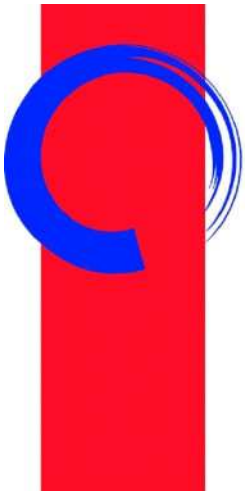


Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

University of Applied Sciences

Das Integrationskonzept der Bertelsmann Stiftung - Illustration der Umsetzung anhand der Stadtverwaltung Ditzingen

BACHELORARBEIT

zur Erlangung des Grades einer Bachelor of Arts (B.A.) im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Sabine Klukas

Studienjahr 2011/2012

Erstgutachter: Hr. Prof. Dr. Richard Reschl
Zweitgutachter: Herr Diplom- Verwaltungswirt (FH) Andreas Zimmermann

Vorwort

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Obwohl die Geschichte der Migration in Deutschland sehr wechselhaft und vielschichtig ist, gilt diese These in der heutigen Zeit als weitgehend gesellschaftlich akzeptiert. Auf Grund dessen stellt die Integration von Migranten, in die deutsche Gesellschaft, eine der größten politischen und gesellschaftlichen Aufgaben der BRD dar. Diese Themenstellung wird von einem großen öffentlichen Interesse und einer starken Medienpräsenz begleitet. Die teilweise sehr hitzigen Debatten verdeutlichen, wie unterschiedlich die Meinungen und Lösungsvorschläge sein können. Wie bedeutungsvoll und eminent eine erfolgreiche Integration auch für die Kommunen ist, ist mir während meines Praxisaufenthalts im Amt für Sicherheit- Soziales und Senioren bei der Stadtverwaltung Ditzingen noch signifikanter vor Augen geführt worden.

Hiermit möchte ich mich bei dem Leiter des Amtes für Sicherheit- Soziales und Senioren bei der Stadtverwaltung Ditzingen, Herrn Zimmermann, bedanken, der es mir ermöglicht hat, meine Bachelorarbeit bei der Stadt Ditzingen zu schreiben, ebenso bei Frau Pfaff-Schmid, die Integration in Ditzingen federführend betreut und bei Herrn Prof. Dr. Reschl als Erstbetreuer, die mir mit Rat und Tat zur Seite standen. Darüber hinaus natürlich auch bei den Mitarbeitern im Amt für Sicherheit- Soziales und Senioren bei der Stadtverwaltung Ditzingen, sowie allen Personen und Vereinen, die mich durch ihre Bereitschaft Informationen zur Verfügung zu stellen unterstützt haben.

Stuttgart, im September 2011 Sabine Klukas

Inhaltsverzeichnis

VORWORT II

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS VI

ABBILDUNGSVERZEICHNIS VII

1 EINLEITUNG .....

1.1 Überblick über die Hintergründe der Arbeit 1

1.2 Relevanz des Themas für Kommunale Verwaltungen 2

1.3 Bedeutung von Integrationsmaßnahmen 3

1.4 Begriffserläuterungen 5

1.5 Fragestellungen und Hypothesen 6

2 INTEGRATION UND MIGRATION IM ÜBERBLICK .....

2.1 Definitionen Integration und Migration 7

2.2 Methoden und Ansätze der Integration und Migration 8

2.3 Begründungen und Erklärungsansätze für Integration und Migration 12

3 INTEGRATION UND MIGRATION IN DER GESCHICHTE DER BRD .....

3.1 Historische Entwicklung 15

3.2 Aktuelle Situation 18

4 DAS INTEGRATIONSKONZEPT DER BERTELSMANN STIFTUNG .....

4.1 Ansatz des Konzeptes 23

4.2 Leitfragen und Zielsetzungen des Konzeptes 25

4.3 Methoden der kommunalen Integrationspolitik im Dialog..... 27

4.4 Herangehensweise und zeitliche Abfolge..... 29

4.5 Beteiligte in kommunalen Integrationsprozessen..... 31

4.6 Strategisches Management in kommunalen Integrationsprozessen..... 33

4.7 Beispiele für die Umsetzung dieses Ansatzes in der Praxis..... 35

5 UMSETZUNG DES KONZEPTES IN DER STADTVERWALTUNG DITZINGEN.....

5.1 Aktuelle Situation im Bereich Integration in Ditzingen..... 38

5.1.1 Einwohner und Migrantenanteil **40**

5.1.2Bisherige Aktivitäten zur Integration in Ditzingen……..**41**

5.2 Konkrete Handlungsfelder und Maßnahmen in Ditzingen..... 43

5.3 Die zwei Integrationsworkshops in Ditzingen .....

5.3.1 Planung..... **44**

5.3.2 Ablauf **45**

5.3.3 Ergebnisse..... **46**

6 ÜBERTRAGBARKEIT DER KONZEPTE UND ANSÄTZE.....

6.1 Bedeutung für Kommunen.....

6.1.1 Vorteile und Nachteile für Kommunen **54**

6.1.2 Verpflichtungen und Aufwendungen der Gemeinden **55**

7 FINANZIERUNG UND KOSTEN.....

7.1 Kosten- und Kostenverteilung und Finanzierung 57

7.2 Kosten-Nutzen-Analyse 58

8 HYPOTHESENPRÜFUNG UND FAZIT .....

8.1 Hypothesenprüfung 59

8.2 Zusammenfassung der zentralen Aussagen 60

8.3 Bewertung der Untersuchungsergebnisse 61

ANLAGEN XIV

LITERATURVERZEICHNIS XVI

ERKLÄRUNG XIX

Abkürzungsverzeichnis

BRD	Bundesrepublik Deutschland
Mio.	Millionen
IT	Informationstechnik
%	Prozent
Prof.	Professor
Art.	Artikel
Ziff.	Ziffer
GG	Grundgesetz
LVG	Landesverfassungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
vgl.	vergleiche
bzw.	beziehungsweise
z.B.	Zum Beispiel
KZ	Konzentrationslager
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
PISA	Programm zur internationalen Schülerbewertung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
EU	Europäische Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
etc.	et cetera
AAU	Ausbildungsverbund ausländischer Unternehmer
SGB	Sozialgesetzbuch
Ini.D	Integration in Ditzingen

e.V.	Eingetragener Verein
Abb.	Abbildung
Dr.	Doktor
KSU	Kultur- und Sozialausschuss
&	und

Abbildungsverzeichnis

Abb.2

Träger/ Kooperationspartner	**Maßnahme Inhalt/ Zeit/ Teilnehmer Ansprechpartner**
Vereine/ Stiftung/ etc.	
CVJM Heimerdingen Koop: Grundschule Heimerdingen	**Hausaufgabenbetreuung,** seit 2003 3 mal wöchentlich, 14.15 -15.15 Uhr 8-12 Kinder Ulrike Schneider
CVJM Heimerdingen	**Jungschargruppen** wöchentlich 1,5 h ca. 100 Kinder von 6-13 Jahren Dagmar Hecke
CVJM Heimerdingen Koop: ev. Kirche Heimerdingen	**„KinderÄktschentage“,** seit 2005 1 mal jährlich, 3 Tage 110 Kinder, davon 15 mit Migrationshintergrund Elvira Aichele
CVJM Heimerdingen	**Sportgruppen** wöchentlich 2 h CVJM Gelände/ Sporthalle Heimerdingen Uli Loser
DITIB Ditzingen	**Frauentanzabende**, seit 2007 Anfang Mai oder Anfang Dezember 200-300 Frauen Frau Öztürk/ Frau Eroglu
DITIB Ditzingen, **ULU Moschee** Koop: ev./ kath. Kirche Ditzingen	**Ökum. Veranstaltungen,** seit 2006 3-4 mal im Jahr, 15-30 Besucher Frau Eroglu/ Herr Öztürk
DITIB Ditzingen **ULU Moschee** Koop: Kindergärten/ Schulen	**Moscheebegehungen**, seit 2006 Angebote nach Bedarf 10-30 Kinder Herr Ilhan/ Frau Eroglu
DITIB Ditzingen **ULU Moschee**	**Fastenbrechen im Ramadan,** seit 2008 1 mal jährlich, 15-30 Personen

	Herr Öztürk, Herr Ilhan
Internationaler Garten Ditzingen e.V. Koop: Jugendhaus Konrad-Kocher Schule	**Erprobung neuer Konzepte der Zusammenarbeit von Menschen untersch. Länder,** seit 2008, Herr Doerjer Überwiegend in der Gartensaison/ ganzjährig alle Mitglieder des Gartens

Träger/ Kooperationspartner	**Maßnahme Inhalt/ Zeit/ Teilnehmer Ansprechpartner**
Jugendmusikschule Ditzingen e.V. Koop: Förderschule Wilhelmschule	**Rhythmik 1.-3. Klasse** seit Oktober 2009, 1 mal wöchentlich 1 Stunde, 10 TN Frau Kerstin Horn
Jugendmusikschule Ditzingen e.V. Koop: Förderschule Wilhelmschule	**Trommeln/Bodypercussion 5.-6. Klasse** seit Oktober 2009 1 mal wöchentlich 1 Stunde, 10 TN Frau Kerstin Horn
Bürgerstiftung Ditzingen Koop: Theodor-Heuglin-Schule Wilhelmschule	**Leseförderung: Lesepaten** seit 2009, 30 Schüler Schuljahr 2010/2011 Übergabe an Schulen Frau Romanowski-Steger
Bürgerstiftung Ditzingen Koop: Theodor-Heuglin-Schule Konrad-Kocher-Schule	**Paten für Hauptschüler,** seit 2008 50 Schüler, 25 Paten THS: Frau Romanowski-Steger KKS: Frau Dr. Merkle
Bürgerstiftung Ditzingen Koop: Stadtbibliothek	**Leseförderung: Projekt „Lesebeutel“ Grundschüler** Schuljahr 2010/ 2011, 250 Erstklässler Frau Romanowski-Steger
Schiller Volkshochschule Ludwigsburg Koop: ARGE	**Integrationskurse** Semester 2010/2: 10 Kurse, 3 mal wöchentlich, je 20 Kurstage/ Modul (gesamt: 600 Stunden, 10 Module, plus Orientierungskurs 45 Stunden), seit 2005, 15 TN Frau Tausche
Schiller Volkshochschule Ludwigsburg	**Kurs: Deutsch als Fremdsprache,** seit 2010, 30 Stunden, 15 TN
Schiller Volkshochschule Ludwigsburg Koop: Bürgerstiftung	**EDV Kurs für türkisch sprechende Frauen,** Sept.- Nov. 2010, 12 Stunden, 11 TN Herr Dr. Hoffmann
Schiller Volkshochschule Ludwigsburg	**Vortrag: Dialog Christen-Muslime** Okt 2010, 25 TN Herr Dr. Hoffmann
Caritas Ludwigsburg Koop: Konrad-Kocher-Schule Theodor-Heuglin-Schule Wilhelmschule	**Schulsozialarbeit** mit Projekten (Faustlos), Soziales Training, etc. seit 2006, Frau Ruth Schneider, Caritas
Caritas Ludwigsburg Koop: Stadtjugendpflege Jugendtreff 2gether Hirschlanden Jugendhaus Downtown	**Offene Jugendarbeit** seit 2005, Ruth Schneider, Caritas

Heimerdingen	
Jugendmigrationsdienst Landkreis Ludwigsburg	**Beratungsstelle** für neu zugewanderte Jugendl./ junge Erwachsene und Migranten zw. 12-27 Jahren, seit 2001 Frau Miller

Bestandserhebung Maßnahmen und aktive Beiträge zur Integration

Träger/ Kooperationspartner	Maßnahme Inhalt/ Zeit/ Teilnehmer Ansprechpartner
Kirchen	
Hirschlanden **Katholische Kirchengemeinde**	**Deutsch-italienische Gottesdienste**, mit anschl. Begegnung/ Austausch, seit 2004 3-mal jährlich, Samstag 18-22 Uhr, 30-100 Pers.
Hirschlanden **Evangelische Kirchengemeinde** Koop: Theodor-Heuglin-Schule	**Hausaufgabenbetreuung** an der Theodor-Heuglin-Schule, seit 1989 3 mal wöchentlich, plus Feste ca. 10-15 Grundschüler Herr Steidle, Tel. 5198
Ditzingen **Evangelische Kirchengemeinde** als Träger der **Diakonischen Bezirksstelle**	**Angebot: Sozial- und Lebensberatung/ Kurvermittlung,** seit 1980 Frau Schächterle
Ditzingen **Evangelische Kirchengemeinde** **und** **Katholische Kirchengemeinde** Koop: Ökum. Ausschuss mit DITIB ULU Moschee	**Ökum. Veranstaltungen,** seit 2006 in Kirchen oder Moschee, 2-3 mal jährlich, abends, 20-30 Besucher Pfarrer Dürr (ev. Kirche) Pfarrer König (kath. Kirche)
Städtische Einrichtungen	
Stadtbibliothek Ditzingen	**Türkische Vorlesestunden**, seit 2008-2009 1 mal monatlich, bis zu 10 Kinder, Frau Meinck
Stadtbibliothek Ditzingen Koop: Kultur- und Sportverein Türkspor e.V.	**Kulturveranstaltungen** 20-60 TN, Frau Meinck Kein fester Rhythmus
Stadtbibliothek Ditzingen	**Türkische Bilderbücher** im Bestand, seit 2008, Frau Meinck Ausleihzahlen ok.
Stadtbibliothek Ditzingen	**Sprachkurse & Materialien** „Deutsch für Ausländer“, Frau Meinck Ausleihzahlen ok.
Stadtjugendpflege Ditzingen Koop: Caritas Ludwigsburg	**Jugendhaus Ditzingen** **Jugendtreff Hirschlanden/Heimerdingen** seit 1986/2004, Herr König
Stadtjugendpflege Ditzingen Koop: Caritas Ludwigsburg Jobpaten, Arbeitsamt, Beratungsstellen	**Schulsozialarbeit** seit 1998, Herr König
Kindertagesstätten in Kernstadt und Stadtteile	**Fördermaßnahmen Sprache** **1. Ergänzende Hausaufgaben- Sprach- und Lernhilfe (HSL)** 8-10 Kinder, jeweils 45 Min, 1 mal wöchentlich **2. Sprachförderung** Im Rahmen der alltäglichen Arbeit, 5 ehrenamtlichen Sprachhelferinnen, Frau Calandra, 2h/ Wo

	3. Elternarbeit In allen Kita´s: Spielnachmittage, Vater-Kind-Aktionen, intern. Tänze/ Essen, Elternwerkstatt 4. **Cafe International in Kiga Schloß** 1,5 h/Wo., Frau Roth„Alltagssprache Deutsch“

Träger/ Kooperationspartner	**Maßnahme Inhalt/ Zeit/ Teilnehmer Ansprechpartner**
Städtische Einrichtungen	
Stadtbibliothek Ditzingen	**Türkische Vorlesestunden**, seit 2008-2009 1 mal monatlich, bis zu 10 Kinder, Frau Meinck
Stadtbibliothek Ditzingen Koop: Kultur- und Sportverein Türkspor e.V.	**Kulturveranstaltungen** 20-60 TN, Frau Meinck Kein fester Rhythmus
Stadtbibliothek Ditzingen	**Türkische Bilderbücher** im Bestand, seit 2008, Frau Meinck Ausleihzahlen ok.
Stadtbibliothek Ditzingen	**Sprachkurse & Materialien** „Deutsch für Ausländer“, Frau Meinck Ausleihzahlen ok.
Stadtjugendpflege Ditzingen Koop: Caritas Ludwigsburg	**Jugendhaus Ditzingen** **Jugendtreff Hirschlanden/Heimerdingen** seit 1986/2004, Herr König
Stadtjugendpflege Ditzingen Koop: Caritas Ludwigsburg Jobpaten, Arbeitsamt, Beratungsstellen	**Schulsozialarbeit** seit 1998, Herr König

