



Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten?

Ergebnisse aus dem SVR-Jahresgutachten 2018

2. Bundeskonferenz der Migrantorganisationen

Prof. Dr. Petra Bendel | 4. und 5. Juni 2018 | Berlin

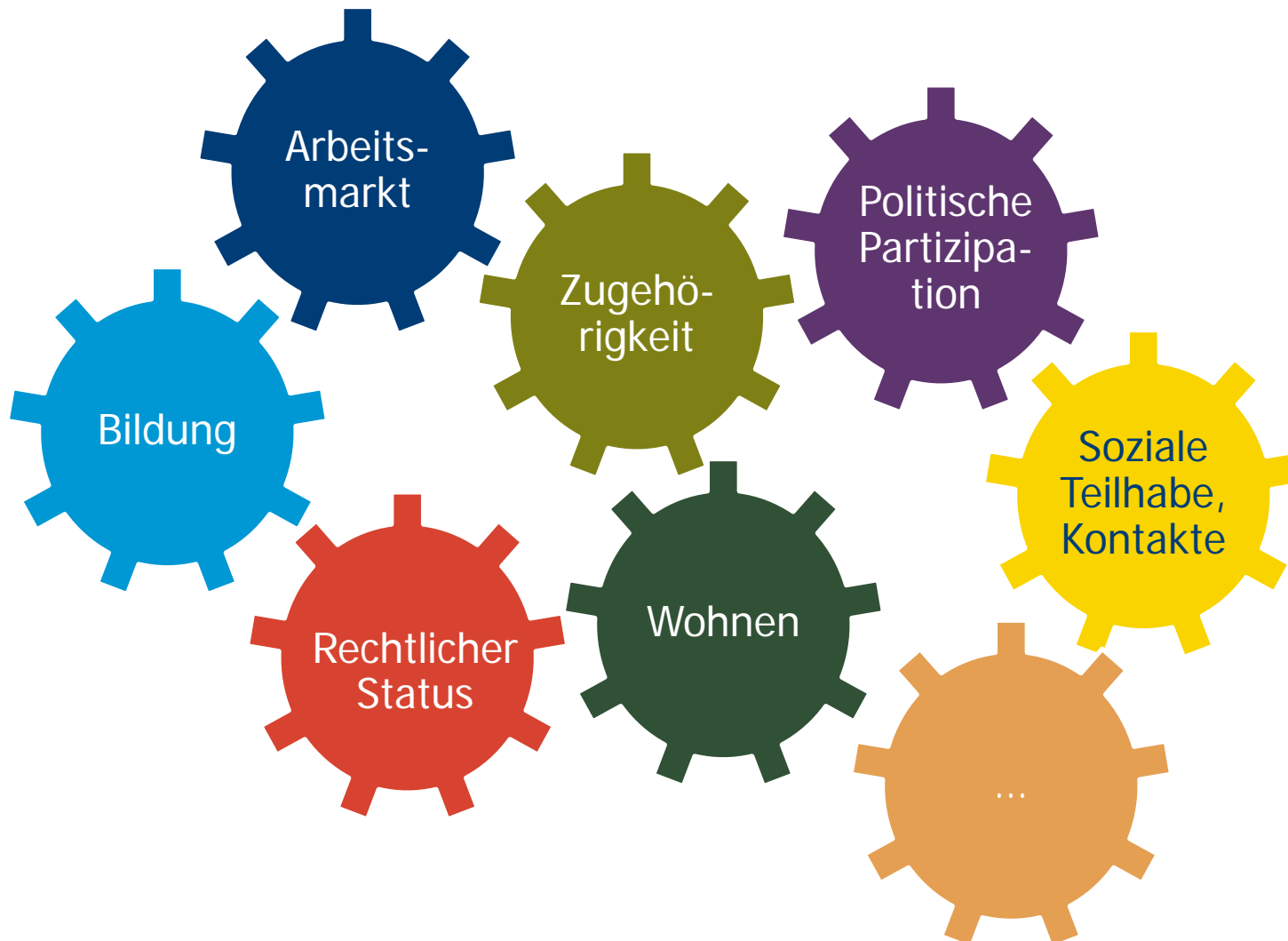
Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland

