

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit

**Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten
– Drucksache 19/26665 –**

Stellungnahme der Bundesregierung

1. Einsetzung und Auftrag der unabhängigen Fachkommission

Im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode wurde im Kapitel VIII. „Zuwanderung steuern – Integration fördern und unterstützen“ die Einrichtung einer Fachkommission vereinbart, „die sich mit den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit befasst und einen entsprechenden Bericht dem Deutschen Bundestag zuleitet.“ Die Bundesregierung hat am 30.01.2019 per Kabinettsbeschluss 25 Expertinnen und Experten aus vorwiegend wissenschaftlichen, aber auch politischen und zivilgesellschaftlichen Bereichen in eine unabhängige Fachkommission berufen und deren Auftrag wie folgt präzisiert: „Ziel der Kommissionsarbeit ist es, neben der jüngsten Neu-Zuwanderung von Geflüchteten alle Zuwanderergruppen und auch die Bedarfe der bereits länger in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sowie die bestehenden und gegebenenfalls noch zu verbessernden integrationspolitischen Rahmenbedingungen der Aufnahmegesellschaft in den Blick zu nehmen. Der Bericht [...] soll die wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen, gesellschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen für die Integrationsfähigkeit beschreiben [...] und] Empfehlungen für Standards unter anderem im Verwaltungshandeln und bei der Rechtssetzung erarbeiten, die durch die Bundesressorts, aber auch auf Ebene der Länder, Kommunen sowie der Zivilgesellschaft umgesetzt werden können.“ Im Auftrag wurde „Integrationsfähigkeit“ mehrdimensional verstanden: Es sollten „die Integrationsvoraussetzungen auf Seiten der Zuwanderer, die (infra-)strukturellen Voraussetzungen sowie die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der Gesamtgesellschaft gleichermaßen in den Blick genommen werden.“

Ziel war zudem, dass der Bericht „das aktuelle Migrationsgeschehen, die Perspektiven der Neuzuwanderung und die Belange von bereits länger in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sowie die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der Gesamtgesellschaft berücksichtigen“ soll und dass „die Empfehlungen der Fachkommission ... sowohl strukturelle als auch sozio-kulturelle Fragen insbesondere in den Bereichen Sprache, Arbeitsmarkt, Ausbildung und Arbeit, Bildung, Soziales, Wohnen und Gesundheit, Partizipation, Werte, gesellschaftlicher Zusammenhalt und Prävention sowie kommunale Integrationspolitik betreffen“ können.

Das Bundeskabinett hatte im März 2018 in Meseberg beschlossen, dass das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration die Federführung für die Begleitung der Kommission übernehmen sollen.

Zugeleitet mit Schreiben der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 19. Mai 2021.

Dabei war die Unabhängigkeit der Kommission und dass sie weisungsungebunden arbeitet der Bundesregierung wichtig.

Unter dem Titel „Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten“ hat die Kommission am 20. Januar 2021 unter Leitung ihrer beiden Vorsitzenden, Derya Çağlar, Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin, und Ashok Sridharan, Rechtsanwalt und ehemaliger Oberbürgermeister der Bundesstadt Bonn, ihren Bericht der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat übergeben.

Neben der Fachkommission Integrationsfähigkeit hatte der Koalitionsvertrag vom März 2018 auch die Einsetzung einer Kommission „Fluchtursachen“ vorgesehen. Diese ebenfalls unabhängige Fachkommission hat im Oktober 2019 ihre Arbeit aufgenommen. Ihr Auftrag ist es, die wesentlichen Ursachen von Flucht und irregulärer Migration zu identifizieren und Ansätze für eine wirksamere Minderung zu erarbeiten. Die Fachkommission Fluchtursachen wird ihre Empfehlungen im Mai 2021 vorlegen. Beide Kommissionen dienen der Beratung der Bundesregierung bei den eng aufeinander bezogenen Fragen der Minderung von Fluchtursachen, der Gestaltung von regulärer Migration und der Förderung von Integration.

