestaltungsspielräume wachsen. Diese Entwicklung macht aus ihrer Sicht deutlich: Integration ist auch in den Ländern zu einem zentralen Thema der Politik geworden. Damit vollziehe sich hier ein Prozess, der auch im Bund mit der Verankerung des Themas Integration im Kanzleramt Erfolg hatte.¹¹ Alle Bundesländer verfügen nunmehr über Integrationskonzepte, Handlungsprogramme oder Leitlinien, in deren Rahmen die vielfältigen Maßnahmen auf Landesebene gebündelt und aufeinander abgestimmt werden. Gemeinsam ist ihnen, dass Integration durchweg als Querschnittsaufgabe verstanden wird, die alle Bereiche der Landespolitik betrifft.

Auf Anregung der Beauftragten gaben auch der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund zum 1. Integrationsgipfel im Juli 2006 eine gemeinsame Erklärung ab und verabschiedeten als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände einen eigenen Beitrag zum Nationalen Integrationsplan.¹² Auch sie verstehen Integration als Querschnittsaufgabe und haben sich verpflichtet, ihre Mitglieder mit Anregungen, Informationen und Empfehlungen zur Fortsetzung und Verstärkung der Integrationsprozesse vor Ort zu unterstützen. In den einzelnen Kommunen setzt sich die Tendenz zur Entwicklung übergreifender integrationspolitischer Konzepte und Leitlinien fort, die oft von den Integrationsbeauftragten vor Ort koordiniert und fortentwickelt werden. Viele Kommunen verfolgen einen verwaltungsübergreifenden Ansatz und verorten Integration als Querschnittsthema bei zentralen Koordinierungsstellen in der Verwaltung. Dies bedeutet im Ergebnis eine Aufwertung der kommunalen Integrationsbeauftragten. Insbesondere für diejenigen Kommunen, die bisher noch keine Integrationskonzepte vorgelegt haben, wird die künftige Unterstützung durch die Spitzenverbände entscheidend sein.

¹¹ Vgl. dazu u. a. Pressemitteilung „Böhmer begrüßt Pläne für Integrationsministerkonferenz der Länder“ vom 10.04.2008, www.integrationsbeauftragte.de.

¹² Vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 31ff.

Auf dem 3. Integrationsgipfel am 6. November 2008 zog die Bundeskanzlerin mit den am Nationalen Integrationsplan Beteiligten eine erste Zwischenbilanz zur Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen und Selbstverpflichtungen. Der Beauftragten war es ein Anliegen, auch hierbei wieder all jene einzubinden, die Selbstverpflichtungen abgegeben, auf der Basis des Nationalen Integrationsplans Fördermaßnahmen aufgelegt oder strukturelle Entwicklungen – Richtlinien, Konzepte, Organisationsveränderungen – in die Wege geleitet haben.

Im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan erstatten im November 2008 Bund, Länder, kommunale Spitzenverbände, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) und die Sportverbände in ihren jeweiligen Erklärungen Bericht über den Stand der Umsetzung ihrer Selbstverpflichtungen sowie über weitere von ihnen eingeleitete Initiativen und Maßnahmen. Ferner enthält der Erste Fortschrittsbericht vertiefende Bilanzierungen zu den Bereichen frühe Sprachförderung, Ausbildung und Arbeitsmarkt, Integration vor Ort und Medien.¹³

Besonders hervorzuheben ist, dass 17 am Nationalen Integrationsplan beteiligte Migrantenorganisationen im Ersten Fortschrittsbericht erstmals eine gemeinsame Erklärung abgegeben haben. Darin heben sie den Nationalen Integrationsplan als ein „lang erhofftes positives Signal für Integration“ hervor und stellen heraus, dass im Zuge seiner Erarbeitung ihre Meinungen und ihre speziellen Anliegen aufgegriffen worden seien. Sie kritisieren aber auch negative Entwicklungen wie die nach wie vor unzureichende Bildungs- und Ausbildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund und aus ihrer Sicht integrationshemmende Regelungen im Staatsangehörigkeits- und Familiennachzugsrecht.¹⁴

¹³ Vgl. Nationaler Integrationsplan, Erster Fortschrittsbericht vom 06.11.2008, www.integrationsbeauftragte.de.

¹⁴ Vgl. Nationaler Integrationsplan, Erster Fortschrittsbericht, S. 211ff.