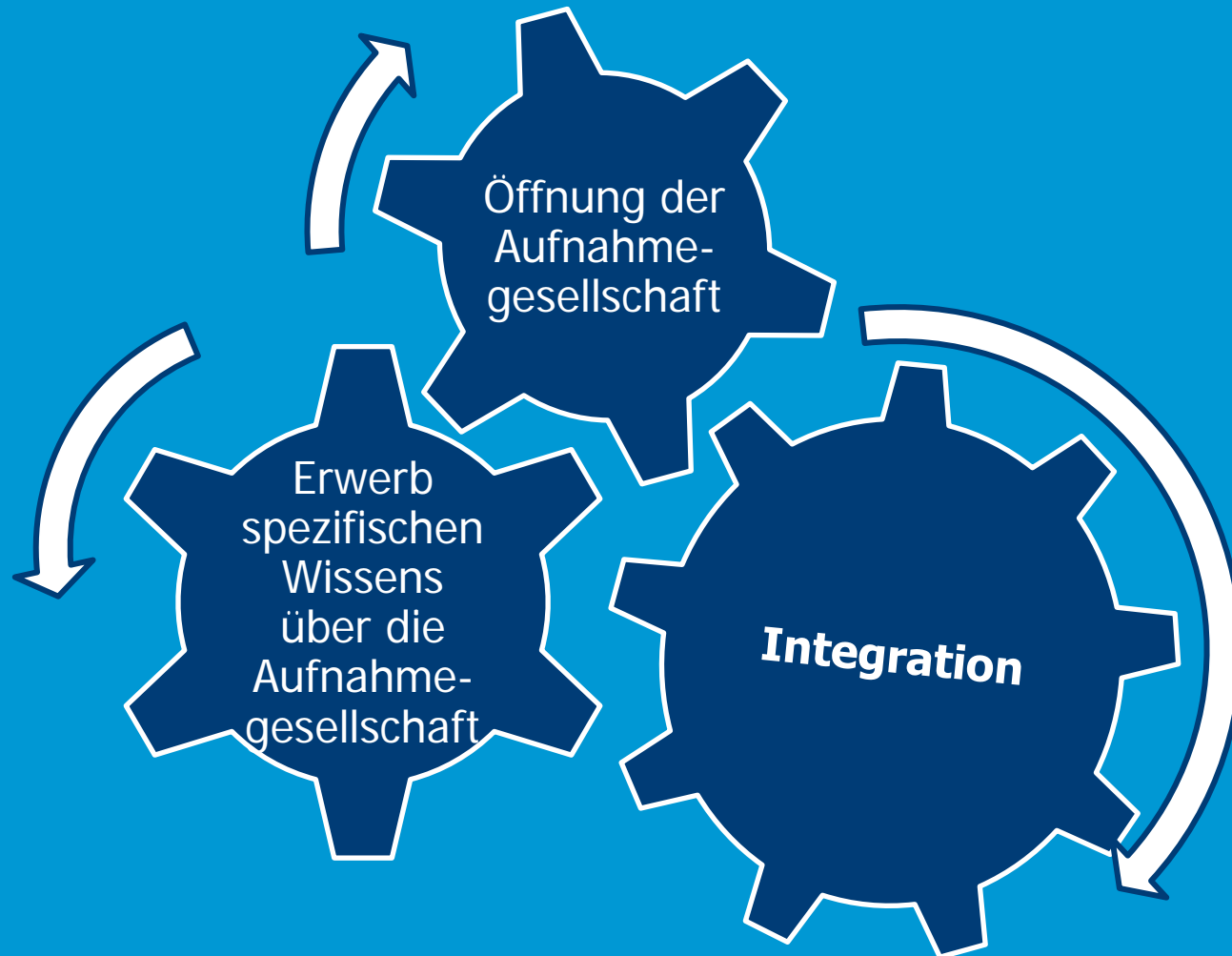
Das Integrationsverständnis des SVR

- ✓ Chancengleiche Teilhabe
- ✓ aller Personen (unabhängig von ihrem Migrationshintergrund)
- ✓ an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens

Integration findet in vielen unterschiedlichen Bereichen statt. Teilhabe in einem Bereich beeinflusst oft die Teilhabemöglichkeiten in einem anderen Bereich.



Integration ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Zuwandernden, Staat und Aufnahmegesellschaft.



Der Politik stehen zwei Formen von Maßnahmen zur Förderung von Integration zur Verfügung

Spezielle Maßnahmen

- richten sich ausschließlich an Zugewanderte
- z. B. Integrations- und Sprachkurse, Migrationsberatung, Vorbereitungsklassen, Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüsse

Allgemeine Maßnahmen

- richten sich an die gesamte Gesellschaft: Stärkung der Regelsysteme, Förderung von Teilhabe für alle
- z. B. durchlässiges Schulsystem, Unterstützungs- und Qualifizierungsangebote für Arbeitssuchende, Förderung benachteiligter Quartiere

Für Integration sind viele Stellen und Ebenen zuständig. Abstimmung ist deshalb zentral.