Träger/ Kooperationspartner	**Maßnahme Inhalt/ Zeit/ Teilnehmer Ansprechpartner**
Schulen Kernstadt	
Gymnasium Ditzingen	**„Kulturförderung“,** von 2008-2010 inzw. eingestellt, mangels erhofftem Erfolg bei sprachlicher Kompetenz Herr Zakrzewski
Realschule Ditzingen	**Förderunterricht Deutsch Klasse 6**, seit 2010/2011, 1 Schulstunde, 11 Schüler mit Migrationshintergrund Frau Sertkaya, Frau Hügle
Konrad- Kocher-Schule Ditzingen	**Internationale Vorbereitungsklasse (VKL)** seit 1997, Frau Eberwein
Konrad- Kocher-Schule Ditzingen	**Kooperation VKL und Regelklassen** Klassen 1-6, Frau Eberwein
Konrad- Kocher-Schule Ditzingen	**Elternarbeit VKL** Frau Eberwein

Koop: Intern. Garten	
Konrad- Kocher-Schule Ditzingen	**Muttersprachlicher Unterricht, Italienisch (??)**
Schulen Kernstadt	
Grundschule Wilhelmschule Ditzingen	**Sprachförderung** **1. frühe Diagnostik** **2. Präventionsmaßnahmen** - neu: Reime, singen, Fingerspiele, für 1. Klasse und Eltern - Leseoasen, Klasse 1-4 **3. Förderung** Sprecherziehung in Klasse 1 Sprachklasse in Klasse 1,2: 10 Schüler LRS Förderung Hausaufgabenbetreuung, Sprachtraining, Klasse 1,2,4, Frau Boos Frau Jansen
Förderschule Wilhelmschule Ditzingen	**Sprachförderung** im Rahmen des Förderunterrichts Frau Hindennach

Träger/ Kooperationspartner	**Maßnahme Inhalt/ Zeit/ Teilnehmer Ansprechpartner**
Schulen Heimerdingen	
Heimerdingen Grundschule	**Sprachförderung,** seit 2007/2008, 5 Stunden pro Woche, ca. 15 Kinder Frau Joos
Heimerdingen Grundschule Koop: CVJM Heimerdingen	**Hausaufgabenbetreuung**, seit 2003 3 Stunden pro Woche, 8-12 Kinder Frau Ulrike Schneider
Schulen Hirschlanden	
Hirschlanden Theodor-Heuglin-Schule	**Sprachförderung,** seit 2004 9-10 Schulstunden pro Woche ca. 41 Schüler, Gruppengröße 4-10 Schüler Frau Carola Haass, Herr Klein, Herr Wolf
Hirschlanden Theodor-Heuglin-Schule	**„Integrationskurs“ für Frauen mit Migrationshintergrund,** seit 2006, 2 Stunden/ Woche, 10 Frauen untersch. Herkunft Frau Renate Mopils, Frau Schäffler, Herr Fröscher
Hirschlanden Theodor-Heuglin-Schule	**Internationales Kinderfest,** 1 mal jährlich, seit 2010 Türkische Elterngruppe, Herr Ayalp Herr Züberi (Konsulatslehrkraft) Ca 40 Schüler untsch. Migrationshintergrund
Hirschlanden Theodor-Heuglin-Schule Koop: Bürgerstiftung	**Lesepatenschaften,** seit 2008 10 Schulstunden pro Woche, ca. 40 Schüler Frau Romanowski-Steger, plus 15 ehrenamtliche

	Mitarbeiter,
Hirschlanden **Theodor-Heuglin-Schule** Koop: Bürgerstiftung	**Vorlesegruppen AG Ganztagesschule, seit 2010** Einmal pro Woche, 45 Min, ca. 25 Schüler Frau Romanowski-Steger
Hirschlanden **Theodor-Heuglin-Schule**	**Muttersprachlicher Unterricht, Türkisch,** **s**eit 2009, Herr Züberi, (Konsulatslehrkraft) Türkische Elterngruppe 3 Unterrichtseinheiten, 2 mal wöchentlich (Mi & Fr), ca. 30 Schüler
Hirschlanden **Theodor-Heuglin-Schule**	**Muttersprachlicher Unterricht, Italienisch,** Frau Perfetti (Konsulatslehrkraft) Italienische Elterngruppe 2 Unterrichtseinheiten, (Do), ca. 25 Schüler
Hirschlanden **Theodor-Heuglin-Schule**	**Arbeitsgruppe Jahreskreis,** seit 2009 Lehrkräfte und Schulleitung THS 4-6 Personen, Planungstreffen
Hirschlanden **Theodor-Heuglin-Schule**	**Türkische Elterngruppe,** seit 2010 Frau Aydin, Frau Cetinkaya, Frau Günes und Schulleitung, 28 Familien mit 38 Schulkinder

Quelle: Bestandserhebung: Maßnahmen und aktive Beiträge zur Integration der Stadtverwaltung Ditzingen
(Stand Januar 2011

1 Einleitung

1.1 Überblick über die Hintergründe der Arbeit

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Dieses Faktum wurde in der bundesdeutschen Politik lange geleugnet, doch heute gilt diese Aussage als weitgehend gesellschaftlich akzeptiert. In Europa gibt es eine jahrhundertealte Wanderungsgeschichte. Im 19. und 20. Jahrhundert gab es zahlreiche Flüchtlingsströme. Für die aktuelle gesellschaftliche Debatte sowie diese Arbeit soll der Schwerpunkt jedoch auf der Migrationssituation in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) nach dem Zweiten Weltkrieg liegen. Nach dieser Zeit kamen circa 15 Millionen Vertriebene und Flüchtlinge nach Deutschland. Es gab aber auch Perioden, in der mehr Menschen aus Deutschland ausgewandert als zugewandert sind.
In den Zeiten des Wirtschaftswunders, zwischen Anfang 1955 und 1973 wurden aus ökonomischen Gründen systematisch ausländische Arbeitskräfte angeworben.
Es wurde in der Vergangenheit davon ausgegangen, dass diese Menschen wieder nach ein paar Jahren in ihre Ursprungsländer zurückgehen. Viele blieben jedoch dauerhaft und lebten und leben mit ihren Familien in der BRD. Auf Grund dessen kam es in der Vergangenheit oft zu Defiziten im Bereich der Integration. Aktuell wird jedoch versucht die Integrationspolitik bzw. die Integrationsarbeit in Deutschland zu verbessern. Es wäre daher interessant diese Themenstellung in einem konkreten Fall spezifischer zu untersuchen. Im Vorfeld muss jedoch ein allgemeines Verständnis von Integration entwickelt werden. In Kapitel 1 wird zunächst dargelegt welche Relevanz dieses Thema für kommunale Verwaltungen hat und was Untersuchungsgegenstand der Arbeit ist, bzw. welche Hintergründe mich dazu bewogen haben diese Arbeit zu verfassen. Einige Theorien, die für die Definition von Integration und deren nähere Ausprägung sowie auch deren Methoden und Ansätze und Erklärungsansätze oder auch Begründungen werden in Kapitel 2 diskutiert. In Kapitel 3 wird die

historische Entwicklung von Integration und Migration auf deutschem Gebiet behandelt. In Kapitel 4 wird das in der Stadt Ditzingen durchgeführte Integrationskonzept der Bertelsmann Stiftung auf allgemeine Ebene illustriert. Die praktische Durchführung und die Ergebnisse sind in Kapitel 5 aufgeführt. In Kapitel 6 werden das Integrationskonzept und dessen Übertragbarkeit behandelt. Die Kosten und Finanzierung werden in Kapitel 7 diskutiert und in Kapitel 8 das Fazit gezogen. Die Ausführungen über Migration und Integration sind auf Deutschland reduziert. Es gibt in Europa zwar oftmals ein einheitliches Bild, dennoch gelten einige Besonderheiten in Deutschland. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nur die männliche Form verwendet. Wenn Migranten genannt werden, sind ebenso auch ausländische Frauen gemeint. Die Begriffe Migranten, Ausländer, Zuwanderer und Nicht-Deutsche werden synonym verwendet, da eine nähere Spezifikation im Zusammenhang mit dieser Arbeit nicht erforderlich ist und sogleich auch die Gefahr von Ungenauigkeiten beinhalten würde. Gleiches gilt für die Bezeichnung von Einheimischen. Folglich verwende ich alle Begriffe.

1.2 Relevanz des Themas für kommunale Verwaltungen

Migration und Integration sind entscheidende Themen für die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Hintergrund ist, dass Integration in der Zwischenzeit eine Standortfrage darstellt. Aktuell leben rund 15, 3 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Ein Drittel aller Grundschulkinder hat eine Zuwanderungsgeschichte. Die Aufgaben-stellung der Einbeziehung von Migranten in die bundesdeutsche Gesellschaft stellt einen herausgehobenen Anspruch an die Nachhaltigkeit der Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik dar. Dabei gibt es entscheidende Erfolgsvoraussetzungen. Dazu zählen unter anderem, dass Integration als Querschnittsaufgabe mit systematischem und differenziertem Hintergrund angegangen werden muss. Auch ist es nötig bei der spezifischen Integrationspolitik in den Kommunen mit den

Migrantenvertretern und ihren Organisationen zusammenzuarbeiten.
(http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/SID-B7123809-DBCD645A/bst/hs.xsl/86595.htm, 07.07.2011)

1.3 Bedeutung von Integrationsmaßnahmen

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges erfährt die Bundesrepublik Deutschland eine starke Zuwanderungsbewegung. Über zwanzig Millionen so genannte Gastarbeiter, wurden im Rahmen von bilateralen Staatsverträgen bis zum Jahre 1973 nach Deutschland geholt. (Oberndörfer, Dieter, (Osnabrück 2007), Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration Zuwanderung nach Deutschland, S.2) (Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter, es sei denn es wird inhaltlich ausdrücklich unterschieden). Seither ist ein Anwerbestopp in Kraft, der mit Ausnahme der Regelungen des Sofortprogramms zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs (Greencard) in den Jahren 2000 bis 2004 auch weiterhin Bestand hat.(http://www.stern.de/wirtschaft/arbeit-karriere/arbeit/it-branche-greencard-regelung-laeuft-2004-aus-530598.html, 07.07.2011)

Die gesetzliche Gestattung des Familiennachzugs ist aber mit ein Hauptgrund, weshalb die Zahl der Zuwanderungen weiterhin zunimmt. Aktuell leben rund 15 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund, also Einwanderer und ihre Kinder in Deutschland und jeder vierte Säugling hat einen ausländischen Elternteil. (http://www.pressemitteilungen-online.de/index.php/einwohnerzahl-mit-migrationshintergrund-in-deutschland-steigt/, 07.07.2011)

In den großen Städten Westdeutschlands entstammen bis zu 40% der jungen Menschen Migrantenfamilien so wie rund 50 % der unter 40-Jährigen sind Menschen mit Migrationshintergrund. Ein Beispiel hierfür ist die Landeshauptstadt Baden-Württembergs, Stuttgart. In dieser Stadt verfügen 38 % aller Einwohner über eine Zuwanderungsgeschichte. (http://www.migration-boell.de/web/integration/47_1127.asp, 07.07.2011) Jedoch wurde die Integration von Ausländern in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland über einen längeren Zeitraum nicht oder ausschließlich

unzureichend zum Thema gemacht. (http://www.bpb.de/themen/ 6XDUPY,6,0,Von_der_GastarbeiterAnwerbung_zum_Zuwanderungsgesetz.html#art6, 07.07.2011)

Die gesellschaftliche Überzeugung bestand darin, dass Deutschland kein Zuwanderungsland sei. Erst nach dem Bericht der Zuwanderungskommission unter federführender Leitung von Prof. Rita Süssmuth, der Umstellung des Staatsbürgerschaftsrechtes und dem am 01. Januar 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetzes besteht ein Konsens, dass die Bundesrepublik ein Zuwanderungsland ist. (http://www.staetdtetag.de/10/presseecke/pressedienst/artikel/2007/05/22/00463/index.html, 07.07.2011))

Der Bericht der unabhängigen Zuwanderungskommission wird mit den denkwürdigen Sätzen: „Deutschland braucht Zuwanderinnen und Zuwanderer. Die Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland und die Integration der Zugewanderten werden zu den wichtigsten politischen Aufgaben der nächsten Jahrzehnte gehören“ eingeleitet. Dies illustriert, dass die Integration von Ausländern eine zentrale Aufgabe für Politik, Staat und Gesellschaft ist. (Grömminger, Daniel, (Ludwigsburg 2010), Diplomarbeit Wie kann eine Kommune die Integration von Ausländern verbessern?- Eine Untersuchung von Integrationsmaßnahmen am Beispiel der Stadt Sindelfingen, S.2) Jene Anforderung stellt sich auf allen Ebenen staatlichen Handelns. Dem Bund stehen nach Artikel (Art.) 73 Abs. 1 Ziffer (Ziff.)3 Grundgesetz (GG) die ausschließliche Gesetzgebung für die Freizügigkeit, das Passwesen und die Ein- und Auswanderung sowie gemäß Art. 74 Abs. 1 Ziff. 4 GG die konkurrierende Gesetzgebung für das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer zu. Es ist also die Aufgabenstellung des Bundes, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung festzusetzen. Er hat beispielsweise durch die Verabschiedung des Aufenthaltsgesetzes davon Gebrauch gemacht. Die Länder haben in besonderem Maß über die Gesetzgebung in den Bereichen Kultus und Hochschulwesen die Option Integration zu gestalten und eine aktive Förderung zu betreiben. Den Städten und Kommunen fällt eine besondere Rolle für eine erfolgreiche Integration von Ausländern zu. Auf der einen Seite führen Sie die Gesetze aus, wobei man hier Einschränkungen bei Gemeinden gemacht werden müssen, die nicht

untere Verwaltungsbehörden i.S.d. § 15 LVG (Landesverfassungsgesetz) sind. Auf Grund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art.28 Abs. 2 GG haben sie auch das Recht, eigene Ansätze und Lösungen im Rahmen ihrer örtlichen Angelegenheiten einzubringen. Zum anderen ist die erfolgreiche aber auch die misslungene Integration als erstes in den Kommunen spür- und sichtbar. Integrationsmaßnahmen, die auf gemeindlicher Ebene beschlossen und durchgeführt werden, sind maßgeschneidert auf die kommunalen Herausforderungen und zeigen unmittelbare Reaktionen und Erfolge. Die Stadt Ditzingen scheint für eine Untersuchung der Integrationsthematik sehr gut geeignet zu sein, da ein hoher Ausländeranteil einen großen Bedarf vermuten lässt und mit dem Integrationskonzept der Bertelsmann Stiftung eine besondere Form der Auseinandersetzung mit dem Thema Integration ergriffen wurde.

1.4 Begriffserläuterungen

Nach § 2 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ist Ausländer jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist. Darunter fallen also keine Personen, die eine doppelte Staatsbürgerschaft (eine deutsche und eine weitere Staatsbürgerschaft) besitzen. Der Begriff Ausländer wird in dieser Bachelorarbeit synonym mit der gesetzlichen Definition verwendet. Migration ist ein soziologischer Begriff und beschreibt den dauerhaften Wechsel des Lebensumfeldes einer Person, einer Gruppe oder einer Gesellschaft im geographischen und sozialen Raum. (Grömminger, Daniel, (Ludwigsburg 2010), Diplomarbeit Wie kann eine Kommune die Integration von Ausländern verbessern?- Eine Untersuchung von Integrationsmaßnahmen am Beispiel der Stadt Sindelfingen, S.3)

Als Migranten werden folglich jene Menschen bezeichnet, die von einem Wohnsitz in einem Land zu einem anderen Wohnsitz in einem anderen Land ziehen. Die Frage der Staatsbürgerschaft spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle. Zu den Menschen mit Migrationshintergrund zählen nach der Definition des Statistischen Bundesamtes alle nach 1949

auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländern und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil. So sind unter diesen Begriff auch unter anderem Spätaussiedler, welche Kraft Gesetz Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind zu subsumieren. Der Begriff Integration bedeutet in der Soziologie die Ausbildung einer Wertgemeinsamkeit mit einem Einbezug von Gruppierungen, die zunächst oder in neuer Zeit andere Werthaltungen vertreten, oder die Ausbildung einer Lebens- und Arbeitsgemeinschaft mit einem Einbezug von Menschen, die aus den verschiedensten Gründen von dieser ausgeschlossen waren. Zum konkreteren Begriff der Ausländerintegration erklärte die Bund-Länder-Kommission namens Ausländerpolitik bereits im Jahr 1983, dass es dabei darum gehe, die Ausländer zu befähigen am gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik möglichst vollwertig und gleichberechtigt teilzuhaben. Gleichzeitig müssen sie ihre eigene Identität, die in dieser besonderen Situation in der Fremde Halt bietet und Voraussetzung für eine freiwillige Rückkehr darstellt, bewahren können.