Die Bundesregierung konstatiert im Ersten Fortschrittsbericht die überragende Bedeutung, die dem Nationalen Integrationsplan über die Umsetzung der 400 Selbstverpflichtungen hinaus zukommt: In ihm manifestiere und verstärke sich die integrationspolitische Aufbruchstimmung des ganzen Landes. Durch den offenen und kontinuierlichen Dialog mit allen Beteiligten sei es gelungen, die Integrationskräfte im ganzen Land zu bündeln und damit die notwendigen Voraussetzungen für eine wirklich gelingende Integration zu schaffen. Auch für die Zukunft wird die Fortentwicklung und Umsetzung von Integrationspolitik als gesellschaftspolitischer Schlüsselaufgabe mit Querschnittsprofil maßgeblich davon abhängen, dass die institutionellen Voraussetzungen gegeben sind, um Integrationspolitik und -maßnahmen sowohl horizontal, das heißt quer zu den Ressortzuständigkeiten, als auch vertikal, d. h. über die föderalen Ebenen hinweg und in die Zivilgesellschaft hinein, bündeln und koordinieren zu können.¹⁵

Zivilgesellschaftliches Engagement stärken – Integrationsarbeit vernetzen

Ein weiterer wesentlicher Ansatzpunkt der Beauftragten ist das wachsende Engagement nichtstaatlicher Akteure für gesellschaftliche Integration – von Unternehmen, Medien, Stiftungen, Vereinen und Verbänden, ehrenamtlichen Initiativen und Projekten und insbesondere auch von Selbstorganisationen der Migrantinnen und Migranten. Dieses Engagement findet auch seinen Niederschlag in zahlreichen Selbstverpflichtungen des Nationalen Integrationsplans. Aus Sicht der Beauftragten sind die Möglichkeiten strategischer Partnerschaften für Integration, insbesondere im Bildungsbereich, jedoch noch lange nicht ausgeschöpft.¹⁶

¹⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung: „Jenseits des Ressortdenkens – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland“, Einführung, Gütersloh, 2007.

¹⁶ Auch die „Gemeinsamen Grundprinzipien für Integration“ der Europäischen Union betonen neben der Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit staatlicher Akteure die Entwicklungsperspektiven privater und wirtschaftlicher Initiativen in diesem Feld. Vgl. z. B. GGP 6 in „Gemeinsame Grundprinzipien für die Integration“, Ratsdokument 14615/04 sowie Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ (KOM (2005) 389).

Stiftungen

Gerade im Bereich der vorschulischen, schulischen und beruflichen Bildung sind Programme und Projekte privater Stiftungen inzwischen vielfach eine sinnvolle und oft innovative Ergänzung öffentlicher Angebote. Stiftungen spielen hier als kreative Ideengeber eine wichtige Rolle und sind – da sie schnell auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren können – auch Impulsgeber in der bildungs- und integrationspolitischen Debatte. Einige Stiftungen setzen gezielt Schwerpunkte bei der Förderung der Integration von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund.¹⁷

Der Beauftragten ist daran gelegen, diese einschlägigen Stiftungsaktivitäten zu vernetzen, Synergieeffekte zu verstärken und neue Organisations- und Verantwortungsmodelle für die Zusammenarbeit von öffentlicher Hand, Unternehmen und Stiftungen zu entwickeln. Deshalb hat sie 2006 und 2007 eine Reihe von Veranstaltungen mit Stiftungen durchgeführt, so unter anderem eine Stiftungsbörse, in deren Rahmen Stiftungen und Unternehmen ihre Programme und Förderansätze vorstellen und Möglichkeiten für gemeinsame Projekte ausloten konnten. Im Oktober 2007 fand in Berlin in Zusammenarbeit mit der Vodafone Stiftung das internationale Symposium „Integration durch Bildung im 21. Jahrhundert – eine Herausforderung für Public-Private-Partnerships“ statt. Vorgestellt und diskutiert wurden hier erfolgreiche in- und ausländische Beispiele öffentlich-privater Kooperation, insbesondere in den Bereichen Bildung und Ausbildung von Migrantinnen und Migranten, sowie die unterschiedlichen Ansätze in der Bildungs- und Integrationspolitik in einer Reihe von OECD-Staaten.