	Bund	Länder	Kommunen
Rechtsetzung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alleinige Zuständigkeit: Einwanderung, Staatsangehörigkeit ▪ Konkurrierende Gesetzgebung: Aufenthaltsrecht, Flüchtlingspolitik, Arbeitsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausschließliche Zuständigkeit: u.a. Bildung, Kultur, Religion, öffentliche Sicherheit ▪ Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung (Bundesrat) ▪ Gestaltung der Rahmenbedingungen für Kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erlass von Satzungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten
Verwaltung & Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asylverfahren ▪ Integrationsförderung nach dem AufenthG (BAMF) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umsetzung von Bundes- & Landesrecht (Verwaltungshoheit): Entscheidung über Zuständigkeiten & Verfahren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ lokale Umsetzung von Gesetzen & Programmen ▪ freiwillige Aufgaben, z.B. zusätzliche Freizeit- und Bildungsangebote, Kultureinrichtungen, Stadtentwicklung
indirekte Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formulierung von Leitbildern und Zielen ▪ Förderprogramme ▪ Gipfel, Kampagnen und andere informelle Politik 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formulierung von Leitbildern und Zielen ▪ Förderprogramme ▪ Gipfel, Kampagnen und andere informelle Politik 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formulierung von Leitbildern und Zielen ▪ Förderprogramme ▪ runde Tische, Kampagnen & andere informelle Politik

Der Staat hat verschiedene Instrumente, um gesellschaftliche Prozesse zu steuern – Gesetze sind nur eines davon.

- **Regulative Politik**
Gesetze und Vorschriften schreiben ein bestimmtes individuelles Verhalten vor. Durchgesetzt werden sie im Zweifelsfall mit Sanktionen bzw. mit staatlichem Zwang.
- **Distributive Politik**
Für bestimmte Personengruppen werden Leistungen bereitgestellt, z. B. Kurse, Beratungsangebote, Förderprogramme usw.; redistributive Politik meint insbesondere die direkte Umverteilung von verfügbaren Mitteln, also v.a. sozialer Transferleistungen.
- **Kooperative Politik**
Der Staat bezieht gesellschaftliche Akteure ein bzw. mobilisiert sie, um bestimmte politische Ziele zu erreichen.
- **Persuasive Politik**
Mit symbolischen Handlungen wirbt der Staat für ein gesellschaftliches Ziel.

Integration kann nicht gesetzlich verordnet werden. Deshalb sind in der Integrationspolitik untergesetzliche Maßnahmen, Angebote und Projekte oft wichtiger als explizite Rechtsregeln

Gesetzliche Vorgaben

- Pflicht zur Teilnahme am Integrationskurs
- Schulpflicht
- Wohnsitzauflage

Distributive, kooperative und persuasive Integrationspolitik (Beispiele)

- Aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Qualifizierungsangebote
- Migrationsberatung
- Integrations- und Sprachkurse
- Integrationsgipfel, Deutsche Islamkonferenz
- Einbürgerungskampagnen
- Interkulturelle Öffnung
- Stadtentwicklung, Förderung benachteiligter Quartiere

Integration als Querschnittsaufgabe erfordert ein politisches Mainstreaming

- Integration ist kein eigenes Politikfeld: Die Rahmenbedingungen für Integration werden von allen Ressorts gestaltet
- Allgemeine Maßnahmen sind oft bedeutsamer als spezielle Maßnahmen
- Zuständigkeiten sind auf alle politischen Ebenen verteilt

→ Mainstreaming von Integrationspolitik

- Förderung von Teilhabe als zentrale politische Zielvorgabe
- Integration immer ‚mitdenken‘
- Stärkung und Öffnung der Regelstrukturen statt Sonderprogramme
- Bewusstsein für die geteilte Verantwortung in allen Ressorts und auf allen Ebenen schaffen
- Ressortübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung

SVR empfiehlt (I): Fachpolitik wichtiger als Integrationsgesetz

Regelsysteme sollten gestärkt werden:

- ermöglicht chancengleiche Teilhabe aller Menschen in Deutschland
- hat höhere Auswirkungen auf Integration als Spezialmaßnahmen

Umsetzung im jeweiligen Fachrecht (z. B. Arbeitsmarkt-, Familienpolitik)