1.5 Fragestellungen und Hypothesen

Folgende Hypothesen sollen in der Arbeit untersucht werden.
H01: Man kennt sich und alle Bürger sind gut über die Integrationsangebote informiert.
H1: Man kennt sich nicht und die Bürger sind unzureichend über die Integrationsangebote der Stadt informiert.
H02: Integration ist eine Aufgabe der Führungsebene.
H2: Integration ist keine Aufgabe der Führungsebene.
H03: Integration ist als Querschnittsaufgabe innerhalb der Verwaltung verankert.
H3: Integration ist nicht als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung verankert.

H04: Integration wird im Ditzinger Vereinsleben umgesetzt.
H4: Integration wird nicht im Ditzinger Vereinsleben umgesetzt.
H05: In Ditzingen gibt es einige sehr gute Vorbilder für Integration.
H5: In Ditzingen gibt es keine guten Vorbilder für Integration.

2 Integration im Überblick

2.1 Definitionen Integration und Migration

Die Möglichkeiten Integration und Migration zu definieren sind vielfältig. Im Folgenden sollen sich einige exemplarische Beschreibungen des Begriffs anschließen. Für die Bundestagsabgeordnete Frau Schmalz-Jacobsen bedeutet „Integration (…) ein(en) Anspruch und eine Anstrengung, zu der es keine Alternative gibt – weder für die aufnehmende Mehrheitsgesellschaft noch für die zugewanderte Minderheitsgesellschaft. Dies anzuerkennen, ist für beide Seiten Grundvoraussetzung eines erfolgreichen Integrationsprozesses."(vgl. Schmalz-Jacobsen, Cornelia, MdB, (o.O August) 1998, Memorandum der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen) Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Frau Beck meint, dass „Integration (…) nicht Nivellierung bedeuten (kann), sondern meint den beständigen Prozess der Selbstversicherung über die gemeinsamen Grundlagen des Zusammenlebens in einer heterogenen Gesellschaft. In diesem Sinne ist Integration ein gesellschaftlicher Prozess, der nicht irgendwann abgeschlossen ist, sondern immer wieder neu gefördert werden muss". (vgl. Beck, Marieluise, Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, (o.O. Februar 2000)) Der Soziologe Hartmut Esser definiert Integration in folgender Art und Weise. Integration bedeutet im Allgemeinen den Bestand von Beziehungen mit systematischem Hintergrund, von Teilen zueinander und in Abgrenzung stehend zu einer Umgebung, woraus diese Relationen bzw. Verknüpfungen auch immer bestehen. Dabei sind im Zusammenhang soziologischer Fragen zwei Perspektiven bzw. Gesichtspunkte zu unterscheiden. Einmal gibt es den

Bezug bzw. die Betrachtung der Individuen und ihrer Beziehungen zu einem bestehenden gesellschaftlichen Zusammenhang, darunter auch die Bindungen zu anderen Individuen, und der Bezug auf ein soziales System und dessen Zusammenhalt als kollektive Einheit in der Gesamtschau. Der erste Aspekt wird als Sozialintegration bezeichnet, der zweite als Systemintegration. (Esser; Hartmut, (Frankfurt am Main 2006) Sprache und Integration, S.23-39)

Migration wird beispielsweise wie nachgestellt definiert.

Die Soziologin Annette Treibel umschreibt den Begriff wie folgt. "Migration ist der auf Dauer angelegte bzw. dauerhaft werdende Wechsel in eine andere Gesellschaft bzw. in eine andere Region von einzelnen oder mehreren Menschen“. (http://www.migration-wuppertal.de/fakten.html, 07.07.2011)

Darüber hinaus ist noch eine weitere Differenzierung zwischen Binnenmigration und Außenwanderung möglich. Binnenmigration betrifft die Wanderungen innerhalb eines Staatsgebiets, die Außenwanderung schließt internationale Gebietswechsel der Wandernden ein. (http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/faktoren/binnenmigration.html, 12.08.2011)

Für die folgende Bachelorarbeit soll jedoch der Fokus auf der Außenwanderung liegen. Im Speziellen soll das Hauptaugenmerk auf der Zuwanderung nach Deutschland bzw. auf der daraus resultierenden Situation in Ditzingen liegen. Die für diese Bachelorthesis geltende Definition von Integration entspricht der oben dargestellten Definition des Soziologen Hartmut Esser. Übriges allgemein geltendes wissenschaftliches Gedankengut zu diesem Themenkomplex nehme ich hinzukommend als valide Grundlage der Bachelorarbeit an.

2.2 Methoden und Ansätze der Integration und Migration

Es gibt in diesem Bereich die unterschiedlichsten Herangehensweisen und Grundlagen. Das Hauptaugenmerk soll bei dieser Bachelorarbeit jedoch auf den Theorien des Soziologen Hartmut Esser liegen.

Esser subsumiert unter den Gesamtbegriff der Integration die zwei

Begriffe Systemintegration und Sozialintegration. Die Systemintegration ist eine Art der Relationierung von Teilen eines sozialen Systems. In diesem Kasus ist die Relationierung ein Prozess, bei dem die Teile unabhängig voneinander agieren. Diese entstehen und durchdringen den gesamten Ablauf ohne Beachtung von individuellen Beziehungen und Beweggründen der individuellen Akteure. Darüber hinaus spielen Planungen und Begehrlichkeiten ebenso wenig eine Rolle. In Folge dessen ergibt sich eine Anonymisierung des Prozesses. Die soziale Integration arbeitet hingegen direkt mit den Motiven, Ansätzen und Vorstellungswelten der Beteiligten. Darunter ist die Integration eines sozialen Systems ohne unmittelbare Einholung der Zustimmung der Betroffenen, welche beispielsweise durch den globalen Markt, den Staat oder durch die mächtigen gemeinschaftlichen Beteiligten angestoßene herausgehobene Option der Integration der weltweiten Gesellschaft zu verstehen. Dabei fehlen den natürlichen Personen zumeist jegliche Möglichkeiten auf ihre Beeinträchtigungen durch die global agierenden juristischen Personen und anderer derartiger Gruppen aktiv zu reagieren. Die beiden grundlegenden Mechanismen der namenlosen Systemintegration sind die Organisationen und der Markt. Die soziale Integration definiert im Gegensatz hierzu die Verbindungen der Akteure untereinander und in Bezug zu dem gesamten System. Bei der Sozialintegration steht die Integration der Beteiligten im Fokus unter Berücksichtigung eines gesellschaftlichen Zusammenhangs und nicht lediglich das relativ problemlose und getaktete Funktionieren der Gesellschaft als System. Es können als Grundstruktur vier Varianten der Sozialintegration als soziale Integration des Betroffenen in einer Gesellschaft unterschieden werden. Diese sind Kulturation, Platzierung, Interaktion und Identifikation. Kulturation meint, dass die Beteiligten das für ein sinnvolles, verständiges und gelingendes Handeln und Kommunizieren benötigte Wissen besitzen und ausgewählte Kompetenzen haben. Dieses Wissen und die Kompetenzen beziehen sich auf die Kenntnis der wichtigsten Verschlüsselungen von regelmäßig

immer wiederkehrenden Situationen und die Kontrolle der daran angeschlossenen Prozesse des sozialen Handelns darin, vor allem auf die Gesetze bzw. Normen. Bildung sowie Fähigkeiten sind somit etwas, was man als kulturelles Kapital, in das die Beteiligten auch investieren können oder auch dazu gezwungen sind, wenn sie für andere Beteiligte interessant sein möchten und, etwa, an der Besetzung sozial angesehener Posten interessiert sind oder an für sie individuell von Relevanz gekennzeichneten Wechselbeziehungen und Austausch teilnehmen möchten. Die Sozialintegration als Kulturation ist vordergründig ein Prozess des Erwerbs des jeweiligen Wissens bzw. der jeweiligen Kompetenzen. Es ist Bestandteil der Sozialisation des menschlichen Individuums in die jeweilige Gesellschaft, präziser formuliert ein Teil der kognitiven Sozialisation. Das sind insbesondere Prozesse der Akkulturation, ein Erwerb von Bildung und Kompetenzen, die zu gelingendem Handeln in der aufnehmenden Gesellschaft befähigen.
Vor allem der Erwerb der Landessprache ist herausragend. Dies erfolgt jedoch zumeist nur über mehrere Generationen hinweg. Platzierung bezeichnet die Besetzung einer bestimmten gesellschaftlichen Position durch ein Individuum. Letzteres ist der wichtigste Faktor. Der Soziologe Hartmut Esser nennt dies auch Inklusion. Beteiligte werden in ein bereits existierendes und mit Positionen ausgestattetes soziales System eingegliedert. Die relevantesten Formen der sozialen Integration durch die so genannte Platzierunginklusion bestehen aus der Verleihung bestimmter Rechte, wie z.B. das Staatsbürgerschaftsrecht, das Wahlrecht, die Integration in einen bestimmten Beruf, zumeist abhängig vom Ablauf einer bestimmten Bildungskarriere, und die Eröffnung von sozialen Gelegenheiten zur Pflege und Anstoß sozialer Relationen zu den anderen Mitgliedern des gesellschaftlichen Systems. Dabei ist die soziale Akzeptanz, die fehlende Existenz von gesellschaftlichem Ausschluss also, eine wichtige Bedingung der Platzierung. Darüber hinaus ist die Identifikation der Zugewanderten mit der Gesellschaft ein eminenter Punkt. Darunter fallen schließlich die innere Übereinstimmung der

Migranten mit den Werten und Gepflogenheiten der Aufnahmegesellschaft. Folglich bedeutet dies auch den Grad mit dem sich die Migranten mit ihrer neuen Heimat identifizieren und solidarisieren. (Esser; Hartmut, (Frankfurt am Main 2006) Sprache und Integration, S.27-28)

Im Hinblick auf die Grundlagen bzw. Annäherungsmöglichkeiten in punkto Migration sollen hier vier Aspekte als beispielhafte Konkretisierung und Typisierung des Migrationsbegriffs aufgeführt werden. Bei den räumlichen Punkten, die die Richtung des Ziels und die zurückgelegte Distanz bei der Wanderung bezeichnen, unterscheidet man zwischen Binnenwanderung und interner Wanderung, wobei hier meist eine Wanderung von ländlichen Räumen in die urbanen Zentren zu beobachten ist. Ebenso wird hier zusätzlich zwischen internationaler oder externer Wanderung unterschieden. Bei der externen Wanderung gibt es die kontinentale und interkontinentale Wanderung. Der zeitliche Aspekt unterscheidet zwischen begrenzter oder temporär angelegter Wanderung, wie beispielsweise die Saisonkräfte. Gegensätzlich dazu ist die dauerhafte oder permanente Wanderung. Darunter fallen dann Aus- und Einwanderung, bzw. Niederlassung. Die Entscheidung zur Migration beinhaltet zwei Optionen. Dies bedeutet die freiwillige Migration, z.B. auf Grund von Arbeitsmigration oder auch Studienzwecken. In Opposition dazu steht die erzwungene Migration. Dazu zählen Vertriebene und Flüchtlinge. Der Umfang der Migration differenziert zwischen Einzelwanderung bzw. Individualmigration. Darüber hinaus ist die Kategorisierung in Gruppen- bzw. Kollektivmigration sowie Massenmigration möglich. Dabei ist aber zu beachten, dass die Übergänge in allen Kategorien fließend sind. Hintergrund ist, dass zahlreiche Punkte von politischen, moralischen und juristischen Urteilen abhängen. (Treibel, Annette, Weinheim und München 3.Auflage 2003) Migration in modernen Gesellschaften - Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, S.20)

2.3 Begründungen und Erklärungsansätze für Integration und Migration

Die Frage warum Integration eine verpflichtende Aufgabe unserer Gesellschaft ist, umfasst viele Aspekte. Darunter fallen unter anderem moralische bzw. gesamtgesellschaftliche Gesichtspunkte, sowie wirtschaftliche Blickpunkte. Deutschland versteht sich als Rechts- und Sozialstaat. Grundlage bildet das Grundgesetz. Dies bedeutet in diesem Zusammenhang, dass gewisse Grundrechte und Verfassungsartikel wie die aus Art. 1 GG und Art. 2(1) GG hergeleitete allgemeine Handlungsfreiheit allen Menschen zustehen. Konkret bedeutet dies, dass für Einheimische wie auch für Migranten ein uneingeschränkter Zugang zu Bildung, Medizin, Wirtschaft und freier beruflicher Entfaltung gewährleistet sein muss. Da Migranten durch ihre Zuwanderungsgeschichte oft Defizite im individuellen Bereich wie z.B. mangelnde Sprachkenntnisse haben oder auch durch gesetzliche Regelungen benachteiligt werden, z. B. bei der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, muss der Staat hier besondere Bemühungen, in Form von Integrationsarbeit leisten. Die ökonomischen Gesichtspunkte die bei dieser Fragestellung eine Rolle spielen betreffen das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Integration und deren Konsequenzen für den Arbeitsmarkt. Ebenso soll verdeutlicht werden, welche Kosten durch verfehlte Integration entstehen. Wenn in punkto Kosten-Nutzenverhältnis im Zusammenhang mit Integration diskutiert wird, so ist zu konstatieren, dass hierbei einmal die anfallenden Kosten und gegenläufig der daraus erzielte Nutzen zu betrachten ist. Als Kosten sind die jeweiligen Integrationsmaßnahmen und als Nutzen die durch gelungene Integration erwirtschafteten Steuern und Lohnabzüge, die Einsparung von Transferleistungen und die Absicherung des Sozialen Friedens sowie die Sicherstellung des ökonomischen Wachstums der Volkswirtschaft. (Fritschi, Tobias, Stutz, Heidi, Schmugge Susanne, (Bern 2007) Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration BASS, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, S.51) Auf der Kostenebene kann wie folgt differenziert werden. Die Maßnahmen zur Integration erfordern finanzielle Mittel. Diese werden durch die öffentliche

Hand, bzw. durch die Kommunen und durch den Bund bereitgestellt. Die Schulzeit, die als obligatorisch angenommen wird ist in der Hauptsache von dem jeweiligen Bundesland zu finanzieren. Darüber hinaus erfordern diese Vorgänge in vielen Fällen das freiwillige Engagement von der Bevölkerung und auch die Bereitschaft der örtlichen Wirtschaft sich in diesem Bereich einzusetzen. Der aus den Integrationsmaßnahmen generierte Nutzen kann in drei fiskalische Kategorien eingeordnet werden. In der Regel erzielen besser gebildete Migranten ein höheres Arbeitsentgelt, welches in der Konsequenz dazu führt, dass diese Personengruppe höhere Steuereinnahmen an den Staat abführt. Ebenso ist als zweiter Punkt festzuhalten, dass eine verbesserte Einbeziehung von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt Transferleistungen einspart. Auf der Ebene der Kommunen ergeben sich hieraus Ersparnisse beim Arbeitslosengeld II oder auch der Sozialhilfe. Als dritte Kategorie ist festzuhalten, dass durch einen stabilen Zustand des Sozialen Friedens Einsparpotentiale im Bereich der öffentlichen Sicherheit eröffnet werden. Auch ergeben sich die Möglichkeiten einer verbesserten Lebens- und Standortqualität. (Fritschi, Tobias, Stutz, Heidi, Schmugge Susanne, (Bern 2007) Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration BASS, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, S.52)