Der vorliegende Bericht der Fachkommission Integrationsfähigkeit enthält fünf inhaltliche Kapitel, an deren Ende sich jeweils konkrete Empfehlungen zu einzelnen Handlungsfeldern finden. Sie richten sich an die oben genannten Adressaten, enthalten also neben Anregungen für die unterschiedlichen Ebenen der Politik auch Vorschläge für die Verwaltung und die Zivilgesellschaft. Zugleich macht die Fachkommission deutlich, dass der Bericht zwar in erster Linie an staatliche Stellen gerichtet ist, aber in der Sache die gesamte Gesellschaft und jeden Einzelnen und jede Einzelne adressiert. Er beinhaltet sieben abweichende Stellungnahmen, einen umfangreichen Anhang inklusive vielen Literaturhinweisen sowie die dem Haupttext vorangestellten Kernbotschaften, in denen die Fachkommission zentrale Anliegen des Berichts hervorhebt. Die unabhängige Fachkommission „hat sich im Zuge ihrer Beratungen entschieden, vom Begriff der „Integrationsfähigkeit“ Abstand zu nehmen, da dieser für sie eine Verengung darstellt.“ (S. 13f. des Berichts der Fachkommission, siehe auch zur Begründung; und dazu abweichende Stellungnahmen, Kapitel 7).

In dieser Stellungnahme beschränkt sich die Bundesregierung auf einige zentrale Aussagen des Berichts und ausgewählte Empfehlungen. Angesichts der thematischen Bandbreite kann bei Empfehlungen, zu denen sich die Bundesregierung hier nicht äußert, daher weder von ihrer Zustimmung noch von ihrer Ablehnung ausgegangen werden. Vielmehr werden die Empfehlungen in einem kontinuierlichen Prozess im Rahmen der jeweiligen Ressortzuständigkeiten und im Rahmen der nach Haushaltslage zur Verfügung stehenden Mittel geprüft.

2. Gemeinsam Fachpolitiken gestalten

Die Bundesregierung stimmt mit der Fachkommission überein, dass Integration ein ressortübergreifendes Querschnittsthema ist, welches darüber hinaus alle föderalen Ebenen umfasst und das Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren in ihrer jeweiligen Verantwortung erfordert. Insofern sieht sich die Bundesregierung in ihrem bisherigen Engagement für Integration bestätigt. Sie betrachtet Integration als einen wechselseitigen und andauernden Prozess gesellschaftlichen Lernens, der keineswegs nur diejenigen betrifft, die vor kürzerer oder längerer Zeit nach Deutschland eingewandert sind oder deren Nachkommen, sondern alle hier lebenden Menschen. Diese Wechselwirkungen sollten in Bezug auf die dafür notwendige gesellschaftliche Akzeptanz und Ausgestaltung laufender wie künftiger Integrationsinstrumente und -maßnahmen noch stärker berücksichtigt werden.

Entsprechend hat die Bundesregierung u. a. den Nationalen Aktionsplan Integration (NAP-I) angestoßen, an dem über 300 Akteure mitwirken und rund 120 konkrete integrationspolitisch wirksame Maßnahmen entwickelt wurden, die die Bundesregierung und ihre Partner umsetzen. Der NAP-I betrifft unterschiedliche Phasen der Integration und umfasst zahlreiche Themenfelder, die auch die Fachkommission behandelt hat.

Unabhängig von der COVID-19-Pandemie wird Deutschland mittel- und langfristig auf Einwanderung angewiesen sein, um die Folgen des demografischen Wandels nicht nur für den Arbeitsmarkt abzumildern. Diesen Prozess so zu gestalten, dass er sowohl für die Zuwandernden als auch für die gesamte Gesellschaft erfolgreich verläuft, ist eine übergreifende Prämisse der Politik der Bundesregierung.

Dabei hält die Bundesregierung an ihrem integrationspolitischen Grundprinzip des „Fordern und Fördern“ fest. „Teilhabe und Teilnahme“, wie es die Fachkommission formuliert, ist nach dem Verständnis der Bundesregierung mehr als die Realisierung von Ansprüchen gegenüber dem Staat und der aufnehmenden Gesellschaft; sie schließt Beteiligungsperspektiven ebenso mit ein wie die eigenverantwortliche Wahrnehmung von Integrationsangeboten und Möglichkeiten gesellschaftlicher Partizipation. Daraus ergibt sich, dass neben Staat und Verwaltung auch jedes Individuum – ob selbst zugewandert oder nicht – in der Verantwortung steht, aktiv beizutragen.