Eine eigene Integrationsgesetzgebung ist dafür nicht notwendig

SVR empfiehlt (II): Spezielle Maßnahmen als Ergänzung

1 Integrationskurse flächendeckendes Angebot
hohe Qualität
unabhängig von pauschaler Bleibeperspektive

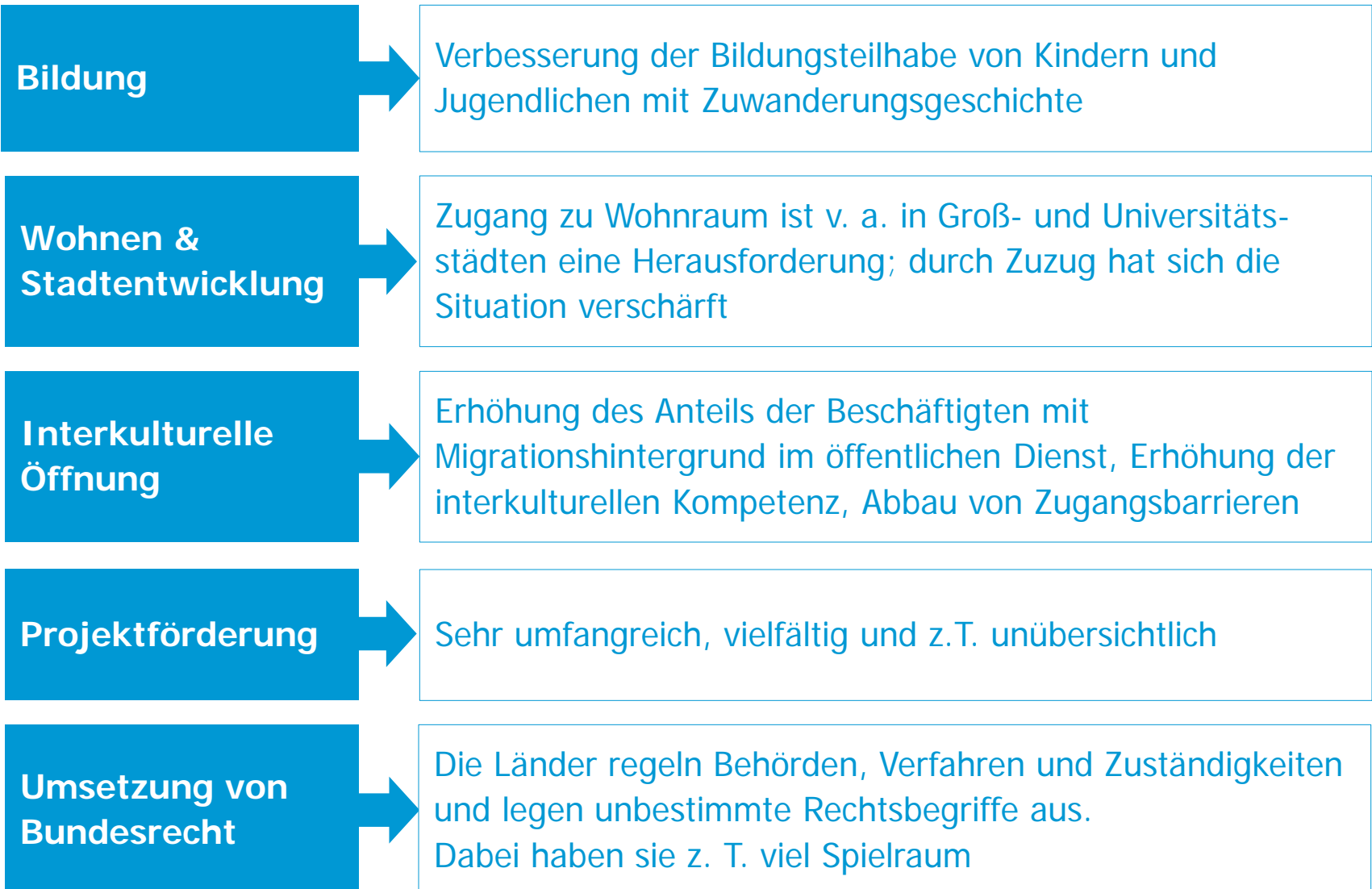
2 Interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung

3 Regelmäßiges bundesweites Integrationsmonitoring

4 Antidiskriminierung bessere Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle
mehr Prävention

5 Doppelte Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt

Die Integrationspolitik der Länder ist sehr vielfältig.