In Zahlen ausgedrückt kann in einer Kurzzusammenfassung folgendes subsumiert werden. Die bis dato entstandenen Kosten hat die Bertelsmann Stiftung wie folgt festgelegt bzw. gemessen. Bis jetzt haben die Messungen der Kosten der Nichtintegration entgangene fiskalische Nettoerträge, darunter fallen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, in der Höhe von rund 3,5 bis 7,5 Milliarden Euro pro Jahr im Gebiet der gesamten Bundesrepublik Deutschland ergeben. Für die Pro-Kopf-Kosten sind folgende Zahlen anzunehmen. Der einzelne Beitrag der Migranten zur fiskalischen Bilanz verbessert sich mit länger anhaltender Dauer des Aufenthalts. Der Unterschied in der Fiskalbilanz zwischen Migranten mit Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren und Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer von mehr als 25 Jahren beträgt 3.100 Euro pro Jahr. (Fritschi, Tobias, Stutz, Heidi, Schmugge Susanne, (Bern 2007) Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration

BASS, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, S.54)

Die Begründungen und Erklärungsansätze für Migrationsbewegungen sind mannigfaltig. Im Folgenden sollen die geläufigsten und anerkanntesten Theorien erläutert werden. Im Vorfeld muss jedoch ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, welche Dimensionen Grundlage aller diesbezüglicher Theorien sind. Diese Dimensionen sind wirtschaftlicher, sozialer, politischer, wie individueller Natur. Die ökonomische Dimension umfasst die Wechselbeziehungen von Angebot und Nachfrage. Die soziale Dimension betrachtet Netzwerke und Migrationsverkettungen. Die politische Sphäre umfasst Rechte und Beschränkungen. Die individuelle Dimension beschäftigt sich mit den Forderungen, Erwartungen und Befähigungen des Einzelnen. (Prof. Dr. Baringhorst , Sigrid, (Siegen 2010), Folienpräsentation Theorien der Migration, S.16)

Als Vertreter einer klassischen Migrationstheorie soll an dieser Stelle die Theorie der Migration von Lee aus dem Jahre 1966 präsentiert werden. Für Lee wird die Migration durch folgende Faktoren bestimmt. Diese sind Herkunfts- und Zielort, die Schwierigkeiten, Behinderungen, sowie die persönlichen Umstände. Lee nimmt an, dass je größer die Differenzen zwischen Ursprungs- und Zielort sind, umso breitgefächerter ist die Migration. Entgegengesetzt dazu stellt er fest, dass bei zunehmender Homogenität das Gefühl der Gleichheit zunimmt und die Tendenz zur Abwanderung abnimmt. Ebenso stellt er fest, dass bei zunehmendem Auftreten von Hindernissen die Migrationsbewegungen abnehmen. Darüber hinaus spielen für Lee wirtschaftliche Aspekte wie Krisen eine Rolle. Für Lee kennzeichnen sich Migrationsbewegungen in etablierten Strömen. Migration wird für Lee selektiv wahrgenommen. Für ihn bedeutet das, dass die räumliche Entfernung und die Hindernisse die dem Migrationsprozess beiwohnen die Wertigkeit der Migrantengruppen beeinflussen. Lee hält fest, dass Auswanderungswillige schon Merkmale der Bevölkerung des Ziellandes aufweisen und sich von der Bevölkerung im Heimatland unterscheiden. Ebenso geht Lee davon aus, dass spezielle demographische Merkmale dominieren. Kritisch ist hierbei jedoch

anzumerken, dass diese Theorie von einem mechanischem Menschenbild und abgrenzenden Erklärungsansätzen durchdrungen ist. (Prof. Dr. Baringhorst , Sigrid, Siegen 2010), Folienpräsentation Theorien der Migration, S.3) Modernere Theorien der Migration gehen wie beispielsweise Kubat und Nowotny aus dem Jahre 1981 oder auch Messey aus dem Jahre 1998 von der Anthropologie der Migration aus, die von einer behavioristischen, angeborene Neigung zur Wanderung ausgeht. Die Wissenschaftler Mabogunje aus dem Jahre 1970 oder auch Kritz, Lim und Zlotnik aus dem Jahre 1992 vertreten einen strukturalistischen Ansatz. Dabei wird Migration als Folge eines globalen, durch das kapitalistische System auftretenden Phänomens der sozialen Ungleichheiten verstanden. Dabei sind die geschichtlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Bindungen zwischen den Ländern von eminenter Bedeutung. (Prof. Dr. Baringhorst , Sigrid, (Siegen 2010) Folienpräsentation Theorien der Migration, S.8)

3 Integration und Migration in der Geschichte der BRD

3.1 Historische Entwicklung

Der Weg Deutschlands zum Einwanderungsland war lang und wechselhaft. Bereits im Kaiserreich gab es Ausländerbeschäftigung. Unter den Nationalsozialisten kam es zu Zwangsmigrationen. Zu Zeiten des sogenannten Wirtschaftswunders begann die Gastarbeiteranwerbung, die mit dem ersten Anwerbeabkommen mit Italien am 22. Dezember 2011 begann.

Seit Januar 2005 wurden Zuwanderung und Integration neu reguliert. (http://www.bpb.de/themen/8Q83M7, 0, 0, Migration_in_Ost_und_Westdeutschland_von_1955_bis_2004.html, 07.07.2011) Im Folgenden kann man die verschiedenen Migrationsperioden im Bezug auf das deutsche Staatsgebiet wie folgt beschreiben. Vor allem in den 70-er-Jahren des 19. Jahrhunderts herrschte ein großer Arbeitskräftemangel. Rund eine halbe Million polnischsprachige

Einwanderer und Einwanderinnen immigrierten nach Deutschland. Im Deutschland der damaligen Zeit wurden folglich Begriffe, wie beispielsweise „Leutenot“, „Ruhrpolen“ und „Polacken“ geprägt. (Lazaridou/Wietert-Wehkamp, (Ditzingen 2010), Arbeitspapier Einbettung der kommunalen Politikstrategien in die bundesdeutsche Zuwanderungskommission, S. 6) Zur Zeit der Weimarer Republik reduzierte sich die Anzahl der fremdländischen Arbeitsemigranten spürbar. Die Bedeutung von Zwangswanderungen in Form von Flucht, Umsiedlung und Vertreibung für das Migrationsgeschehen nach 1918 nahm an Relevanz zu. In Europa waren mehr als zehn Millionen Menschen gezwungen nach den Friedensverträgen von Versailles ohne deren Einverständnis die Grenzen zu überqueren. Berlin wurde kurzzeitig zum Zentrum in Europa der russischen Emigranten, die vor der kommunistischen Revolution in Russland und dem sich dort wütenden Bürgerkrieg in Sicherheit bringen wollten. In der Zeit des Nationalsozialismus fanden die bedeutendsten Migrationsbewegungen des vergangenen Jahrhunderts, zumeist in Form von Flucht, Vertreibung sowie Deportation zur Zwangsarbeit, von 1933 bis 1945 statt. Eine Vielzahl von jüdischen Mitbürgern und politisch Verfolgte wanderten in den Jahren vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs aus. Während der Kriegsjahre wurde Deutschland zur Lokomotive von europaweiten Zwangswanderungen. Bis zu12 Millionen ausländische Zwangsarbeiter wurden in der deutschen Kriegswirtschaft beschäftigt. Auch wurde in Ost- und Ostmitteleuropa methodisch eine Ansiedelung von sogenannten Volksdeutschen umgesetzt, während die dort ansässige Bevölkerung deportiert oder umgebracht wurde. Mehr als zwölf Millionen deutsche Flüchtlinge und Vertriebene sowie rund zehn bis zwölf Millionen ausländische KZ-Insassen und ehemalige Zwangsarbeiter mussten nach Beendigung des Krieges eine neue Heimat finden. Bis 1950 war der größte Teil dieser Menschen in ihre Ursprungsländer zurückgekehrt oder nach Übersee emigriert. Die Integration der Vertriebenen in das massiv zerstörte, übervölkerte und verkleinerte Nachkriegsdeutschland schien dagegen zunächst nicht umsetzbar zu sein. (http://www.bpb.de/themen/Q0DBOG,0,0,

Deutsche_Migrationsgeschichte_seit_1871.html, 07.07.2011) Im Zeitraum 1955-1980 kam es, insbesondere in den 50-er-Jahren und 60-er-Jahren zu einem Arbeitskräftemangel in der Bundesrepublik Deutschland. In diesem Zusammenhang wurden mit diversen süd- und südosteuropäischen Ländern und der Türkei Anwerbeverträge abgeschlossen. Der sogenannte Begriff des Gastarbeiters wird begründet.1964 wird Armando Rodriguez in Köln –Deutz als einmillionster Gastarbeiter mit Geschenken empfangen. (http://www.planetwissen.de/alltag_gesundheit/gastarbeiter_und_migration/geschichte_der_gastarbeiter/index.jsp, 07.07.2011) Die zeitweise Beschäftigung von zugewanderten Arbeitnehmern, darunter fallen Schaustellergehilfen, Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer, nimmt in der BRD seit den ausgehenden 80-er-Jahren wieder eine wichtige Position ein. 2005 erteilte man 320.383 Genehmigungen für Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen. 2003 lag die durchschnittliche Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer noch bei 43.804. Im Jahr 2005 ging die Anzahl auf 21.916 zurück. Dies ist in erster Linie auf den Beitritt osteuropäischer und mitteleuropäischer Staaten zur Europäischen Union zurückzuführen. Personen aus diesen Staaten sind in der Lage in einigen Wirtschaftssektoren ihre Dienste seit diesem Zeitpunkt unabhängig von bilateralen Werkvertragsabkommen zu offerieren. Auch die Green Card diente zur Anwerbung von Arbeitskräften für eine befristete Beschäftigung von maximal 5 Jahren. Im Zeitraum zwischen 1. August 2000 und 31. Dezember 2004 wurden 17.931 Arbeitsgenehmigungen für ausländische Fachkräfte in der IT-Branche zugesichert, von denen 13.041 tatsächlich in Anspruch genommen wurden.(http://www.bpb.de/themen/U189VO,0,0,Regelungen_der_Arbeitsmigration_bis_2004.html#art0,http://www.bpb.de/themen/U189VO,1,0,Regelungen_der_Arbeitsmigration_bis_2004.html#art1, 07.07.2011) Zusätzlich waren Spätaussiedler eine weitere bedeutende Quelle der Zuwanderung. Dies sind Deutschstämmige aus Mittel- und Osteuropa sowie aus den Nachfolgestaaten der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken. Zwischen 1950 und 1987 kamen 1,4 Mio. Aussiedler in die BRD, vor allem aus Polen und Rumänien.1990 erreichte sie mit 397.000 ihren Zenit. Zwischen 1988 und 2005 kamen auf

diese Art insgesamt 3 Mio. Personen nach Deutschland. Die Zahl der jährlich zuwandernden Aussiedler sinkt seit Mitte der 1990er Jahre, unter anderem wegen gesetzlicher Maßnahmen, wie beispielsweise der Einführung eines jährlichen Kontingentes und der Verpflichtung zum Nachweis deutscher Sprachkenntnisse vor der Einreise. Im Jahr 2005 gab es 35.522 einreisende Spätaussiedler. Seit diesem Jahr müssen auch die Familienangehörigen Deutschkenntnisse nachweisen. Spätaussiedler und ihre Nachkommen spielen in der politischen und öffentlichen Integrationsdebatte eine eher untergeordnete Rolle, obwohl es sich de facto um Migranten handelt, die ähnlich wie andere Migrantengruppen Integrationsschwierigkeiten im Bildungsbereich oder auf dem Arbeitsmarkt begegnen. (http://www.bpb.de/themen /CPJHHR,0,0,Entwicklung_seit_dem_Zweiten_Weltkrieg.html, 30.07.2011)

3.2 Aktuelle Situation

Die aktuelle Migrations- und Integrationsdebatte in Deutschland wird von Begriffen wie „Moscheenstreit, Ausländerkriminalität, illegale Zuwanderung, Ehrenmord, Zwangsheirat (und) Kopftuchverbot“ (vgl. Wollert, Köhnert, Sippel, Klingholz, (Berlin 2009) Ungenutzte Potentiale – zur Lage de Integration in Deutschland, S.4)

geprägt. Aktuell sehen die Migrationsdaten wie folgt aus. Im Jahr 2009 wanderten laut Statistischem Bundesamt Deutschland 721.014 Menschen in die Bundesrepublik Deutschland ein. Im gleichen Zeitraum zogen 733.796 Personen aus Deutschland weg. Daraus ergibt sich ein Wanderungssaldo von – 12.782 Personen.
(http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites /destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung /Wanderungen/Wanderungen,templateId=renderPrint.psml__nnn=true,07.07.2011)

Nach Mikrozensus 2009 umfasste die Bevölkerung zu dieser Zeit rund 81.904.000 Menschen. Im engeren Sinne waren davon rund 15.703.000 Menschen, Personen mit Migrationshintergrund.
(http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.psm, 07.07.2011) Das Ausländerzentralregister gibt

eine Anzahl ausländischer Bevölkerung von 6.695.000 Personen an. Laut Einbürgerungsstatistik gab es 96.000 Einbürgerungen. (http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/MigrMigrationIntegra/MigrationIntegration.psm, 07.07.2011) Bis vor wenigen Jahren war Integration kaum ein Thema in Deutschland. Bundespräsident Horst Köhler kann hier mit den Worten „verschlafen“ (vgl. Ehring, Ellen, Kösters, Winfried und Wietert-Wehkamp, Hans, (O.O, o.J.) Teilnehmer-Handbuch Integrationsworkshop für Führungskräfte in Kommunen – Auswirkungen und Perspektiven der kommunalen Integrationspolitik im Dialog, S.14) zitiert werden. Erst seit Beginn der 2000-er Jahre wird dieses Thema verstärkt bearbeitet. Im Folgenden soll die aktuelle Lage im Bereich Integration in folgenden Themenfeldern konkreter beleuchtet werden. Grundlage hierfür sind die vier Dimensionen der Integration des Soziologen Hartmut Esser. Die relevanten Bereiche sind also Kulturation, Platzierung, Interaktion und Identifikation. Es ist also die Aufgabe des folgenden Abschnitts zu illustrieren, wie Migranten in Fragen von Bildung und Sprache, in Belangen ihrer Besetzung bestimmter gesellschaftlicher Positionen, der Quantität und Qualität ihrer alltäglichen zwischenmenschlichen Kontakte und ihrer emotionalen sowie rationalen Bezüge zum Aufnahmeland ausgestattet sind. Schüler aus Migrantenfamilien besuchen wesentlich häufiger Hauptschulen oder auch Förderschulen. Gymnasien werden von Migranten wesentlich weniger frequentiert als von Deutschen. Schüler mit Migrationshintergrund erreichen in den Disziplinen Lesen, in mathematischen Fragestellungen und in den Naturwissenschaften schon in der Grundschule geringere Kompetenzwerte als deutsche Mitschüler. Diese Differenzen steigern sich von der Grundschule bis zum Abschluss der Sekundarstufe I. In der Konsequenz bedeutet dies, dass Ausländer wesentlich häufiger ohne Schulabschluss oder lediglich mit Hauptschulabschluss die Schule beenden. Das Abitur wird dahingegen in Migrantenfamilien wesentlich seltener erlangt als bei deutschen Schülern. Allerdings gibt es innerhalb der Migrantengruppen große Unterschiede. Im Regelfall schneiden Frauen besser ab als ihre männlichen Pendants. Darüber hinaus haben osteuropäische Schüler oft einen besseren