Im Januar 2009 veranstaltete die Beauftragte gemeinsam mit der Stiftung Mercator und der Vodafone Stiftung ein weiteres internationales Symposium, diesmal unter dem Titel „Chancen schaffen – Integration, Arbeit und soziale Mobilität: Europäische Erfahrungen und Gestaltungsperspektiven“. Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Länder aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft

¹⁷ So z. B. Hertie-Stiftung, Stiftung Mercator, Stiftung Polytechnische Gesellschaft, Deutsche Bank Stiftung, Vodafone Stiftung Deutschland, Herbert-Quandt-Stiftung, Körber-Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Jacobsfoundation.

diskutierten über die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt und erörterten erfolgreiche nationale und internationale Praxisbeispiele. „Ein wichtiger Faktor für individuellen sozialen Aufstieg von Migranten ist ihr wirtschaftlicher Erfolg. Die Bildungs- und Berufschancen gerade für Migranten zu verbessern, ist ein wichtiges Ziel der Zusammenarbeit von Staat und Stiftungssektor“, erklärte Staatsministerin Böhmer auf der Veranstaltung.

Diversity Management und gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen

Auch für Unternehmen wird die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung immer selbstverständlicher. Insbesondere global agierende Firmen entwickeln Corporate-Social-Responsibility-Konzepte, übernehmen Umwelt- und Sozialverantwortung, entwickeln strategische Antworten auf Bevölkerungsrückgang, Alterung und Qualifizierungsbedarfe und verpflichten sich, soziale, ökologische und volkswirtschaftliche Belange in allen Bereichen der Unternehmenstätigkeit zu berücksichtigen.



Prof. Dr. Maria Böhmer mit Mitarbeitern von McDonald's

In diesem Zusammenhang fasst das Konzept des Diversity Managements auch in Deutschland Fuß.¹⁸ Ursprünglich gedacht als Maßnahme zur Umsetzung von Gleichberechtigung, hat es sich weiterentwickelt zu einem personalwirtschaftlichen Instrumentarium zur Entwicklung vielfältiger Personalressourcen. Inzwischen findet hier vorrangig der (betriebs-)wirtschaftliche Nutzen von Alter, Geschlecht, ethnischen und kulturellen Unterschieden und anderen individuellen oder gruppenspezifischen Merkmalen Beachtung.

Für die wachsende Akzeptanz der Ideen, Strategien und Instrumente des Diversity Managements steht der Erfolg der „Charta der Vielfalt“. Diese Initiative wurde im Dezember 2006 von der Beauftragten und den vier Großunternehmen Deutsche Bank, Deutsche BP, Daimler und Deutsche Telekom nach französischem Vorbild ins Leben gerufen. Bis Ende 2008 haben sich ihr bereits mehr als 500 Unternehmen und öffentliche Einrichtungen mit rund vier Millionen Beschäftigten angeschlossen. Mit der Unterzeichnung der Charta verpflichten sie sich, die – unter anderem durch Zuwanderung entstandene – Vielfalt von individuellen oder gruppenspezifischen Erfahrungen und Fähigkeiten in ihrer Einstellungs- und Personalpolitik zu berücksichtigen und im betrieblichen Interesse zu nutzen. Ziel ist eine Unternehmenskultur des gegenseitigen Respekts, die individuelle Chancen eröffnet und das innovative und kreative Potenzial in Betrieben und Verwaltungen fördert. Schirmherrin der Initiative ist die Bundeskanzlerin, koordiniert wird sie von der Beauftragten. Bundesregierung und Wirtschaft haben sich im Nationalen Integrationsplan verpflichtet, die Charta-Initiative aktiv zu fördern.¹⁹ Die Bedeutung der Initiative gerade angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise unterstrich Maria Böhmer auch in ihrer Rede am 17. Dezember 2008: „Die Wirtschaft stellt sich ihrer Verantwortung und sie weiß, dass Vielfalt ein Gewinn in der globalisierten Welt darstellt. Deshalb muss Integration auch in wirtschaftlich schweren Zeiten ganz oben auf der Tagesordnung bleiben.“

¹⁸ Vgl. u. a. Süß, Stefan/Kleiner, Markus: „Diversity Management in Deutschland. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung“, Hagen, 2005, sowie dies.: „Die Zeichen der Zeit?“ in Personal 5/2006, S. 27f.