Alle Bundesländer sind im Bereich Integration aktiv. Die Bedeutung des Themas ist deutlich gestiegen

institutionell

- 11 Integrationsministerien
- 39 Referate, Staatssekretäre/innen für Integration
- Interministerielle Arbeitsgruppen
- Beauftragte und Beiräte
- Integrationsministerkonferenz (IntMK)

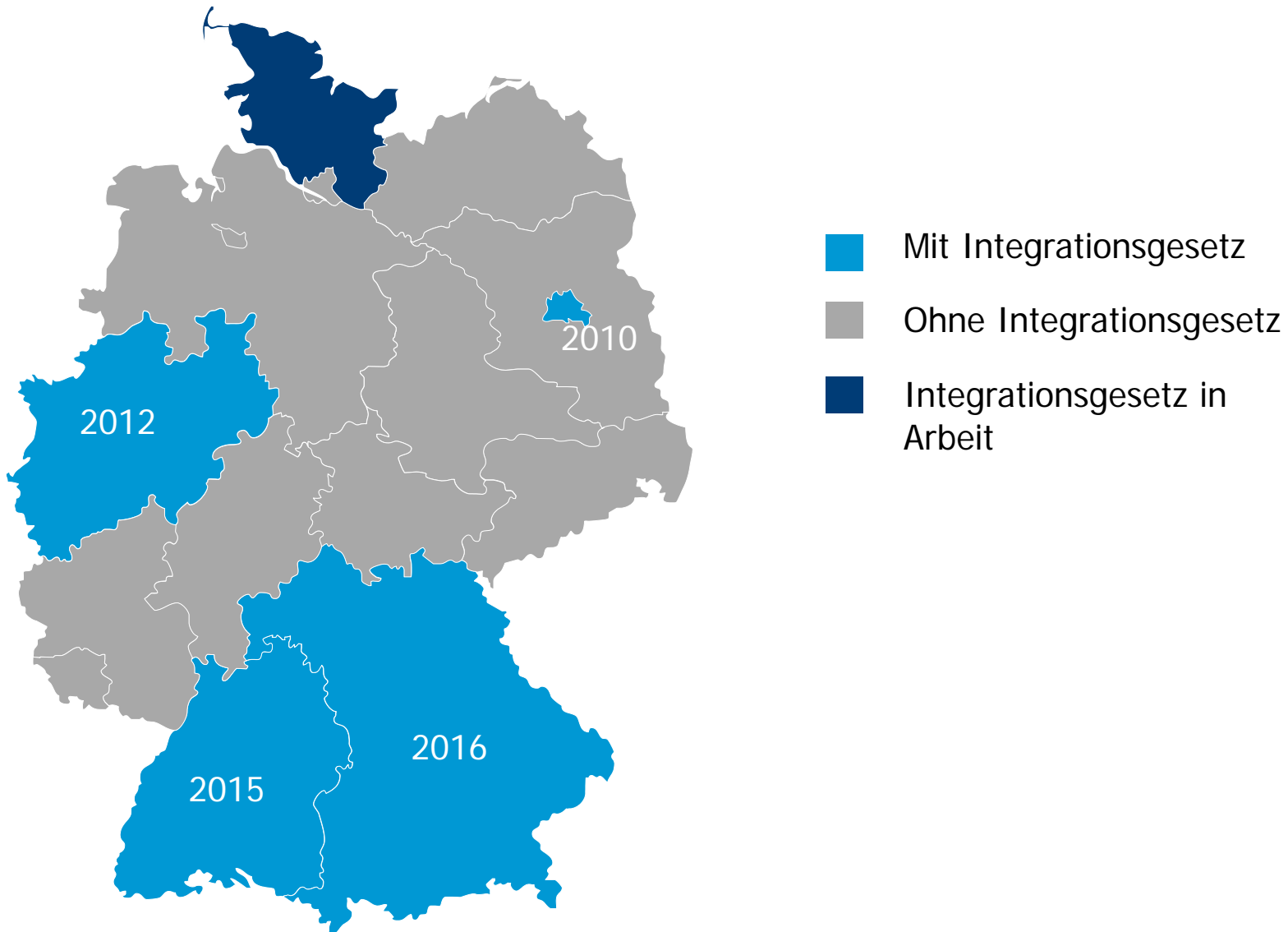
konzeptionell

- Vier Integrationsgesetze
- Sechzehn Integrationskonzepte
- Integration als Querschnittsaufgabe
- z. T. regelmäßige Berichterstattung

finanziell

- Vielzahl an integrationspolitischen Projekten und Programmen
- Unterstützung der kommunalen Ebene, z. B. kommunale Integrationszentren, -beauftragte, -manager, -ausschüsse

Vier Bundesländer haben ein Integrationsgesetz; ein weiteres ist in Arbeit.