Bildungserfolg als Schüler aus Italien oder auch der Türkei. Noch deutlicher wird die Heterogenität der Situation im Zusammenhang mit Analysen des Mikrozensus. Die Variablen Geschlecht, Alter, Migrationserfahrung und Herkunft zeigen im Zusammenhang mit der Deskription des allgemeinen Bildungsstands der Migranten und Deutschen eine eminente Rolle. Die Grundtendenz verweist darauf, dass Deutsche in der Regel eine bessere Bildung als Ausländer besitzen. Jedoch gibt es auch in dieser Gruppe Unterschiede, z. B, dass jüngere Frauen besser gebildet sind als junge Männer. Es kann illustriert werden, dass Personen mit Migrationshintergrund am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt deutlich größere Probleme haben als Einheimische. Exemplarisch ist, dass sie seltener einen Ausbildungsplatz erhalten, häufiger erwerbslos sind oder am Arbeitsmarkt schlechtere Chancen haben sich zu etablieren. Darüber hinaus ist jedoch auch festzuhalten, dass hierbei auch sozioökonomische Faktoren eine Rolle spielen. Durch die oben beschriebenen Rahmenbedingungen, befinden sich Ausländer in der Regel in einer wirtschaftlich schwächeren Lage, die dazu führt, dass sie im oftmals stark selektiven dreigliedrigen Schulsystem der Bundesrepublik Deutschland nicht die äquivalenten Chancen zu Deutschen haben. Da die IGLU- und PISA-Studien weiterhin evaluieren konnten, dass die schulischen Fähigkeiten der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in besonderem Maße auch von ihren Befähigungen im Umgang mit der deutschen Sprache abhängen, sollte diese weiterhin gefördert werden. (Siegert; Manuel, (o.O., 2008.) Schulische Bildung von Migranten in Deutschland, Working Paper 13 der Forschungsgruppe des Bundesamtes aus der Reihe Integrationsreport, S. 54-55) In punkto Platzierung, folglich dem Einnehmen eines bestimmten sozialen Status in der Gesellschaft, spielt der ausgeübte Beruf eines Individuums eine große Rolle. Die Bundesrepublik Deutschland zählt zu den Nationen, in denen global betrachtet die größte Anzahl von Zuwanderern lebt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahre 2006 sind es zurzeit rund 15,3 Millionen Menschen. 52 Prozent dieser Gruppe besitzen die deutsche Staatsangehörigkeit. Unbeachtlich

dieser enormen Anzahl verfügen Angehörige ausländischer Herkunft auch heute nicht über die gleichen Möglichkeiten auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt: Die Bundesagentur für Arbeit gab 2006 eine Arbeitslosenquote von Deutschen von knapp 11 Prozent an. Bei Ausländern war sie im gleichen Zeitraum mit rund 24 Prozent mehr als doppelt so hoch. Hinzukommend sind Migranten oftmals gezwungen eine Tätigkeit im Niedriglohnsektor auszuüben, obwohl sie einen qualifizierten Schul- oder auch Berufsabschluss haben. Einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) folgend, haben Migranten in der Altersspanne von 26 bis 35 Jahren im Allgemeinen geringere Bildungs- und Arbeitsmarktchancen als Deutsche in vergleichbarer Situation. Die Chancen für Migranten mit deutschem Pass und Spätaussiedler, einen Schul- und Berufsausbildungsabschluss zu erhalten und dadurch die Möglichkeit einen qualifizierten Beruf auszuüben, sind dabei noch am besten und nur in zu vernachlässigender Weise schlechter. Außergewöhnliche Schwierigkeiten haben im Gegenteil Migranten türkischen Hintergrunds und insbesondere Staatsangehörige der Türkei. Diese Personen haben exemplarisch dargestellt eher in seltenen Fällen einen höherwertigen Bildungsabschluss, formieren jedoch die größte Gruppe ohne Schulabschluss. Mehr als 50 % der Migranten mit türkischer Staatsangehörigkeit finden zudem keine Ausbildungsstelle. Als Konsequenz daraus reduzieren sich die Wahrscheinlichkeiten, eine qualifizierte Arbeitsstelle zu finden. Diese Situation stellt sich in der Gegenüberstellung mit jungen Erwachsenen aus Deutschland oder mit anderen Migranten noch wesentlich dramatischer dar. Nach Ansicht der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) kommt eine verdeckte Diskriminierung von Migranten auf dem Arbeitsmarkt hinzu, die dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) widerstrebt. Hintergrund ist, dass dieser gesetzlichen Grundlage folgend unter anderem ethnische Herkunft, Abstammung und Nationalität keine Kriterien darstellen dürfen, um eine Person bei einer Bewerbung zu benachteiligen. Aber trotzdem müssen sich Migranten im Schnitt 3- bis 4mal häufiger

bewerben als deutsche Arbeitnehmer. Es kommt aber auch dazu, dass Migranten arbeitslos oder in unqualifizierten Arbeiten tätig sind, da auch die rechtlichen Bestimmungen in bestimmten Berufen die Eingliederung von Migranten behindern. Insbesondere der Zugang zu Beamten- und Kammerberufen, wie z.B. Richter oder Ärzte ist für Migranten dadurch behindert, dass die im Ausland erworbenen Schul- und Berufsqualifikationen vor einer Ausbildung oder der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der BRD erst von Bund und Ländern bzw. der zuständigen Kammer anerkannt werden müssen. Hierbei sind die Richtlinien der Europäischen Union für die Anerkennung von Berufsqualifikationen, bei Spätaussiedlern das Bundesvertriebenengesetz, gültig. Insbesondere für Migranten aus Ländern, die nicht der Europäischen Union angehören wie derzeit noch die Türkei und ehemaligen jugoslawischen Staaten ist das eine schwierige Situation. Um dies zu ändern, wurde exemplarisch das Angebot an Integrationskursen seit 2005 mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes enorm verbessert. Der Besuch dieser Kurse, die in erster Linie zur Vermittlung von deutschen Sprachkenntnissen und der deutschen Kultur bestimmt sind, kann auf der einen Seite freiwillig sein, aber auch verpflichtend erfolgen. Die Kosten trägt dabei zum größten Teil das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Ebenso steht es Zuwanderern frei bei der Bundesagentur für Arbeit unter bestimmten Voraussetzungen die gleichen staatlichen Aus- und Weiterbildungsförderungsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen wie Auszubildende mit deutscher Staatsangehörigkeit und Arbeitnehmer. Diese sogenannte Berufsausbildungsbeihilfe können Spätaussiedler und Heimatvertriebene, Flüchtlinge, Asylberechtigte, Migranten mit ständigem Wohnsitz in der BRD, Angehörige der EU und der Schweiz und andere Ausländer, sofern sie selbst fünf Jahre oder ein Elternteil drei Jahre in Deutschland gelebt und erwerbstätig waren, erhalten.
Der Bildungsgutschein kann allen Zuwanderern zur Weiterqualifizierung zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt auch beim Erwerb eines

Berufsabschlusses. Vorraussetzung ist, dass sie in den letzten drei Jahren mehr als 12 Monate sozialversichungspflichtig beschäftigt waren.
Das Meister-Bafög, ein Zuschuss und ein günstiges Darlehen zur Aufstiegsweiterbildung, können jedoch uneingeschränkt alle Zugewanderten bekommen, welche ständig in Deutschland leben und eine Niederlassungserlaubnis besitzen. Eine andere Möglichkeit ist, dass deren Eltern bzw. Ehegatten Deutsche sind, die mindestens drei Jahre in Deutschland wohnhaft waren und einer Erwerbstätigkeit nachgekommen sind. Dennoch ist zu konstatieren, dass es weiterhin Probleme gibt. Deshalb bemüht sich unter anderem eine Initiative des Bildungswerks des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) darum, dass interkulturelle und sprachliche Kompetenzen von Bildungs- und Personalberaten verbessert werden, um besser mit Migranten kommunizieren zu können.
Ebenso könnte man, neben vielen anderen Punkten, in Erwägung ziehen, dass das Verfahren zur Evaluation von ausländischen Bildungsnachweisen verbessert wird, z.B. spezielle Nachqualifizierungsmaßnahmen für Zugewanderte. (http://arbeits-abc.de/welche-beruflichen-chancen-haben-migranten-in-deutschland/, 08.07.2011)

4 Das Integrationskonzept der Bertelsmann Stiftung

Folgende Informationen sind dem Teilnehmer-Handbuch „Integrationsworkshop für Führungskräfte in Kommunen – Auswirkungen und Perspektiven der kommunalen Integrationspolitik im Dialog“ von Ellen Ehring, Winfried Kösters und Hans Wietert-Wehkamp entnommen.

4.1 Ansatz des Konzeptes

Die Anzahl von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland wächst kontinuierlich. Dies illustriert exemplarisch ein Blick in unsere Einkaufspassagen. In der Vergangenheit wurde Integration oftmals als

Stiefkind in Politik und Gesellschaft betrachtet. Hintergrund ist, dass in der Vergangenheit Deutschland nicht als Einwanderungsland betrachtet wurde. Es wurden zwar, wie bereits an anderer Stelle der Bachelorthesis ausgeführt, Gastarbeiter in den 50-er-Jahren des 20. Jahrhunderts angeworben, jedoch war die allgemeine gesellschaftliche Annahme, dass diese Menschen nach relativ kurzer Zeit wieder in ihre Heimatländer zurückkehren. Da diese Erwartung der Gesellschaft nicht erfüllt und dieses Thema lange Zeit nicht behandelt wurde, ergeben sich vielfach Problemstellungen in den Kommunen, die die konkrete Lebenswirklichkeit der Menschen bilden. Andere Kommunen möchten präventiv vorbauen. Für das Integrationskonzept der Bertelsmann Stiftung ist folgendes in diesem Zusammenhang besonders wichtig. Die Belebung der Demokratie, das Einbeziehen von Migranten und die Sicherung der Zukunft Deutschlands in einem globalisierten Weltmarkt. Dies setzt die Öffnung der Bundesrepublik Deutschland nach außen voraus. Dafür ist es notwendig den Umgang mit kultureller Diversität zu lernen. Ebenso ist es essentiell, dass die demokratische Wertordnung des Grundgesetzes nach innen gefestigt wird. Für diesen Themenkomplex hat die Bertelsmann Stiftung ein eigenes Kompetenzzentrum gegründet. Der Name lautet Kompetenzzentrum Demokratie und Integration. Dabei gibt es fünf Themenschwerpunkte. Wichtig sind dabei die Belebung der Demokratie, der Kampf gegen Rechtsextremismus, die Einbeziehung der Migranten in Gemeinden, die Migration und Integration in europäischem Kontext, sowie die Teilhabe von Zuwanderern. Der Punkt der kommunalen Integration von Migranten ist Grundlage des Integrationsworkshops. Diese Vorgehensweise soll den Führungskräften in den Kommunen in Politik, Verwaltung sowie den Selbstorganisationen der Zuwanderer und anderen örtlichen Ansprechpartnern Anleitung und Hilfestellung geben. Die Bertelsmann Stiftung möchte Kommunen vernetzen und den einzelnen Partnern die Möglichkeit geben von dem allgemeinen Erfahrungspool der Stiftung mit anderen Kommunen zu profitieren.

4.2 Leitfragen und Zielsetzungen des Konzeptes

Für das Integrationskonzept der Bertelsmann Stiftung sind folgende Leitfragen und Zielsetzungen besonders wichtig.

Hintergrund ist, dass der Nationale Integrationsplan der Bundesregierung, der im Juli 2007 als mehrere hundert Seiten starkes Werk mit circa 400 Selbstverpflichtungen publiziert wurde, die konkrete Umsetzung jedoch in den Kommunen erfolgen muss. Dies konstatierte auch Frau Maria Böhmer, die Staatsministerin für Integration im Bundeskanzleramt. Die Bedeutung der Kommunen in diesem Prozess liegt darin, dass dort die konkreten Begegnungen zwischen den Einheimischen und Migranten stattfinden. Ebenso von Relevanz ist, dass Integration als Querschnittsaufgabe angegangen wird. Darüber hinaus muss bedacht werden, dass dieses politische Thema, welches als Integrationspolitik in den Gemeinden zu bezeichnen ist, in den deutschen Kommunen und Landkreisen nur wenig ausgeprägt ist. Meist wurde nur in Städten und Gemeinden mit vielen Problemen wie z.B. Stuttgart oder auch Berlin oder auf Grund von Anschlägen auf zugewanderte Bürger, wie beispielsweise in Solingen reagiert. Das Ziel des Integrationsworkshops für Führungskräfte in Kommunen ist es, in Zusammenarbeit mit den Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und Selbstorganisationen der Migranten, aber auch mit örtlichen Verstärker, z.B. Kirchen, Vereinen, wohltätigen Organisationen und anderen Integration nachhaltig zu etablieren. Der zweitägige Workshop hat zwei inhaltliche Grundpfeiler. Am ersten Tag sollen die Teilnehmer auf die Problematik hingewiesen werden und ihre Position finden. Dabei werden die örtlichen Rahmenbedingungen analysiert und die strategische Stoßrichtung formuliert. Auf der Zielebene ist von einer Unterrichtung der strategischen Bedeutung von Integration für die örtliche Gemeinschaft. Für die Bertelsmann Stiftung sind folgende Problemstellungen von herausgehobener Bedeutung. Es ist wichtig Integration objektivierbar zu machen. Zusätzlich ist es wichtig die Frage nach einem gelingenden Zusammenleben von Zugewanderten und Einheimischen zu beantworten. Ebenso ist es von großer Bedeutung die

Zielgruppen genau zu sondieren. Weiterhin ist die subjektive Sichtweise der Migranten zu analysieren und zu bewerten. Ergänzend dazu müssen emotionale Sachverhalte der Migranten in den Prozess integriert werden. Sehr wichtig ist es, die auf kommunaler Ebene relevanten Handlungsfelder zu definieren und deren Kernformulierungen bzw. Kernthesen zu illustrieren. Für den Prozess sind ebenso die Klärung der demographischen Situation in den jeweiligen Kommunen, das Bewusstmachen von Stärken und Schwächen, die Erforschung und Ebnung neuer und alter Kommunikations- und Dialogstrukturen sowie die Definition von Hauptzielen in den kommunalpolitischen Handlungsfeldern von großer Bedeutung. Ein positives Beispiel hierfür stellt die Landeshauptstadt Baden-Württembergs dar. In Stuttgart wird der Integrationsbegriff weitgehend positiv empfunden. In erster Linie stehen hierbei Aspekte wie Internationalität und Qualifizierungsmöglichkeiten im Vordergrund. Am zweiten Workshoptag wird die Konkretisierung der Integrationsarbeit ins Zentrum gerückt. Dabei sind folgende Fragestellungen von übergeordneter Bedeutung. Zunächst stellt sich die Frage, welchen Vorteil die deutsche Gesellschaft aus dem Zuzug der Migranten generieren kann. Die Ausrichtung des strategischen Managements ist eine weitere wichtige Aufgabe. Die Leitziele in punkto Handlungsfelder, die Jahresziele und Projektideen müssen festgelegt werden. Dafür müssen die bedeutsamen Kennzahlen und Auswirkungen definiert werden. Dies ist die Vorraussetzung dafür, das Integration messbar wird. Darüber hinaus muss eine projektorientierte, prozessverstärkende konkrete Umsetzung der theoretischen Planungen durchgeführt werden. Zur Kontrolle müssen die Prozessabläufe überdacht und evaluiert werden. Die Vorbereitung des Workshops, der sich über zwei Tage erstreckt wird bei einem Vorgespräch mit den wichtigsten zuständigen Ansprechpartnern präpariert und im Nachgang des Workshops wegweisend reflektiert.