¹⁹ Zu den entsprechenden Selbstverpflichtungen der Bundesregierung, der BDA sowie der Industrie- und Handelskammern vgl. Nationaler Integrationsplan, S. 80 und 82.

Die Beauftragte hat zur Unterstützung der Charta-Initiative im August 2007 eine Kampagne „Vielfalt als Chance“²⁰ gestartet, mit der bis Ende 2008 gezielt für die Anerkennung und Wertschätzung des ökonomischen und gesellschaftlichen Potenzials zugewanderter Menschen in Deutschland geworben wird. Ziel der Kampagne ist die bessere Integration von Migrantinnen und Migranten in Ausbildung und Arbeitsmarkt sowie insbesondere ihre stärkere Berücksichtigung in der betrieblichen und öffentlichen Einstellungs- und Personalpolitik. Die Kampagne richtet sich zum einen an die allgemeine Öffentlichkeit – unter anderem mit Fernseh- und Radiospots mit einem Mediavolumen von mindestens 3,6 Millionen Euro – und zum anderen an Personalverantwortliche in Großunternehmen, kleinen und mittleren Betrieben sowie im öffentlichen Dienst. Hier geht es insbesondere darum, bereits mit Erfolg praktizierte Modelle betrieblichen Diversity Managements breiter zu verankern und Kriterien zu entwickeln, die es öffentlichen wie privaten Arbeitgebern ermöglichen, positive Praxisbeispiele von Diversity Management für ihren jeweiligen Bereich zu modifizieren und zu implementieren.

Patenschaftsprojekt „aktion zusammen wachsen“

Auch im kommunalen Umfeld engagieren sich unzählige Menschen ehrenamtlich – in Kultur und Umweltschutz, Sportvereinen, im sozialen Bereich und in zunehmendem Maße auch für mehr Chancengleichheit von Menschen aus Zuwandererfamilien. So fördern Lesepaten und -patinnen in Kindergärten und Grundschulen die sprachliche Entwicklung von Kindern mit Migrationshintergrund und unterstützen die Eltern gezielt in Erziehungsfragen. Im Rahmen von – zum Teil innerbetrieblich organisierten – Ausbildungspatenschaften geben Ehrenamtliche ihr Wissen an Schülerinnen und Schüler weiter, die sonst wenig Aussicht auf eine Ausbildungsstelle hätten, und helfen ihnen beim Übergang in die Ausbildung.

Dieses bürgerschaftliche Engagement unterstützt die Beauftragte in Zusammenarbeit mit Stiftungen seit Mitte 2008 mit der „aktion zusammen

²⁰ www.vielfalt-als-chance.de

men wachsen“²¹. Das Projekt vernetzt gezielt lokale und regionale Pateninitiativen, die sich ausschließlich oder in starkem Maße an Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien richten, und gewährleistet Infrastruktur- und Serviceleistungen für das ehrenamtliche Engagement von Patinnen und Paten. Die Angebote gelten insbesondere Projekten und Initiativen, die im vorschulischen Bereich, in der Elternarbeit sowie in der Ausbildungsvorbereitung und -begleitung aktiv sind oder die Ausbildungsbereitschaft und -fähigkeit von Betriebsinhabern und -inhaberinnen mit Migrationshintergrund fördern.

Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit

Ein weiteres Netzwerk der Integrationsbeauftragten ist der seit 1994 bestehende bundesweite Arbeitskreis Migration und öffentliche Gesundheit. Der Arbeitskreis setzt sich für Chancengleichheit im Gesundheitsbereich ein. Er will dazu beitragen, dass die Situation der Menschen aus Zuwandererfamilien in der Gesundheitsversorgung angemessen berücksichtigt wird und die Gesundheitsdienste sich interkulturell öffnen. Mit der Publikation „Handbuch für Modelle guter Praxis – Gesundheit und Integration“ (2006), die 40 konkrete Projekte zur Förderung von Chancengleichheit im Gesundheitsbereich vorstellt, der Veranstaltung zur Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Familien mit Migrationshintergrund (September 2008) und der Expertenkonferenz zur migrationssensiblen Gesundheits- und Pflegeberichterstattung (November 2008) setzte die Beauftragte in der 16. Legislaturperiode wichtige Impulse in diesem Bereich.