Aus Sicht der Fachkommission sollten integrationspolitische Herausforderungen nicht ausschließlich auf der Merkmalszuschreibung „Migrationshintergrund“ basieren, die individuell vielfach als Fremdzuschreibung und diskriminierend wahrgenommen wird. Daher begrüßt die Bundesregierung die Überlegungen der Fachkommission, die zuwanderungsbezogenen, integrationspolitischen Herausforderungen stärker mit Blick auf die Bedarfe der ersten und zweiten Generation zu fokussieren. Hierzu hat die Fachkommission während ihrer Arbeit den intensiven, fachlichen Austausch mit dem Statistischen Bundesamt (StBA) gesucht. Als Folge wird das Statistische Bundesamt ab dem Berichtsjahr 2021 ein ergänzendes Datenangebot zur Verfügung stellen, mit dem – wie von der Fachkommission vorgeschlagen – nur die erste und zweite Generation der Zugewanderten anhand des Merkmals „selbst oder beide Elternteile migriert“ ausgewiesen werden wird. Eine Rechtsänderung ist hierfür nicht erforderlich. Mit heutigem Stand würde die von der Fachkommission vorgeschlagene, neu definierte Bevölkerungsgruppe um 2,7 Millionen Personen auf 18,1 Millionen Menschen zurückgehen (gegenüber der bisherigen Definition des StBA von 20,8 Millionen Personen, die selbst oder deren eines Elternteil nicht von Geburt an die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen).¹ Dass die Debatte um diese statistische Neudefinition und deren Bezeichnung noch nicht abgeschlossen ist, darauf weist auch die Fachkommission hin (in Kernbotschaft 7, Kapitel 5.8 und drei abweichenden Stellungnahmen hierzu), auch wenn sie in einem ersten Schritt als neuen Begriff „Eingewanderte und ihre (direkten) Nachkommen“ statt „Menschen mit Migrationshintergrund“ vorschlägt. Angesichts dieser andauernden Debatte verwendet die Bundesregierung in dieser Stellungnahme den Begriff „Migrationshintergrund“.

Die Bundesregierung sieht, dass in Deutschland die Zahl der Einbürgerungen seit Jahren auf etwa dem gleichen niedrigen Niveau bleibt, und stimmt mit der Fachkommission in ihrem Befund überein, dass mehr Menschen von bestehenden Einbürgerungsmöglichkeiten Gebrauch machen sollten. Sie hat sich deshalb auch im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration dafür ausgesprochen, die Zahl der Einbürgerungen von ausländischen Staatsangehörigen, die gut integriert sind und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, zu steigern. Dem entsprechend wurde auch im Rahmen des Maßnahmenkatalogs gegen Rechtsextremismus und Rassismus im November 2020 eine Einbürgerungsoffensive angekündigt.

Die Fachkommission empfiehlt eine Reihe von Maßnahmen, um die Diversität im öffentlichen Dienst zu erhöhen. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, Diversität im öffentlichen Dienst zu fördern und Diversitätsmanagement als wichtige Aufgabe in den Organisationen zu verankern. Chancengerechtigkeit, Fairness und Vielfalt zeichnen den öffentlichen Dienst aus. Diese Ziele unterstützt die mit dem Nationalen Aktionsplan Integration erarbeitete Diversitätsstrategie für die Bundesverwaltung. Mit einer gemeinsamen Erklärung für mehr Vielfalt im öffentlichen Dienst bekennen sich die Bundesressorts dazu, eine diversitätsbewusste Organisationsentwicklung zu fördern und Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu ergreifen.

Die Fachkommission beleuchtet die Situation von neu zugewanderten Erwachsenen unter anderem im Hinblick auf den Spracherwerb. Hier hat die Bundesregierung in den letzten Jahren die Zugangsmöglichkeiten und Kapazitäten weiter ausgebaut und im Gesamtprogramm Sprache auf Bundesebene zusammengefasst. Das Gesamtprogramm Sprache wird kontinuierlich weiterentwickelt.