4.3 Methoden der kommunalen Integrationspolitik im Dialog

Entscheidend für eine gelingende Begegnung der Herausforderungen der Integrationspolitik im Dialog ist die Erkenntnis, dass Integration auf kommunaler Ebene umgesetzt werden. Hintergrund ist, dass die Lebenswirklichkeit der Menschen und somit die konkreten Begegnungen zwischen Migranten und Einheimischen in den Städten und Gemeinden stattfinden. Auf Grund dessen können die Maßnahmen in punkto Integration, wie beispielsweise der Nationale Integrationsplan der Bundesregierung oder die diversen Vorhaben auf Länderebene nur als Überbau verstanden werden, der die Kommunen aber keinesfalls davon entbindet selbst eine aktive Rolle in der Integrationspolitik zu übernehmen. Häufig ist dieses Thema aber auch von emotionalen Aspekten durchdrungen. Dazu zählen exemplarisch das oft andersartige Aussehen der Zuwanderer, andere Bekleidungsgewohnheiten der Migranten, wie z.B. das Kopftuch oder auch die Abschottung der Migranten in eigenen Wohnvierteln. Die gesellschaftliche Debatte wird dabei oft von reißerischen Themen wie Zwangsheirat, Ehrenmord etc. bestimmt. Obgleich dieser Diskussionen haben sich im Laufe der Jahrzehnte die Gesellschaft und somit die Stadtbilder in der Bundesrepublik Deutschland verändert. Es ist also gesamtgesellschaftliche Aufgabe, dass der Wandel gestaltet wird. Dabei stehen die kommunalen Strukturen aus den oben genannten Gründen im Mittelpunkt. Oft fordern die Einheimischen die totale Anpassung an die deutsche Gesellschafts- und Werteordnung. Dies würde aber einer Assimilation statt Integration gleichkommen. Dieses Konzept war in der Vergangenheit aber auch nicht von Erfolg gekrönt, weshalb die Zukunftsorientierung eine andere Richtung verfolgen muss. Grund ist, dass sich die finanziell meist schlechter gestellten Migranten in sozial schwächeren Wohngebieten niederlassen und so einer Getto-isierung Vorschub geleistet wird. Diese Perspektivlosigkeit führt dann insbesondere bei Jugendlichen zu Aggression und Gewalt. Deswegen

muss hier gezielt auf Bildung gesetzt werden. In der Konsequenz bedeutet dies, dass eine gelingende Integrationspolitik eine strategisch fundierte Basis benötigt. Damit ist die Umstellung von einem defizitärorientierten Ansatz zu einem auf Chancen bedachtes Management nötig. Dies lässt sich mit Hilfe von zahlreichen Beweisen aus der wirtschaftlichen Betrachtung von Zuwanderern verifizieren. Sofern man eine an Stadtteilen bzw. Quartieren orientierte Betrachtung bzw. Ausübung der Integrationspolitik bevorzugt, ergeben sich exemplarisch aufgeführt folgende Ziele. Auf der einen Seite ist ein regelmäßiger, strukturierter Dialog zwischen Einheimischen und Zugewanderten notwendig. Ebenso müssen Begegnungen etabliert werden, die über die üblichen Klischees hinausgehen, wie z.B. Volkstümliches oder gegenseitige Bewirtung. Auch muss es Ziel sein schon Kleinkinder in Kindertagesstätten zu fördern und insbesondere deren Sprachkompetenzen zu fördern. Darüber hinaus ist es wichtig allen Kindern die Chance zu eröffnen einen Schulabschluss zu erlangen. Den Migranten muss auch das Tor zur öffentlichen Verwaltung, auch in qualifizierten Bereichen, geöffnet werden. Dies gilt insbesondere für Bereiche, die insbesondere von Migranten frequentiert werden. Stadtplanerisch ist von Seiten der zuständigen Behörden dafür Sorge zu tragen, dass keine Ghettos entstehen. Als Überbau muss ein auf Gemeinsamkeiten basierendes Klima erschaffen werden, dass das Engagement und das Miteinander in einer sich wandelnden Gesellschaft abzielt und deren Potentiale verwertet. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere die Selbstorganisationen der Migranten in den Prozess eingegliedert werden. Für ein grundlegendes Verständnis von Methoden einer kommunalen Integrationspolitik im Dialog ist es auch wichtig sich für die unterschiedlichen Motive zu öffnen, aus denen heraus Menschen nach Deutschland kommen. Auf der einen Seite gibt es die sogenannte Bildungselite, die freiwillig und gerne die Welt bereist und die relativ unproblematisch in verschiedenen Gesellschaften etabliert werden können. Auf der anderen Seite stehen Menschen, die unfreiwillig ihr Land verlassen. In extremen Fällen bilden Kriege, Flucht oder auch Vertreibung

die Grundlage für deren Migrationsmotive. Darüber hinaus können aber auch wirtschaftliche und emotionale Gründe die Basis für Wanderungsbewegungen sein. Die Verbindung der Befriedigung der unterschiedlichen Bedürfnisse und die Anforderungen, die die Aufnahmegesellschaft an diese Gruppen stellt, erfordern eine hohe Entscheidersensibilität, insbesondere, da es bei der Aufnahmegesellschaft oft Vorbehalte gegen das Fremde gibt. Hintergrund ist, dass insbesondere bei Menschen, die sich nicht aus freien Stücken entscheiden nach Deutschland zu kommen, Schwierigkeiten bei der Integration ergeben können und damit verbunden, z.B. in der Betrachtung krimineller Ausländerkinder, ein einseitiges, negatives Bild entstehen kann. Ebenso ist relevant, dass viele Menschen in Deutschland diesem Thema keine außergewöhnlich hohe Relevanz zusprechen. Die Politik hat also die Aufgabe eine adressatengerechte Umsetzung dieses Themas in der Gesellschaft zu etablieren und die gesamtgesellschaftlichen Kräfte zu ordnen und zu strukturieren um einen zielgerichteten und spürbaren Erfolg dieser Themenstellung herbeizuführen.

4.4 Herangehensweise und zeitliche Abfolge

Bis vor kurzer Zeit war das Themenfeld Integration und Migration vor allem ein Komplex, der mit negativen Aspekten, wie Kriminalität, Gewalt etc. und weniger mit den Potentialen und Möglichkeiten, die damit verbunden sind, verknüpft. Dies hat sich zunehmend geändert. An dieser Stelle soll vor allem Integration unter dem Augenmerk der vier Dimensionen nach Friedrich Heckmann betrachtet werden, die den bereits erläuterten Dimensionen Hartmut Essers sehr ähnlich sind. Es geht folglich um Teilhabe in Arbeit bzw. Bildung, Kultur, sozialen Kontakten und persönlicher Identifizierung mit der Gesellschaft. Diese veränderte Perspektive kann durch diverse Entwicklungen begründet werden. Einerseits zwingt die veränderte demographische Lage die Politik zum

Umdenken. Dieser Wandel führt zu Schwierigkeiten der Wirtschaft mit geeignetem Personal bedient zu werden. Hinzu kommt, dass das Zusammenwachsen der Weltgemeinschaft in den internationalen Migrationsbewegungen zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Als positive Aspekte rücken immer mehr die durch Migration und gelingende Migrationspolitik verbesserte Leistungsausschöpfung der örtlichen wie nationalen Ökonomie oder auch eine gesteigerte Wertigkeit des Standortfaktors Deutschland durch mehrsprachige Bevölkerungsteile in das Zentrum der Betrachtung. Darüber hinaus profitieren die strukturellen Unterbauten in den Nachbarschaften durch diese kulturelle Diversität. Darüber hinaus ist es eminent zu verstehen, dass bei diesem Konzept Integration nicht mehr als Assimilation, also nicht die totale Überführung der Zugewanderten in die Aufnahmegesellschaft mittels Verleugnung eigener kultureller Prinzipien von statten geht, sondern ein Ablauf angedacht wird, der Interaktionen und Partizipation zwischen Migranten und Aufnahmegesellschaft inkludiert. Die Übungseinheiten des Workshops hatten die Zielsetzung bzw. verfolgten die Intention diese veränderte Betrachtungsweise positiv anzusehen. Es ist wichtig von einer Verhaltensweise, welche auf Probleme reagiert wegzukommen, und eine Politik zu etablieren, die das Zusammenwirken von Migranten und der Mehrheitsgesellschaft fördert und aktiviert. Eminent ist hierbei gegenseitige Akzeptanz und die Anerkennung des Gegenübers. Diese positive grundlegende Positionierung soll dazu führen, dass der individuelle kommunale Integrationsdialog eine Ausrichtung auf folgende Punkte vornimmt. Auf der einen Seite müssen bisherige Erfolge, von und auf allen Seiten, anerkannt werden. Ebenso müssen Probleme nicht mehr als Schwierigkeiten, sondern als Chancen wahrgenommen werden. Darüber hinaus müssen alle Perspektiven, Erfahrungen, Meinungen, und Individuen wertgeschätzt und beachtet werden. Vor dem eigentlichen Workshop findet ein Vorgespräch mit den Entscheidungsträgern aus Politik, Verwaltung, Fachleuten, Migrantenselbstorganisationen statt. Im Rahmen dessen wird eine Bestandsaufnahme des bisher erreichten

festgelegt. Dies ist Ausgangsbasis für das weitere Vorgehen. Die einzelnen Unterpunkte sind folgende Aspekte. Die bisher erreichten positiven Punkte müssen erkannt und anerkannt werden. Im Zuge dessen, müssen Vorstellungen, Gedankengänge und hintergründige Erwartungen an den Workshop geklärt werden. Darüber hinaus muss der Teilnehmerkreis festgesetzt werden und die Verantwortung verteilt werden. Ebenso muss das Thema der Kennzahlen konkret festgelegt werden. Zunächst muss eine Analyse der aktuellen Situation erfolgen, also der vorliegende Stand der Integration in der jeweiligen Kommune erhoben werden. Dabei werden Stärken und Schwächen heraus-gearbeitet. Wichtig dabei sind themenspezifische Konzept-strukturen und Leitideen, zentrale Strukturen, Abläufe, bedeutende Teilnehmer, besonders wichtige Themen, beobachtende und kontrollierende Systeme. Ebenso müssen Probleme und deren mögliche Lösungen evaluiert werden. Bei der konkreten Durchführung des Workshops werden dann vier bis fünf Handlungsfelder festgelegt. Die Zielgruppen sind hauptamtliche Entscheider, wie Personen aus Verwaltung, Ehrenamtlichen, freiwilligen Einzelnen und anderen, wobei es wichtig ist folgende Punkte zu beachten. Bei dem Konzept der Bertelsmann Stiftung ist Integration eine Querschnittsaufgabe. Auf Grund dessen, sollten bei dem Workshop in jedem Fall Personen anwesend sein, die als Eltern die örtliche Kinderbetreuung gut kennen, die mit der Funktionsweise bestimmter Organisationen, wie z.B. Kirchen usw. vertraut sind und unternehmerische Fähigkeiten haben, z.B. Arbeitgeber.

4.5 Beteiligte in kommunalen Integrationsprozessen

Bei diesem Punkt ist zu beachten, dass die Einbeziehung aller Beteiligten des Integrationsprozesses und der aktive Austausch zwischen diesen die Grundlage des Konzepts darstellt. Ein wichtiger Punkt hierbei ist die Betroffenen zu Beteiligten zu machen. Integration darf nicht über die Köpfe der Migranten entschieden werden, sondern muss mit ihnen

gemeinsam ausgearbeitet werden. Ziel dieses Prozesses ist es ein heterogen konstruiertes System zu bilden. Dazu gehört auch, nicht nur klassische Beteiligte, wie z.B. Kirchen oder ähnliche Einrichtungen, sondern auch Firmen oder die öffentliche Verwaltung anzusprechen. In diesem Rahmen sollen rationale wie emotionale Elemente betrachtet werden. Ein weiterer wichtiger Punkt ist es die Logik der Handlungen zwischen Hauptamt und Ehrenamt zu verstehen. Dies ist von großer Bedeutung, da das den Hintergrund der jeweiligen Tätigkeit und die Erwartungshaltungen steuert. Da ein ausgeglichenes Verhältnis angestrebt wird, sollte ein möglichst ausgewogenes Zahlenverhältnis von Zugewanderten und Mehrheitsgesellschaft erreicht werden. Insbesondere sollte beachtet werden, dass auf Seite der Migranten auch Personen im Kreis der Hauptamtlichen zu finden sein sollten und Ehrenamtliche aus dem Kreis der Mehrheitsgesellschaft zu generieren. Hintergrund ist, dass die Hauptlast der Arbeit auf den Hauptamtlichen liegt. Die Ehrenamtlichen übernehmen eine zentrale Netzwerkfunktion, die die formellen Funktionsstrukturen ergänzen. In dieser Frage kann prinzipiell auch angedacht werden, eine Art Beirat zu bilden, der den Workshop begleitet. Für die Integration und Identifizierung der Beteiligten in der Teilnehmergruppe, sollte zudem folgendes beachtet werden. Die Teilnehmer müssen an den ausgewählten Handlungsfeldern interessiert sein und die Chance erhalten, Einfluss zu nehmen. Dabei sind die unterschiedlichen Interessenlagen zu integrieren und möglichst positiv zu verwerten. Da sie Migranten, bzw. deren Engagement gezielt gefördert werden soll, sind folgende Punkte zu beachten. Die Migrantenselbstorganisationen spielen eine große Rolle. Da diese jedoch im Regelfall keine Dachorganisationen haben, ist der regelmäßige Austausch mit diesen Gruppierungen sehr wichtig. Bei religiösen Gruppen, müssen alle Kirchen, Vereinigungen, darunter christliche, islamische und andere Organisationen, einbezogen werden. Ebenso ist es von großer Bedeutung eine gemeinsame Präsentationsplattform zu schaffen. Dies sollte idealerweise eine Datenbank sein. Darüber hinaus sollten positive

Einzelfälle ins Blickfeld gerichtet werden. Ein Austausch von Migrantenvereinen und ortsansässigen, deutschen Vereinen sollte gefördert werden. Am Ende sollten die Beteiligten des kommunalen Integrationskonzeptes ein gemeinsames Integrationskonzept entwickeln. Darin sollten Inhalte, Zielsetzungen, Zuständigkeitsbereiche, Instrumente zur Unterstützung und Reflexion verbindlich festgesetzt werden. Damit die Akteure zusammen gebracht werden können, ist es von großer Bedeutung, an Beteiligung orientierte Instrumente zu etablieren. Dazu gehören so genannte Runde Tische, an Zielgruppen orientierte Workshops, Bürgerausstellungen, Konferenzen für die Zukunft und Open Space. Diese klären möglichst neutral Konfliktthemen, organisieren Interessen, ermöglichen öffentliche Dialoge, produzieren Maßnahmenpläne oder bieten grundlegend Raum für Versammlungen. Allen Maßnahmen gemein, sind folgende Aspekte. Das jeweilige Thema muss konkret und begrenzt sein. Die freiwillige Verpflichtung muss zeitlich begrenzt sein. Um die Übersichtlichkeit gewährleisten zu können, sollten die Arbeitsgruppen überschaubar bleiben. Dies alles führt zu Veränderungen. Dafür muss Akzeptanz geschaffen werden. Dabei spielen persönliche und sachliche Risiken eine große Rolle. Zunächst sollten die potentiellen Unterstützer angesprochen werden. Diese sollten dann den Anschub zur Überzeugung der Gegner beitragen. Ein Restwiderstand muss jedoch in jedem Fall einkalkuliert werden.

4.6 Strategisches Management in kommunalen Integrationspozessen

Die Integrationsprozesse in Kommunen dienen der Gestaltung der kommunalen Zukunft in punkto zusammenleben von Zugewanderten und Mehrheitsgesellschaft. Dabei müssen die Entscheider auf Probleme und Trends reagieren, Risiken reduzieren und Chancen steigern, ein allgemein gültiges Leitbild entwerfen, Investitionsbereiche festlegen und

angestrebte Resultate näher bestimmen. Um diese Vorgänge zielgerichtet steuern zu können, muss strategisch gehandelt werden. Dies heißt konkret, den Realitäten sachlich zu begegnen und nach individuell ausgelegten Prioritäten die zukünftigen Entwicklungen zu gestalten. Dies bedeutet in der tatsächlichen Umsetzung, dass dem Handeln ein Kurs vorgegeben die Aktivitäten gebündelt und somit ein Auseinanderdriften der Akteure, verhindert wird. Ein Sinn gegeben und ein verbindlicher Charakter institutionalisiert wird. Die Voraussetzungen für die Festlegung einer Strategie, sind in diesem Zusammenhang, in allen Fällen die Untersuchung aller Bestandsdatensätze, bzw. der vorliegenden Daten und Fakten. Im Zuge dessen ist es sinnvoll, Kennzahlen zu integrieren, die eine Konkretisierung und Vergleichbarkeit von Sachverhalten und Prozessen ermöglicht. Eine Kennzahl ist z.B. die Konzentration der Ethnien in den verschiedenen Stadtteilen. Nach angemessener Zeit können die Ergebnisse mittels dieser Instrumente überprüft werden. Je nach Indikator, z.B. kurzfristigen Stimmungslagen, Qualifikationstand von ausländischen Jugendlichen in Form von Schulabschlüssen, ist es sinnvoll längere oder kürzere Zeitabschnitte für die jeweilige Bewertung eines Sachverhaltes zu wählen. Somit kann man auch erkennen, ob nachhaltige Erfolge erzielt werden konnten oder ob nur kurzfristige Resultate zu verzeichnen sind. Wichtig ist diese Konkretisierung, da zu allgemeine Aussagen die Überprüfbarkeit des Erreichten gefährden. Es wäre also nicht ausreichend zu sagen, dass ausländische Kinder bessere Schulerfolge erzielen sollen. Ein besseres Beispiel wäre eine Formulierung, die konkrete Daten beinhaltet. In dem oben aufgeführten Fall wäre es also von Vorteil wie folgt zu formulieren. In unserer Kommune XY verfügen im Jahr 2005 70% der Schüler aus Migrantenfamilien über einen Hauptschulabschluss. Im Jahr 2015 soll dieser Prozentsatz auf 90 % angehoben werden. Unter diesem präzise formulierten Überpunkt, sollten konkrete Maßnahmen formuliert werden, die in diesem Zeitraum umgesetzt werden. Damit sind die Ziele realistisch umsetzbar und die festgelegte Terminierung legt einen fassbaren Überprüfungszeitpunkt fest.