²¹ www.aktion-zusammen-wachsen.de

Bundeskonzferenz der Integrations- und Ausländerbeauftragten

Schließlich trägt die Bundesbeauftragte zur Vernetzung der über 300 Integrationsbeauftragten von Ländern und Kommunen in Deutschland bei. Die Bundeskonferenz der Integrations- und Ausländerbeauftragten ist fester Bestandteil in ihrer Jahresplanung. Sie findet jedes Jahr in einer anderen Stadt statt und wird von der Beauftragten der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit den Beauftragten des jeweiligen Bundeslandes und der Kommune ausgerichtet. Das Selbstverständnis der Bundeskonferenz und damit ihre Inhalte und Wirkungsweise haben sich in den letzten drei Jahren verändert: An die Stelle politischer Resolutionen ist eine stärker gestalterische und integrative Aufgabenwahrnehmung und breite Vernetzung getreten. Dies spiegelt sich auch in einer erweiterten Zusammensetzung des Teilnehmerkreises wider. Insbesondere wird das Praxis- und Erfahrungswissen der kommunalen Integrationsbeauftragten und der Migrantenorganisationen stärker einbezogen. Kommunen haben bei der Integrationsarbeit in Deutschland immer eine Vorreiterrolle eingenommen, denn Integration findet vor Ort statt. Viele Kommunen haben bereits frühzeitig Integrationskonzepte verabschiedet. Zur Bundeskonferenz 2008 wurden daher neben den Ausländer- und Integrationsbeauftragten auch Vertreterinnen und Vertreter von Ausländer- und Sozialbehörden und Migrantenorganisationen eingeladen.

Gesetzliche Initiativen in der 16. Legislaturperiode

In der 16. Legislaturperiode wurden – entsprechend den Schwerpunktsetzungen der Beauftragten zu Beginn ihrer Amtszeit – das sogenannte „Richtlinienumsetzungsgesetz“, mit dem elf EU-Richtlinien in das deutsche Recht transformiert wurden, sowie Gesetzgebungsprojekte in den Bereichen Arbeitsmarkt, Ausbildung und der Familienleistungen auf den Weg gebracht. Beim Richtlinienumsetzungsgesetz ging es unter anderem um die Verbesserung der Integrationschancen für Personen, die dauerhaft zu Familienangehörigen nach Deutschland nachziehen wollen. Die grundsätzliche Verpflichtung für Ehegatten, vor der Einreise einfache deutsche Sprachkenntnisse nachzuweisen, ist ein wichtiger integrationspolitischer Schritt, um den Start in Deutschland zu erleichtern.

Darüber hinaus drängte die Beauftragte auf großzügige gesetzliche Regelungen, die ausländischen Opfern von Menschenhandel, die als Zeugen beziehungsweise Zeuginnen in Strafverfahren aussagen wollen, eine Aufenthaltsperspektive einräumen. Ein besonderes Anliegen war der Beauftragten die gesetzliche Altfallregelung für Geduldete. Sie ermöglicht – in Nachfolge der Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz von November 2006 –, dass viele gut integrierte, langjährig in Deutschland lebende Geduldete eine dauerhafte Bleibeperspektive bekommen können. Im Bereich des Arbeitsmarktzugangs von Ausländerinnen und Ausländern wurden eine Verkürzung der Fristen für den gleichrangigen Arbeitsmarktzugang für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis sowie der gleichrangige Arbeitsmarktzugang für Geduldete nach vier Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet in der Beschäftigungsverfahrensverordnung verankert. Mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz wurde für Geduldete die Möglichkeit geschaffen, eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit zu erhalten.

Ebenfalls im Rahmen des Richtlinienumsetzungsgesetzes wurden die Einbürgerungsvoraussetzungen um integrationspolitisch wichtige Punkte ergänzt. So sind für die Einbürgerung nun in der Regel auch schriftliche Deutschkenntnisse nachzuweisen und ein Einbürgerungstest ist zu bestehen. Für besonders gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer wurde die Einbürgerung erleichtert. Diese ist nun bereits nach sechs Jahren möglich. Die Beauftragte informiert und berät über diese und andere Fragen des Staatsangehörigkeitserwerbs. Dies geschieht nicht nur in den vielen Einzelanfragen, die die Beauftragte täglich erreichen, sondern vor allem durch flächendeckende Informationen der Öffentlichkeit und der betroffenen Behörden. Sie wirbt aktiv für Einbürgerungen, damit Ausländerinnen und Ausländer zu gleichberechtigten Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes werden. Hierzu hat die Beauftragte umfangreiches Informationsmaterial zur Verfügung gestellt und eine bundesweite Plakatkampagne durchgeführt.²² Die Kampagne wird von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) aktiv unterstützt. Die Beauftragte hat sich auch an Einbürgerungsbehörden mit der Aufforderung gewandt, mit

einer stärkeren Serviceorientierung Einbürgerungsinteressierte beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu unterstützen.²³