Es gibt zwei unterschiedliche Typen von Integrationsgesetzen

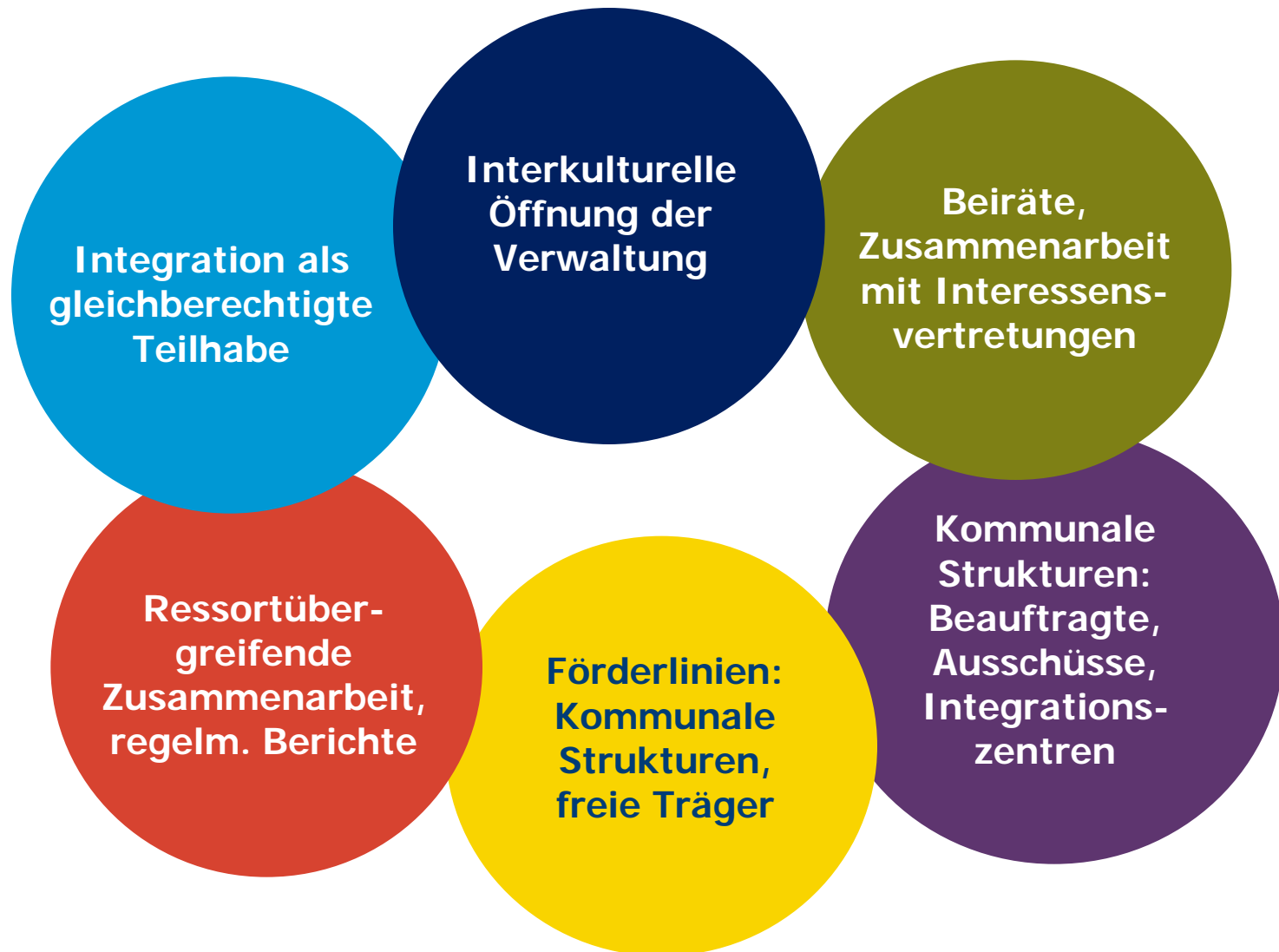
Partizipations- bzw. Teilhabe- und Integrationsgesetze in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg

- Ziel: gesellschaftliche Teilhabe fördern
- Rahmenbedingungen von Integrationspolitik auf Landesebene: Ziele, Institutionen, Beteiligung, Berichte
- Adressat: Politik / Verwaltung

Bayerisches Integrationsgesetz

- Ziel: Integrationspflicht und Integrationsförderung, Wahrung der Leitkultur
- Individuelles Verhalten von Zugewanderten: Achtung der Leitkultur, Spracherwerb; Integrationsförderung durch staatl. Einrichtungen, Wirtschaft, Medien
- Adressat: v. a. Zugewanderte

Die Integrationsgesetze von Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg stecken die Rahmenbedingungen von Integrationspolitik auf Landesebene ab



Das Bayerische Integrationsgesetz hat einen eher restriktiven Charakter

Integrationspflicht

- Abstrakte Integrationspflicht für Zugewanderte
- Kostenrückerstattung für Sprachfördermaßnahmen, wenn nach 6 Jahren das mindestens erwartbare Sprachniveau nicht erreicht wurde
- Pflicht zur Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen im Strafvollzug
- Pflicht zur Teilnahme an einem Grundkurs über die Rechts- und Werteordnung bei Ablehnung derselben