Somit ermöglicht die strategische Steuerung die Kontrolle des Prozesses und verhindert ein Auseinanderdriften der Vorgänge. Je aussagekräftiger und spezifischer die Formulierung getroffen wird, desto effektiver ist das strategische Management zu bewerten. Als Überbau dessen, kann eine Zielpyramide als Illustrationshilfe verwendet werden. Diese besteht aus zwei Teilen. Der obere Teil stellt das strategische, der untere Teil das operative Geschäft dar. Das strategische Geschäft umfasst die Leitziele für die im konkreten Fall festgelegten Handlungsfelder. Darüber steht das Leitbild, welches die langfristigen Ziele einschließt. Der operative Part umfasst die Ziele in verschiedenen zeitlichen Sektoren und unterscheidet darüber hinaus zwischen Projektzielen und Maßnahmenzielen. Dieser Prozess lässt sich ebenso als Zyklus darstellen. Dabei gibt es vier Schritte. Zunächst muss ein Leitbild, also eine Art Motto, entwickelt werden. Im zweiten Schritt geht es darum, Herausforderungen und Chancen zu analysieren. Im dritten Schritt ist es Aufgabe, zu formulieren, was man erreichen möchte, was sich konkret verändern soll und was dafür getan werden muss. Nach angemessener Zeit, erfolgt die Evaluation der Prozesses. Darüber hinaus sind Orientierungspunkte bei der Durchführung sinnvoll. Neben anderen wichtigen Aspekten, sind folgende Gedankengänge als wichtige Prämissen einzuführen. Dazu zählen z.B. die Ansiedlung des Themas in der Führungsebene oder auch die differenzierte Arbeit in verschiedenen Quartieren.

4.7 Beispiele für die Umsetzung dieses Ansatzes in der Praxis

Die Bertelsmann Stiftung verfügt bereits über mehrere Jahre Erfahrung in der Integrationsarbeit im Allgemeinen und in der Durchführung ihres eigenen Integrationsworkshops im Besonderen. Im Folgenden, sollen aus der Masse der Praxisbeispiele, zwei Kommunen exemplarisch dargestellt werden. Bei diesen Städten handelt sich einmal um Nürnberg und auf der anderen Seite soll Osnabrück, bzw. deren Integrationsarbeit näher

beleuchtet werden. In Nürnberg steht die Ausbildung der jungen Migranten im Mittelpunkt. Der Ausgangspunkt lag bei der Einstellung einer türkisch sprechenden Akquisiteurin für Ausbildungsplätze bei der Stadt. Durch persönlichen Kontakt, Überzeugungsarbeit und andere Maßnahmen entstand ein Ausbildungsverbund ausländischer Unternehmen. Dieser heißt Ausbildungsverbund ausländischer Unternehmer (AAU) und wurde 1998 gegründet. Dabei verfolgt die Vereinigung zwei Hauptziele. Auf der einen Seite sollen Lehrstellen geschaffen werden. Diese sollen dann insbesondere jungen Menschen mit Migrationshintergrund zur Verfügung gestellt werden. Als zweites Ziel steht die Motivierung der ausländischen Unternehmen zur Ausbildung im Blickfeld. Neben klassischen kaufmännischen Ausbildungsberufen, wird das Angebot ständig breiter aufgestellt. Bekannte Unternehmer im Vorstand des AAU etablieren ein großes Ansehen jener Vereinigung. Neben Unterstützern aus der örtlichen Unternehmerriege, wirken auch die Industrie- und Handelskammer, die Handwerkskammer, die Agentur für Arbeit, die Ausländerbeiräte und die Migrationsdienste der Stadt Nürnbergs, Fürths und Erlangens mit. Zusätzliche Unterstützung erfährt dieses Projekt der Stadt von der Vereinigung der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften, sowie den griechischen, italienschen und türkischen Konsulaten. Der AAU trägt Sorge dafür, dass auch kleinere Unternehmen ausbilden können. Wenn nötig unterstützt der AAU die Ausbildungsangebote auch mit zusätzlichen Deutschkursen und anderen Angeboten. Seit Anfang der 2000-er Jahre hat der AAU 148 erfolgreiche Absolventen hervorbringen können. Der AAU hat 120 Mitgliedsunternehmen und rund 40 Unternehmer haben einen Ausbilderschein erhalten und bilden partikulär eigenständig aus.
Ein anderes gutes Beispiel aus der Praxis der Integrationsworkshops stellt die Stadt Osnabrück dar. Dabei helfen geschulte Migranten, so genannte Integrationslotsen anderen Zugewanderten. Die grundlegenden Qualifikationen werden in 72 Stunden Unterricht vermittelt. Darin werden Inhalte über Grundlagen von Migrationsprozessen vermittelt, Wissen über unterfütternde Strukturen in der Mehrheitsgesellschaft und

Kommunikationswege unterrichtet. Für spezielle Einsatzbereiche werden gesonderte Lehrgänge offeriert. Im Anschluss erfolgt eine Begleitung in der praktischen Umsetzung. Auf einen Integrationslotsen kommt ein Betreuter. Diese werden an verschieden Orten untergebracht, z.B. bei der Caritas. Initiatoren sind der Landkreis bzw. auch die Stadt Osnabrück und das Land Niedersachsen. Die Integrationslotsen kümmern sich um verschiedene Bereiche. Sie helfen Zugezogenen sich in der neuen Umgebung zurechtzufinden, Alltagsprobleme zu lösen und bei Schwierigkeiten in familiären, erzieherischen und schulischen Bereich Informationen zu geben. Darüber hinaus begleiten sie Migranten zu Behörden, Ärzten und helfen unter anderem bei der Wohnungssuche, was zu einem breit angelegten Unterstützungsangebot führt. Dieses Modell wird bundesweit adaptiert.

5 Umsetzung des Konzeptes in der Stadtverwaltung Ditzingen

5. 1Aktuelle Situation im Bereich Integration in Ditzingen

Die Förderung der Integration wird in Ditzingen als ein langfristig angelegter, wechselseitiger Prozess von Einheimischen und Migranten wahrgenommen. Mittels des im Oktober 2010 durchgeführten Workshops „Integration in Ditzingen“ wurde unter Inklusion kommunaler Entscheidungsträger aus Rat und Verwaltung sowie Repräsentanten von Vereinen und Organisationen dieser Prozess in Angriff genommen, der Integration als strategische Themenstellung und Querschnittsaufgabe illustriert. Hierbei soll die aktuelle Situation in der Kommune analysiert werden, existierende Stärken in den Vordergrund gerückt und Verbesserungsmöglichkeiten herausgearbeitet werden. Die Begleitung des Integrationsworkshops erfolgt durch Hans Wietert-Wehkamp vom Institut für soziale Innovation, der im Auftrag der Bertelsmann Stiftung arbeitet. Zwischenzeitlich wurden 4 Handlungsfelder festgelegt, die im Blick auf Integration weiter bearbeitet werden sollen. Diese sind Bildung und Erziehung, Interkulturelle Ausrichtung des bürgerschaftlichen Engagements, Offene Vereinsangebote und Kooperation der Sport- und Kulturvereine sowie Integrationsmanagement. Darüber hinaus wurde eine Bestandsaufnahme der aktiven Beiträge zur Integration erstellt, die im Abbildungsverzeichnis aufgeführt ist. Integration ist vielfältig und findet in zahlreichen Sektoren statt. In vielen Abteilungen in den Sportvereinen ist es selbstverständlich, dass Trainer und Sportler unabhängig von Herkunft oder Zuwanderungsgeschichte gemeinsam im Verein aktiv sind – ohne dass dies von den Beteiligten explizit als Maßnahme zur Integration wahrgenommen wird. Im Grundsatz empfindet sich die Majorität der Vereine in Ditzingen als aufnahmebereit für alle Menschen, unabhängig von ihrer Herkunft, jedoch ist festzuhalten, dass diese Öffnung von den verschiedenen Kulturen bisher eher weniger angenommen wird. Um einige Punkte herauszugreifen soll an dieser Stelle beispielhaft die

Situation der Migranten in punkto Integration in den lokalen Arbeitsmarkt, die Abhängigkeit dieser Gruppe von Leistungen nach SGB XII (zwölftes Sozialgesetzbuch) und die Bildungssituation der Ausländer betrachtet werden. Die Bundesagentur für Arbeit weist in ihrer Statistik für Dezember 2010 insgesamt 468 gemeldete Arbeitslose auf, davon sind 145 Ausländer, welches 31% entspricht. Unter letzterer Gruppe waren 19,4% zwischen 15 und 25 Jahren und 20% zwischen 50 und 65 Jahren alt. Verglichen mit dem Vorjahreszeitraum (Dezember 2009) hat sich die Gruppe der arbeitslosen Ausländer um 1,6% reduziert. Ende letzten Jahres waren 115 Personen Leistungsbezieher nach SGB XII. Davon waren 68 Hilfeempfänger deutsche Staatsangehörige (59%) und 47 Hilfeempfänger Ausländer 41%). Ende 2010 bezogen 350 Personen Wohngeld. Schätzungsweise sind in dieser Gruppe 90 Personen Deutsche (25%) und 260 Personen, Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (75%). In den Schulen in Ditzingen wird die Anzahl der ausländischen Schulabgänger nicht festgehalten. Der Ausländeranteil in den weiterführenden Schulen sieht im Stadtgebiet wie folgt aus. Rund 741 Schüler besuchen das örtliche Gymnasium, darunter sind 36 Schüler ausländischer Herkunft.

Der Schwerpunkt liegt mit jeweils acht Schülern auf der Türkei und Italien. Die Realschule wird von 567 Schülern besucht. 92 Schüler besitzen an dieser Institution einen Migrationshintergrund. Der Schwerpunkt liegt hier bei Italien mit 20 Schülern, die Türkei verfügt über 23 und Kroatien über 9 Schüler. An der Konrad-Kocher-Schule, einer Werkrealschule sind 68 Schüler von einer Gesamtzahl von 131 Schülern Ausländer. Besonders stark sind italienische Schüler, mit 20 Besuchern, die Türkei mit 26 Schülern und der Kosovo mit 6 Schülen vertreten. An der Theodor-Heuglin -Schule, der örtlichen Hauptschule, besitzen 41 von 127 Schülern einen Migrationshintergrund. Dabei machen die Italiener 12, die Türken 14, und der Kosovo 6 Schüler aus. Die Förderschule in Ditzingen, die Wilhelmschule hat einen Schülerbestand von 27 Kindern und Jugendlichen.15 Schüler sind Ausländer. Darunter 3 Italiener und 4

Türken. (Gemeinderat Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2011), Bekanntgabe des Kultur- und Sozialausschusses KSU2011 030-4)

5.1.1 Einwohner und Migrantenanteil

In Ditzingen leben rund 3.487 Ausländer. Dies bedeutet einen prozentualen Ausländeranteil von rund 14 %. Die genaue Erfassung aller Menschen mit Migrationshintergrund ist sehr schwierig, da eingebürgerte Migranten offiziell als Deutsche erfasst sind und eine Identifizierung im Rahmen der meisten Statistiken nicht nachvollzogen werden kann.

Abb. 1

Nr	Herkunftsstaat	Gesamtanzahl Ausländer	
1	Italien	786	22,63%
2	Tuerkei	682	19,64%
3	Kroatien	281	8,09%
4	Griechenland	216	6,22%
5	Serbien, Republik	170	4,90%
6	Polen	116	3,34%
7	Bosnien und Herzegowina	102	2,94%
8	Indien	97	2,80%
9	Kosovo, Republik	94	2,71%
10	Oesterreich	83	2,39%
11	Portugal	67	1,93%
12	Ungarn	57	1,65%
13	Rumaenien	56	1,62%
14	Jugoslawien	50	1,44%
15	Frankreich	40	1,16%
16	Spanien	36	1,04%
17	Mazedonien	28	0,81%
18	Serbien und Montenegro	26	0,75%

19	Thailand	25	0,72%	
20	Vereinigte Staaten von Amerika	25	0,72%	
21	Brasilien	24	0,70%	
22	Slowenien	24	0,70%	
23	Vietnam	22	0,64%	
24	Schweiz	17	0,49%	
25	Grossbritannien, Ver. Koenigr.	16	0,47%	
	restliche Staaten	334	9,62%	
	Insgesamt	3.474	100,00%	

Quelle: Jahresstatistik 2010 (Stand 31.12.2010) *Staaten nach höchstem Ausländeranteil (Anzahl Staatsangehörigkeiten: 87)* Bekanntgaben-Aktueller Stand der Integration in Ditzingen Vorlage KSU2011/030-4 (Ratsinformationssystem der Stadt Ditzingen)

5.1.2 Bisherige Aktivitäten zur Integration in Ditzingen

Bereits zu früherer Zeit hat man sich in der Stadtverwaltung Ditzingen mit dem Thema Integration auseinandergesetzt. Bis in die 80-er Jahre des 20. Jahrhunderts gab es einen Ausländerbeirat, der in beratender Funktion zu dem Gemeinderat stand. Aus mangelndem Bedarf bzw. nachlassender Beteiligung der diversen Akteure wurde dieser jedoch aufgelöst. (mündliche Auskunft des Bürgermeisters der Stadt Ditzingen Herr Ulrich Bahmer) Im Jahre 2006 wurde eine Initiative Ini. D (Integration in Ditzingen) gegründet. Die Teilnehmer dieser Gruppe waren Verwaltungsmitarbeiter, respektive Herr Bürgermeister Bahmer, Frau Schäffler, Herr Wolf, Herr König, Frau Löffler, Herr Zimmermann und Herr Gehr. Zu diesem Zweck wurde eine Konzeptgruppe mit Namen Ini.D ins Leben gerufen, die auf der einen Seite eine bereits vorhandene Vorlage des Kultur- und Sozialausschusses und auf der anderen Seite die allgemeine Integrationsarbeit der Stadt präziser und spezifisch koordinieren und ausarbeiten sollte. In diesem Arbeitspapier wurden die Aspekte der internationalen und interethnischen Austauschmöglichkeiten innerhalb der örtlichen Bevölkerung, die