Im Bereich der Ausbildungsförderung brachte die 22. BAföG-Novelle die seit Jahren geforderte Verbesserung für Ausländerinnen und Ausländer, die aus humanitären Gründen einen befristeten Aufenthaltstitel besitzen. Künftig wird Ausbildungsförderung im Falle von Bedürftigkeit gewährt, wenn die Betroffenen über eine Bleibeperspektive in Deutschland verfügen. Damit erhalten die ausländischen „Bildungsinländer“ grundsätzlich Leistungen im Rahmen der Ausbildungsförderung und nicht mehr nach dem SGB II („Hartz IV“). Ihre Potenziale werden besser gefördert, und ihnen wird der Weg in sichere Arbeitsplätze eröffnet.

²² www.einbuengerung.de

²³ Vgl. dazu u. a. Pressemitteilung vom 10.10.2008 „Integrationsbeauftragte Böhmer und BAGFW werben für Einbürgerungen“, www.integrationsbeauftragte.de.

Europäische und internationale Integrationspolitik

Trotz vielfach unterschiedlicher Ausgangslagen ähneln sich die politischen Herausforderungen, vor denen die europäischen Länder in Migrations- und Integrationsfragen stehen. Deshalb hat die Beauftragte – ergänzend zur Entwicklung von Querschnittsstrukturen auf nationaler Ebene – gezielte Kontakte zu anderen EU-Staaten und darüber hinaus zur Türkei aufgebaut. Im Mittelpunkt stehen dabei der Austausch von Erfahrungen, Strategien und Beispielen guter Praxis im Sinne grenzüberschreitenden Lernens.

Der intensivste Austausch über Fragen der Zuwanderung und Integration findet in der Tradition der deutsch-französischen Freundschaft mit Paris statt. Ausgangspunkt war der 6. Deutsch-Französische Ministerrat in Berlin im März 2006. Gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt und den entsprechenden französischen Stellen koordinierte die Beauftragte das Ministerratsdokument „Europa der Chancengleichheit: Integration ist Zukunft“. Nahezu alle Ressorts brachten dazu deutsch-französische Projekte ein. Das zentrale Projekt der Beauftragten war eine große binationale Konferenz guter Praxisbeispiele am 18. Juli 2006 in Paris, die zum wechselseitigen Verständnis ebenso wie zur besseren Vernetzung deutscher und französischer Organisationen beitrug.

Auch auf den folgenden Ministerräten wurde das Thema Integration diskutiert. Beim 7. Ministerrat im Oktober 2006 in Paris stand die Begegnung mit Vertreterinnen und Vertretern von deutschen und französischen Jugendlichen im Mittelpunkt, ein Teil davon aus Zuwandererfamilien. Daraus entstand die Initiative der Beauftragten, in Deutschland ein „Netzwerk Ausbildungs- und Bildungspatenschaften“ einzurichten. Schwerpunkt des 8. Deutsch-Französischen Ministerrates im November 2007 in Berlin waren Besuche der Ministerinnen und Minister in Integrationsprojekten und Einrichtungen vor Ort. Hierbei wurde beschlossen, eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit im Bereich Zuwanderung und Integration einzurichten, deren konstituierende Sitzung am 15. April 2008 in Paris stattfand. Integrationsthemen dieser und weiterer Sitzungen am 19. März und 15. Mai 2008 waren insbesondere die Charta der Vielfalt, Diversität beim Zugang zum Arbeitsmarkt, Bildungs- und Ausbildungspatenprogramme, Quartiersmanagement und die bessere Nutzung beruflicher Kompetenzen von Zugewanderten.