Integrationsförderung

- Unterweisung in der deutschen Rechts- und Werteordnung; Bayerns Geschichte, Kultur, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung; heimischen Umgangsformen, Sitten und Gebräuche
- Vermittlung der Leitkultur durch KITAS, Schulen und die Medien
- Unterstützung der Integration durch den Staat

Ordnungspolitik

- Bußgeld bei Aufruf zur Missachtung der verfassungsrechtlichen Ordnung
- Erleichterte Personenkontrollen und Durchsuchungen im Umfeld von Asylbewerberunterkünften

Alle Länder haben Konzepte, Strategien oder Aktionspläne zur Integration veröffentlicht

Aspekte der Integrationskonzepte

- ✓ Integrationsverständnis der Regierung
 - Teilhabeorientierung
 - Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe
 - Integration als Querschnittspolitik
- ✓ Bestandsaufnahme bestehender Programme und Maßnahmen
- ✓ Mehr oder weniger verbindliche Absichtserklärung zu zukünftigen Maßnahmen in zentralen Handlungsfeldern
- ✓ Konkrete Ziele
 - z. B. Hamburg: Zielwerte für 140 Indikatoren

Die Integrationskonzepte dienen als Wegweiser und Gesprächsangebot: Sie zeigen Verwaltung und Bevölkerung, wohin die Reise gehen soll, und eröffnen Möglichkeiten zur Mitwirkung

Funktion der Integrationskonzepte

- ✓ Selbstverpflichtung der Regierung
- ✓ Wegweiser: Wohin soll die Reise gehen? Was sind die Schwerpunkte?
- ✓ Aufwertung des Themas als politische Querschnittsaufgabe
- ✓ Beitrag zur öffentlichen Debatte
 - Die Politik nimmt sich des Themas an
 - Verdeutlichung der inhaltlichen Schwerpunkte
 - Wertschätzung der Leistung von Zugewanderten
- ✓ Bei regelmäßiger Fortschreibung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft: Förderung einer konstruktiven Zusammenarbeit

Fazit: SVR-Empfehlungen zu Integrationsgesetzen

Ob Gesetz oder Konzept – auf die Umsetzung kommt es an

- Beide können das Mainstreaming von Integrationspolitik fördern
- Ziele und Absichtserklärungen müssen konsequent in Fachpolitik überführt werden

Regelmäßige Überprüfung und Fortschreibung

- Festlegung von Zielen und Überprüfung ihrer Erreichung
- Regelmäßiges Integrationsmonitoring
- Fortschreibung in einem partizipativen Prozess

Fachpolitik wichtiger als Integrationsgesetz

- Stärkung und Öffnung der Regelsysteme
- Mainstreaming von Integrationspolitik
- Ressortübergreifende Abstimmung und Koordination

Integrationspolitik der Kommunen

- Kommunen als Vorreiter der Integrationspolitik
- Geschaffene Strukturen erwiesen sich selbst angesichts der hohen Flüchtlingszahlen in den letzten Jahren als größtenteils effektiv
- Auf die hohen Flüchtlingszahlen reagierten Kommunen insgesamt flexibel und kreativ
- Nach wie vor besteht aber Verbesserungspotenzial

Doppelte Funktion der Kommunen

Übertragene Aufgaben

Kommune handelt im Auftrag und auf Weisung der Länder

- Gewährung sozialer Leistungen (wie Sozialhilfe und Wohngeld)
- Gesundheitsversorgung
- Unterbringung von Flüchtlingen