Eine wichtige Rolle beim Spracherwerb übernimmt zudem der Bereich der frühkindlichen Bildung. Mit dem Bundesprogramm „Sprach-Kitas“ fördert die Bundesregierung die sprachliche Bildung als Teil der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung. Den niedrigschwelligen Einstieg in das Regelsystem der Kindertagesbetreuung will das Bundesprogramm „Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung“ erleichtern.

Mit dem Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz hat die Bundesregierung die Zugangsmöglichkeiten im Bereich der Ausbildungs- und Arbeitsmarktförderung erweitert, die zu einer besseren Integration in das Erwerbsleben beitragen. Damit trägt die Bundesregierung bereits jetzt zur Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen der Fachkommission bei.

Die Fachkommission betrachtet auch die Situation von Migrantinnen und geflüchteten Frauen am Arbeitsmarkt. Aus Sicht der Bundesregierung erfordert diese weiterhin auf individuelle Lebenslagen abgestimmte Maßnahmen der Ausbildungs- und Berufsberatung und auch aufsuchende Beratung und Familienbildungsangebote insbesondere für Mütter. Mit ESF-geförderten Programmen (z.B. „Stark im Beruf“ und „MY TURN – Frauen mit Migrationserfahrung starten durch“) zielt die Bundesregierung auf die Erwerbsintegration von Müttern mit Migrationshintergrund und somit eine bessere gesellschaftliche Integration der Familien und die Reduzierung von Armutsrisiken.

¹ Ergebnisse dieses Fachaustauschs finden sich auch in einer jüngsten Publikation des StBA: Petschel, Anja, Will, Ann-Kathrin, Migrationshintergrund – Ein Begriff, viele Definitionen, in: WISTA 5/2020, S. 78-90.

Die Fachkommission betont in ihrem Bericht den essentiellen Beitrag ehrenamtlich Engagierter sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen, darunter u. a. Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Stiftungen und Migrantenorganisationen, bei der Integrationsarbeit vor Ort, der Förderung von gesellschaftlicher Teilhabe sowie in der präventiv-pädagogischen Arbeit gegen Rassismus und andere Phänomene gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit. Die Bundesregierung erkennt diese Arbeit ausdrücklich an und hat zu deren Förderung in den letzten Jahren zahlreiche Bundesprogramme (u. a. „Zusammenhalt durch Teilhabe“, „Menschen stärken Menschen“, „Demokratie leben!“) oder auch die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt ins Leben gerufen. Das Potenzial von Menschen mit Migrationshintergrund in ehrenamtlichen Organisationen einzubinden und ihnen Verantwortung zu übertragen, ist aus Sicht der Bundesregierung der Schlüssel, um auch zukünftig die integrative Kraft bürgerschaftlichen Engagements zu nutzen.

Gesundheitliche Chancengleichheit ist gleichermaßen Voraussetzung für und Ergebnis von Integration. Die Bundesregierung begrüßt daher die Ausführungen der Fachkommission zum Thema „Gesundheit“ und fördert bereits vielfältige Maßnahmen, u. a. kontinuierliche Informationen über das Gesundheitswesen, einen gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen sowie weiterhin den kontinuierlichen Ausbau der Gesundheitsberichterstattung zu Eingewanderten und ihren Nachkommen. Mit Blick auf den Fachkräftemangel in der Pflege unterstützt die Bundesregierung Menschen mit Zuwanderungsgeschichte durch innovative Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und Integration. Die berufsspezifische Sprachförderung des Gesundheitspersonals hat hierbei einen besonderen Stellenwert. Weitere Maßnahmen unterstützen die Beschleunigung von Anerkennungsverfahren oder richten sich an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, um ihre Diversity-Kompetenz zu stärken.

3. Den Zusammenhalt stärken

Nach Auffassung der Fachkommission ergibt sich aus der empirischen Realität anhaltender Zu- und Einwanderung nach Deutschland – u. a. zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken, im Rahmen der EU-Freizügigkeit sowie als Familiennachzug und Fluchtmigration – nicht automatisch, dass und wie das Zusammenleben in einer Einwanderungsgesellschaft gut funktionieren kann.