Prof. Dr. Böhmer und Ahmet Acet anlässlich des EM-Halbfinals 2008

Für den 9. Ministerrat in Straubing am 9. Juni 2008 hat die Arbeitsgruppe einen Zwischenbericht vorgelegt. Am 3./4. November 2008 hat die Beauftragte an dem unter französischer Ratspräsidentschaft stattgefundenen Treffen der Integrationsministerinnen und -minister der Europäischen Union in Vichy teilgenommen. Wichtigste Punkte der Ratsschlussfolgerungen waren insbesondere notwendige Maßnahmen in der Aufnahmephase von Neuzuwanderern, ein erleichterter Zugang von Migranten zum Arbeitsmarkt, die verbesserte Integration von Migrantinnen sowie der interkulturelle Dialog als wichtiges Integrationsinstrument.

Außer dem sehr intensiven Austausch mit Frankreich hat die Beauftragte im Berichtszeitraum Kontakte zu Spanien, Italien, Großbritannien, Österreich und der Türkei aufgebaut. Auf dem deutsch-spanischen Ministerrat im September 2006 kündigte die Bundeskanzlerin eine gemeinsame Integrationsinitiative an. Ein erstes Treffen zwischen der Beauftragten und der spanischen Staatssekretärin für Einwanderung fand im Februar 2007 in Berlin, ein zweites im November 2007 in Madrid statt. Das spanische Integrationsprogramm und der deutsche Nationale Integrationsplan setzen ähnliche Schwerpunkte. Vor diesem Hintergrund fanden weitere regelmäßige Konsultationen statt.

Angesichts der großen Zahl türkischstämmiger Menschen in Deutschland misst die Beauftragte dem Austausch mit der türkischen Regierung große Bedeutung bei und steht mit ihr in regelmäßigem Kontakt. Bei ihrer ersten offiziellen Reise in die Türkei im September 2006 wurde die Beauftragte vom türkischen Ministerpräsidenten Erdogan empfangen. Im Oktober 2006 fand in Berlin ein Treffen mit der für Frauenfragen zuständigen türkischen Staatsministerin statt, in dem es unter anderem auch um Bildungspatenmodelle und die Ausbildungsförderung von Mädchen ging. Im November 2007 folgte eine zweite Türkeireise der Beauftragten. Thema der beidseitigen Konsultationen war insbesondere die neue gesetzliche Verpflichtung des deutschen Zuwanderungsrechts, die vorsieht, dass nachreisende Ehegatten Deutschkenntnisse bereits im Herkunftsland erwerben müssen. Darüber hinaus wurden gemeinsame Maßnahmen zur besseren Arbeitsmarktintegration türkischstämmiger Migrantinnen und Migranten in Deutschland erörtert. In diesem Bereich arbeitet die Beauftragte auch eng mit dem Botschafter der Republik Türkei in Deutschland zusammen.

Entwicklung von Integrationsindikatoren und Integrationsmonitoring

Mit der zunehmenden Bedeutung von Integrationspolitik als gesellschaftspolitischem Schlüsselthema stellt sich mehr denn je die Frage, wie die Wirkung von Integrationsmaßnahmen und die integrationspolitischen Ziele erfasst werden können. Bisher fehlte es hierfür oftmals an Statistiken und einheitlichen Kriterien und an wissenschaftlich fundierten Analysen. Es wird daher ein Instrument benötigt, das in langfristiger Perspektive Integrationserfolge und -defizite und damit die Wirkung von Integrationsmaßnahmen sichtbar macht und Grundlagen für politische Entscheidungen liefert. Der Erfolg von Maßnahmen bemisst sich an der gleichberechtigten ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Teilhabe von Migrantinnen und Migranten und der Angleichung ihrer Lebenssituation an die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

Mit der Entwicklung von Integrationsindikatoren wird eine faktengestützte, objektive Diskussion über Integration befördert, und es werden Entscheidungsgrundlagen zur Bewertung der Wirksamkeit von Integrationspolitik und Fördermaßnahmen geschaffen. Grundlage für Indikatoren sind nach Möglichkeit Daten, die den Vergleich von Personen

mit und ohne Migrationshintergrund ermöglichen, also nicht allein auf das Merkmal der Staatsangehörigkeit abstellen.