Selbstverwaltungsaufgaben

Länder können in die Umsetzung nicht per Weisung eingreifen

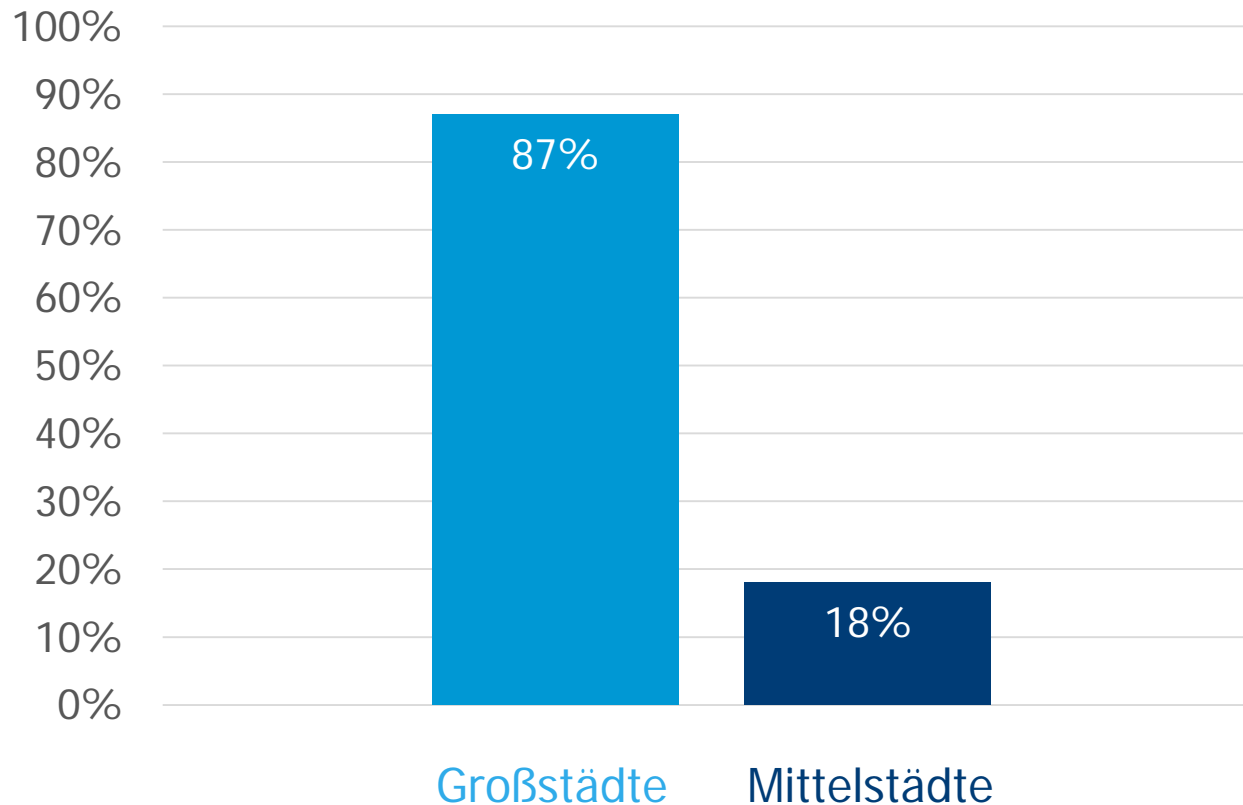
- kommunale Integrationskonzepte/-leitbilder
- zusätzliche Sprachkurse
- Koordination Ehrenamtlicher
- Trägerschaft für Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

Kommunale Integrationskonzepte

- Kommunen wurden früh tätig:
Bereits in den 1970 Jahren gab es erste Integrationskonzepte
- Seit 2005 hat die Verbreitung deutlich zugenommen
- Vor allem größere Städte haben Integrationskonzepte
- Wichtige inhaltliche Themen:
Bildung, Arbeit, Sprache, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, Gesundheit

69 der 79 deutschen Großstädte haben ein kommunales Integrationskonzept (87%).

Unter den Mittelstädten sind es nur 18%



SVR-Empfehlungen zur kommunalen Flüchtlingsintegrationspolitik

Verwaltungstätigkeiten bündeln

- Nutzerperspektive: Bündelung von Dienstleistungen verschiedener Behörden an zentralen Stellen
- Informationsaustausch zwischen den Behörden

Bürokratische Hindernisse abbauen

- Verkürzung von Bearbeitungszeiten
- Nutzerperspektive: Vereinfachung von Verwaltungsprozessen

Zentrale Akteure koordinieren und vernetzen

- Zusammenarbeit der Behörden mit Akteuren der Wirtschaft
- Koordinierung ehrenamtlichen Engagements (runde Tische, Qualifizierung)

Information und Beratung verbessern

- zentralisierte Beratungsstrukturen (z. B. im Bereich der Sprachförderung)
- bessere Abstimmung existierender Beratungsstrukturen
- Individuelles Fallmanagement

Fazit: SVR-Empfehlungen zur Integrationspolitik

- 1 **Integrationspolitik mainstreamen, Regelsysteme öffnen**
- 2 **Fachpolitik durch spezielle Maßnahmen ergänzen**
- 3 **Regelmäßiges Integrationsmonitoring verankern**
- 4 **Interkulturelle Öffnung der Verwaltung vorantreiben**
- 5 **Integrationsgesetze oder -konzepte regelmäßig überprüfen und fortschreiben**
- 6 **In der kommunalen Integrationspolitik Koordination und Beratung verbessern.**



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Kontakt: petra.bendel@fau.de

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband
und Vodafone Stiftung Deutschland