Nach Ansicht der Kommission wird Integration noch immer zu einseitig mit Migration und einer Fokussierung auf Eingewanderte verbunden und oftmals aus einer pessimistischen Problem- und Defizitperspektive heraus gedacht. Sie plädiert daher für ein „neues Integrationsverständnis“, welches die Gesellschaft als Ganze und als eine integrative denkt, und rückt die Fähigkeit und den Willen aller Mitglieder der Gesellschaft ins Zentrum, wachsende kulturelle Vielfalt auszuhalten und anzunehmen.

Die Bundesregierung begrüßt diese Perspektivenerweiterung und wird die Analysen und Handlungsempfehlungen der Kommission dazu, wie Zusammenleben und Zusammenhalt in einer Einwanderungsgesellschaft unter gleichen Teilhabevoraussetzungen gestärkt werden kann, eingehend prüfen. Dabei muss die Politik auf spezifische Integrationsbedarfe von Zugewanderten und ihren Familien und auch die Bedarfe von schon seit langem hier lebenden Personen reagieren, die sich zudem regional und lokal sehr unterschiedlich darstellen und auf einem komplexen Zusammenspiel unterschiedlicher Politikfelder und -ebenen beruhen.

Die Bundesregierung stimmt mit der Kommission darin überein, dass Ausgrenzung, Rassismus, Hass und jegliche Form von Extremismus eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt darstellen und entschieden bekämpft werden müssen. Im Rahmen des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus hat die Bundesregierung einen Katalog von 89 konkreten Maßnahmen beschlossen, für deren Umsetzung auf Vorschlag der Bundesregierung im Bundeshaushalt 2021 zusätzlich 150 Mio. Euro veranschlagt sind. Insgesamt stellt die Bundesregierung in den Jahren 2021 bis 2024 mehr als eine Milliarde Euro für die Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus bereit. Die Bundesregierung geht damit die von der Kommission angemerktten Mängel in der Strafverfolgung und beim Opferschutz an und fördert den von der Kommission angeregten umfassenden Ausbau von Hilfestrukturen, Strukturen der Demokratiewerkarbeit sowie Strukturen der Kooperation von Zivilgesellschaft und Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden wie auch die verbesserte Teilhabe und Partizipation.

4. Schlussbemerkungen

Deutschland ist eine moderne, komplexe und innovative Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft und ein föderal aufgebauter, demokratischer Rechtsstaat. Die Integration aller, von neuzuwandernden Personen genauso wie von schon länger hier lebenden Personen, bleibt, wie auch die Akzeptanz und das Selbstverständnis von Vielfalt in der gesamten Bevölkerung, eine zentrale Zukunftsaufgabe. Die Bundesregierung lädt Neuankommende wie auch diejenigen, die schon länger oder schon immer hier leben, dazu ein, die Chancen aktiv zu nutzen, die ein Leben in Deutschland bietet. Die Bundesregierung stimmt der Fachkommission zu, dass Integration nach diesem Verständnis ein wechselseitiger Prozess und eine Daueraufgabe ist. Erst die gemeinsamen Anstrengungen festigen gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Bundesregierung begrüßt, dass die Fachkommission hierzu Vorschläge unterbreitet hat. Der Bericht beleuchtet viele Fragen aus unterschiedlichen Perspektiven und gibt wichtige Impulse für die Fortentwicklung der Integrationspolitik auch über diese Legislaturperiode hinaus. Andererseits benennt der Bericht auch Forschungsdefizite und weitere Fragen für Wissenschaft, Gesellschaft und Politik.

Aktuell gilt es vor allem, dafür Sorge zu tragen, dass die bisher erreichten Integrationsfortschritte durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie nicht gefährdet werden. Dazu trägt die Bundesregierung mit Sofortmaßnahmen bei, die die materiellen Notlagen in der Gesamtgesellschaft lindern sollen, etwa die Regelungen zur Kurzarbeit, dem erleichterten Zugang zur Existenzsicherung und Unterstützung besonders von der Pandemie Betroffener, z. B. Familien und Unternehmen.

Die Bundesregierung dankt den Kommissionsmitgliedern und den beiden Vorsitzenden, Derya Çağlar und Ashok Sridharan ausdrücklich dafür, dass sie dieses Engagement übernommen und unter den erschwerten Rahmenbedingungen der COVID-19-Pandemie ihren Bericht vorgelegt haben.