Bund, Länder und Kommunen sind sich darin einig, dass Indikatoren zur Messung gesellschaftlicher Integration entwickelt werden müssen und ein regelmäßiges integrationspolitisches Berichtswesen (Monitoring) aufgebaut werden muss. Dies wird im Nationalen Integrationsplan unterstrichen. Der Bund verpflichtet sich darin zur Fortentwicklung von Indikatoren als Grundlage einer regelmäßigen Berichterstattung und Evaluation. Die Länder wollen dem Thema Integrationsmonitoring ebenfalls verstärkte Aufmerksamkeit widmen und für die Integrationssteuerung Daten zum Personenkreis mit Migrationshintergrund verwenden. Die kommunalen Spitzenverbände empfehlen ihren Mitgliedern, ihre Integrationsbemühungen zu dokumentieren, zu evaluieren und ggf. zu optimieren.

Mit der Konzeption „Integration fördern – Erfolge messen – Zukunft gestalten“ legte die Beauftragte im Juni 2008 dem Kabinett ein Konzept für ein bundesweites Integrationsmonitoring vor. Es basiert auf 100 Indikatoren zu 14 Themenfeldern, die die zentralen Handlungsfelder der Integrationspolitik abbilden: Rechtsstatus, frühkindliche Bildung und Sprachförderung, Bildung, Ausbildung, Arbeitsmarktintegration, soziale Integration und Einkommen, gesellschaftliche Integration und Beteiligung, Wohnen, Gesundheit, Demografie, Mediennutzung, interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der sozialen Dienste, Politik, Kriminalität, Gewalt und Fremdenfeindlichkeit.

Das Integrationsmonitoring beschreibt die Entwicklung der Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Zeitverlauf und bietet somit wesentliche Ansatzpunkte für die Verbesserung integrationspolitischer Instrumente und Maßnahmen. Es bezieht alle Bevölkerungsgruppen mit Migrationserfahrung ein: Ausländerinnen und Ausländer, Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler und deren Familienangehörige, Eingebürgerte und als Deutsche geborene Kinder aus Zuwandererfamilien. Damit wird die Zielsetzung aus der Erklärung des Bundes zum Nationalen Integrationsplan umgesetzt, neben der Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit auch den Migrationshintergrund als Kriterium für die Planung und Überprüfung der Integrationspolitik heranzuziehen. In der fachlichen und politischen Diskussi-

on wird immer wieder bemängelt, dass die bisherige Unterscheidung nach Ausländern/Ausländerinnen und Deutschen für die Analyse der Integration nur eingeschränkt aussagefähig ist. Die Beauftragte setzt sich deshalb dafür ein, die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund in weiteren amtlichen Statistiken zu erheben.

Die Werte der einzelnen Indikatoren sollen jeweils für die Gesamtbevölkerung und für Personen mit Migrationshintergrund ausgewiesen werden. Die Daten werden geschlechtsspezifisch ausgewertet, wo nötig, werden zudem einzelne Altersgruppen gesondert betrachtet. Erstmals soll das bundesweite Integrationsmonitoring in der 16. Wahlperiode erprobt werden. Die Ergebnisse werden als „Integrationsindikatorenbericht“ veröffentlicht. Ziel ist es dann, den Bericht, der unter Federführung der Integrationsbeauftragten erstellt wird, periodisch vorzulegen. „Um zu wissen, was wirklich erfolgreich ist, machen wir Integration mithilfe von Indikatoren messbar. Damit treten wir in eine neue Phase der Integrationspolitik ein. Wir werden Integration wirkungsvoller und zielgenauer gestalten können“, erklärte Maria Böhmer beim Festakt zum 30-jährigen Bestehen des Amtes.

Impressum

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.
Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration,
Flüchtlinge und Integration
11012 Berlin
www.integrationsbeauftragte.de
E-Mail: integrationsbeauftragte@bk.bund.de

Gestaltung:

MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH, Berlin

Druck:

Silber Druck OHG

Stand:

Januar 2009

Bildnachweise:

Bundesregierung/Archiv der Beauftragten der Bundesregierung für
Migration, Flüchtlinge und Integration: Seiten 6, 10, 13, 21, 26, 28, 35,
36, 37, 39, 40, 43, 49, 57; Darius Ramazani/Bundesregierung: Seite 8;
Privatarchiv Schmalz-Jacobsen: Seiten 15, 24; Privatarchiv Geiß: Seite 16;
Associated Press: Seite 31; Privatarchiv Berger: Seite 18