Notwendigkeit des Miteinanderwirkens anstatt des Übereinander-sprechens, der interkulturelle Austausch auf alltäglichen Gebieten sowie die Einbeziehung von Schulen und Arbeitsagentur in diesen Prozess besprochen. Darüber hinaus wurden Ansprechpartner ermittelt und das Ziel ausgelobt ein maßgeschneidertes Integrationskonzept für die Stadtverwaltung Ditzingen zu erstellen. Die Konzeption der Integration von Ausländern beinhaltete und enthält zwei Hauptaugenmerke. Für ausländische Kinder und deren Eltern sollte eine zusätzliche Sprach- und kulturelle Förderung mit Hilfe von Sprachhelfern in Kindertagesstätten stattfinden. Darüber hinaus hat man sich bereits im Jahr 2006 das Ziel gesetzt ein Integrationskonzept für Ditzingen zu entwickeln, dass für die ganze Stadt gültig und umsetzbar ist. Der erste Punkt wurde mittels Sprachförderungsprogrammen in den örtlichen Kindertagesstätten und Schulen, wie z.B. der Kita hinter dem Schloss, Kiga Breslauer Straße oder der Theodor-Heuglin-Schule in die Praxis überführt. Ein konkretes Integrationskonzept wurde in diesem zeitlichen Sektor nicht erarbeitet. Seit Juni 2009 verfügt die Stadtverwaltung Ditzingen über eine Integrationsbeauftragte. Dabei wurde festgestellt, dass es insbesondere in den Bereichen der Kinder- und Jugendarbeit Ansätze von Integration gibt, diese aber noch nicht koordiniert sind und keine Übersicht der Integrationsangebote vorhanden ist. Ebenso wurde verwaltungsintern festgestellt, dass Sprachförderung nur die Pforte zur Integration sein kann, die Verbesserung des gemeinsamen Zusammenlebens aber weitere Schritte erfordert. Gemeinsam wurde verwaltungsintern beschlossen, dass man in dieser Zeit das Integrationskonzept der Bertelsmann Stiftung nach Ditzingen holen möchte. Hintergrund ist, dass eine Konkretisierung der Integrationsbemühungen und Zielsetzungen angestrebt wurde und wird. Diese Ziele sind die Erarbeitung einer Integrationsstrategie und die Erstellung von Projektideen. Darüber hinaus hat man sich in der Verwaltung vorgenommen, von den erfolgreichen Handlungsansätzen anderer Kommunen zu profitieren und die gewonnenen Dialogstrukturen nachhaltig zu etablieren. Ebenso soll ein Perspektivwechsel von einer

Rand- zur Querschnittsaufgabe gelingen. Dies wurde anschließend in einer Sitzung des Kultur- und Sozialausschusses Ditzingen bekanntgegeben. Dieser Prozess wird im weiteren Verlauf der Arbeit konkreter beleuchtet. (Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2011), Arbeitspapier Integration in Ditzingen (Ini.D) der Stadt Ditzingen)

5.2 Konkrete Handlungsfelder und Maßnahmen in Ditzingen

Folgende Informationen sind der vorläufigen Entwurfsskizze des Integrationskonzeptes der Stadtverwaltung Ditzingen entnommen. Während des Integrationsworkshops haben sich die Stadtverwaltung und andere interessierte Akteure in Ditzingen auf vier Handlungsfelder geeinigt. Diese umschließen die Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit, Bildung und Erziehung, interkulturelle Ausrichtung des bürgerschaftlichen Engagements und offene Vereinsangebote und Kooperation von Sport- und Kulturvereinen. In diesem Zusammenhang sollen aus den oben genannten Bereichen im Folgenden einige Maßnahmen exemplarisch dargestellt werden. Im Bereich Öffentlichkeitsarbeit sollen folgende Maßnahmen dargestellt werden. Konkret erfolgte bereits die Bestandsaufnahme der aktiven Integrationsangebote in Ditzingen in Form einer Broschüre. Darüber hinaus ist angedacht eine mehrsprachige Datenbank zu entwickeln, die die Bürger über die Integrationsangebote informiert. Im Bereich Bildung und Erziehung kann man auf der einen Seite die Hauptschulpatenschaften nennen, die sich in Ditzingen etabliert haben. Daneben ist die türkische Elterngruppe der Theodor-Heuglin-Schule in Ditzingen zu nennen. Die Hauptschulpatenschaften setzten sich vor allem die Aufgabe die Hauptschulabsolventen in Lehrstellen zu vermitteln. Dabei arbeiten Frau Dr. Merkle von der Bürgerstiftung Ditzingen, mit Schülern und dem Schulleiter der Konrad-Kocher-Schule zusammen. In der türkischen Elterngruppe engagiert sich besonders Herr

Ayalp. Es gibt z.B. ein internationales Kinderfest für Kinder mit und ohne Migrationshintergrund, welches das Miteinander der Kulturen fördern soll. Im Bereich der interkulturellen Ausrichtung des bürgerschaftlichen Engagements gibt es ebenso zahlreiche Angebote. Beispielhaft dafür steht die Planung eines internationalen Dorfs beim Hafenscherbenfests im September 2011. Das ist eine Veranstaltung für die komplette Ditzinger Bevölkerung, ohne bestimmte Zielgruppenausrichtung. Mit dieser Maßnahme soll das Fest einen internationalen Charakter erhalten. Eine andere Maßnahme sind die Hallenbewegungstage von den Jugendhäusern. Diese richten sich an Kinder mit und ohne Migrationsgeschichte. Zeitpunkt dieser Veranstaltung sind die Herbstferien. Dabei arbeiten Jugendhäuser und Sportvereine unter Federführung von Herrn König zusammen. Der Sektor der offenen Vereinsangebote und Kooperation der Sport- und Kulturvereine soll durch folgende Beispiele illustriert werden. Speziell für Frauen bietet Frau Eroglu in Stellvertretung der türkischen Vereine Frauentanzabende an. Darüber hinaus fand am 16. Juli 2011 ein Grillfest des Internationalen Gartens in Ditzingen statt. Die Schirmherrschaft hat Herr Oberbürgermeister Makurath übernommen. Veranstalter ist der Internationale Garten e.V. mit Unterstützung der Stadt. Ansprechpartnerin ist Frau Al Talawy.

5.3 Die zwei Integrationsworkshops in Ditzingen

5.3.1 Planung

In Ditzingen fanden die zwei Integrationsworkshops an zwei Tagen mit relativ deutlichem zeitlichem Abstand statt. Der erste Workshoptag war am 23.10.2010. Der zweite Workshoptag fand am 06.05.2011 statt. Begleitet wurden diese Tage von verwaltungsinternen sowie externen Informations- und Vorbereitungstreffen. Im Vorfeld des ersten Integrationsworkshops fand am 07.07.2010 ein Entscheidertreffen statt. Am 16.02.2011 wurde ein weiteres Entscheidertreffen mit führenden Mitarbeitern der Verwaltung

zum Thema Integration in Ditzingen durchgeführt. Am 28.03.2011 traf sich eine Gesprächsrunde namens AKIM (türkisch: im Fluss sein) im Rathaus. Diese Gruppierung ist eine informelle Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der zweiten Konferenz, die parallel zur Verwaltungsebene agiert. Darunter waren Verwaltungsmitarbeiter und externe Engagierte. Den vorläufigen Abschluss dieses Prozesses bildete der zweite Integrationsworkshop am 06.05.2011. Am 06.07.2011 wurde das weitere Verfahren im Bezug auf die Aufbereitung des Prozesses für den Gemeinderat der Stadt Ditzingen und den weiteren Verlauf des Themas Integration in Ditzingen besprochen. Die Details sollen nun im Weiteren erläutert werden. Der Integrationsworkshop wurde im Gemeinderat Ditzingens vorbereitet bzw. geplant. Im Zuge dessen, fand eine Diskussion statt, in der darüber debattiert wurde, ob es sinnvoll sei ein rein stadtinternes Konzept zu erstellen oder ob man externe Sachverständige mit einbeziehen sollte. Grundlage für letzteres ist das Integrationskonzept der Bertelsmann Stiftung. Herr Bürgermeister Bahmer wies darauf hin, dass externe Sachverständige viele Vorteile mit sich bringen. Herr Oberbürgermeister Makurath machte ebenso deutlich, dass man durchaus die eigenen Ideen forcieren sollte, aber gleichzeitig vom Erfahrungspool der Bertelsmann Stiftung profitiert werden kann. In der Konsequenz, beschloss der Gemeinderat das Konzept der Bertelsmann Stiftung für Ditzingen einzukaufen.

5.3.2 Ablauf

Wie bereits in 5.3.1 erläutert wurde, stehen beim Integrationskonzept der Bertelsmann Stiftung, die zwei Workshops im Mittelpunkt. Diese werden von diversen Begleitveranstaltungen umrahmt. Am Anfang stand das Entscheidertreffen vom 7. Juni 2010. Dabei wurde deutlich gemacht, dass hierbei der Workshop konkret vorbereitet werden soll. Herr Wietert-Wehkamp, als Vertreter des Institutes für soziale Innovation stellte das Konzept vor. Er begleitet den Prozess in Ditzingen. Im Anschluss wurden diverse Übungen zum Thema Integration in Ditzingen durchgeführt,

bestehende Stärken und Schwächen analysiert, der Teilnehmerkreis festgelegt und ebenso Chancen und Risiken benannt. Am 23.10.20110 fand schließlich der erste Workshoptag statt. Im ersten Schritt wurden Ziele, Inhalte und Methoden des Workshops vorgestellt, Präsentationen zu den Bereichen Bildung und Erziehung, interkulturellen Ausrichtung des bürgerschaftlichen Engagements, offene Vereinsangebote und Kooperation der Sport- und Kulturvereine, sowie Integrationsmanagement abgehoben. Darüber hinaus wurden allgemeine Stimmungsbilder reflektiert und zu den verschiedenen Themen wurden Arbeitsgruppen gebildet und bearbeitet. Im Nachgang fand am 16.02.2011 ein verwaltungsinterner Workshop zum Thema Integration statt. Dieser beobachtete die Entwicklungen seit dem Integrationsworkshop und setzte langfristige Ziele fest. Ebenso wurden neue Fragen aufgeworfen, die geklärt werden mussten. Ebenso wurden darüber hinaus weitergehende Vereinbarungen getroffen. Am 28.03.2011 traf sich eine Gruppe von führenden Verwaltungsmitarbeitern und externen Engagierten. Diese besprachen die konkrete Umsetzung der theoretischen Ansätze für den zweiten Workshoptag am 06.05.2011. Am 06.05.2011 wurde dann eine aktuelle Bestandsaufnahme präsentiert. Im Anschluss wurden einige Maßnahmen, wie z.B. die Bürgermesse oder auch die Frauentanzabende vorgestellt. Gegen Ende der Veranstaltung wurden Leitziele festgelegt. Diese sollen in einem Konzept enden, was schließlich vom Gemeinderat beschlossen wird.

5.3.3 Ergebnisse

Die oben dargestellten Prozesse führten zu folgenden Ergebnissen. Das Entscheidertreffen am 7. Juni 2010 ergab folgende Resultate. Ein Punkt war die Feststellung, dass es bereits gute Integrationsförderangebote in Ditzingen gibt, die Koordination aber noch nicht ausreichend ist. Die Eminenz der zukünftigen Entwicklung von Integration wurde auch als hoch eingestuft. Als Begründungen wurden unter anderem der Demographische

Wandel und die Globalisierung aufgeführt. Darüber hinaus sind Standortvorteile im interkommunalen Wettbewerb von herausragender Wichtigkeit gekennzeichnet worden. Ebenso wurde von der Runde festgestellt, dass alle Milieus berücksichtigt werden müssen. Das allgemeine Integrationsklima wurde als positiv eingeschätzt. Jedoch wurden ebenso Verbesserungspotentiale gesehen. Dabei wurde den Interaktionen zwischen Migranten und Mehrheitsgesellschaft eine große Rolle zugesprochen. Bei der Analyse von Stärken und Schwächen wurden, in folgendem exemplarisch dargestellt, diese Punkte herausgegriffen. Als positiv empfanden die Teilnehmer des Treffens die geringe Arbeitslosigkeit in Ditzingen und die nicht existente Gettoisierung. Entwicklungsmöglichkeiten sahen einige aber in den Feldern der Milieuorientierung bzw. in einem zielgruppenorientierten Integrationsansatz. Ebenso stellte sich die Aufgabe ein Leitbild für eine Bürgergesellschaft mit interkulturellem Hintergrund zu entwerfen. An diesem Tag wurden auch die vier Themenschwerpunkte, die für Ditzingen im Fokus stehen sollen, erstmals näher umrissen. Es gab eine Festlegung auf das Integrationsmanagement, die Felder Bildung und Erziehung, insbesondere im Umgang mit Mehrsprachigkeit, die interkulturelle Ausrichtung des bürgerschaftlichen Engagements mit Schwerpunkt Patenprojekte sowie die interkulturelle Ausrichtung der Vereine und anderer Einrichtungen in der Stadt. Im weiteren Verlauf wurden Chancen und Gefahrenpotentiale festgehalten, die die Teilnehmer zu diesem Zeitpunkt in dem Workshop sahen. Im Folgenden sollen einige Beispiele aufgeführt werden. Als Chancen wurden unter anderem die erhofften Vorteile im Standortwettbewerb oder auch die Sicherung des Sozialen Friedens gesehen. Gefahrenpotentiale sah man z.B. in einer möglichen Überforderung der Verwaltung oder auch in einer übergreifenden Kommunikationsflut ohne konkret fassbare Resultate generieren zu können. (Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2010), Dokumentation des Entscheidertreffens am 7. Juni 2010 in Ditzingen)

Die Ergebnisse des ersten Integrationsworkshops stellen sich wie folgt

dar. Zunächst wurden noch mal die Ergebnisse des ersten Entscheidertreffens wiederholt. Im Anschluss fanden zu den oben bereits erwähnten Themenschwerpunkten diverse Diskussionen statt. In punkto Bildung und Erziehung ist der Kulturamtsleiter Herr Wolf als Verantwortlicher benannt worden. Dabei wurde der große Leistungsdruck, der auf Schüler durch das achtjährige Gymnasium ausgeübt wird, angesprochen. Unter anderem wurden auch die Problematik der Überbesetzung von Sprachförderangeboten und die Problematik bei der Einbeziehung der Eltern in Integrationsprozesse ihrer Kinder formuliert. Um diese Problemstellungen zu lösen wurden unter anderem folgender Aspekt angesprochen. Ein Ziel war die individuelle Lernförderung, darüber hinaus muttersprachlicher Unterricht und ebenso die Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse. Ebenso wurden Handlungsansätze und Projektideen entwickelt. Hier können Maßnahmen wie internationale Schülernachhilfe, einfache Deutschkurse für Eltern von Migrantenkindern oder auch Lesepatenschaften exemplarisch aufgeführt werden. Die interkulturelle Ausrichtung des bürgerschaftlichen Engagements wurde nach diesem Tag wie folgt vereinbart. Zunächst wurde konstatiert, dass die Teilnehmer nur sehr wenige Kenntnisse über die anderen Parteien haben und bisherige Angebote zur Kommunikation, wie z.B. eine Präsentation im Ditzinger Anzeiger von Ausländern nicht genutzt werden. Um eine andere Möglichkeit zu offerieren, wurde in letzter Konsequenz ein interkultureller Treffpunkt angedacht. Bei den offenen Vereinsangeboten und der Zusammenarbeit von Sport- und Kulturvereinen wurde das Ziel gesetzt, die Durchschaubarkeit und den Austausch intern und extern zu verbessern. Als Maßnahmen, die damals beschlossen wurde, sollen an dieser Stelle beispielhaft ein gemeinsames Grillen im Internationalen Garten oder auch eine Art internationaler Tag initiiert werden. Der internationale Garten ist ein Garten, der von verschiedenen Nationen bewirtschaftet wird. Zum Themenkomplex Integrationsmanagement konnten bei dieser Veranstaltung zwei zentrale Resultate erzielt werden. Auf der einen Seite sollen Kommunikationswege gesichert und gestärkt

werden. Dies beinhaltet den Zugang von Migranten zu Angeboten und Aktivitäten der Stadt Ditzingen zu erleichtern. Ebenso gehören hierbei eine kultursensible Ansprache und die Schaffung eines Kommunikationsnetzwerkes dazu. Auf der anderen Seite stellte man fest, dass das Thema Integration einen konkreten Ansprechpartner bei der Stadt Ditzingen benötigt. Am Ende wurde noch mal darauf hingewiesen, dass dies als langfristiger Prozess zu verstehen ist und ein Integrationskonzept das forcierte Endziel sein muss. (Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2010), Dokumentation des Integrationsworkshops der Bertelsmann Stiftung am 23. Oktober 2010 in Ditzingen)

Die Bilanz des zweiten Entscheidertreffens am 16.02.2011 sieht wie im Folgenden dargestellt aus. Es wurde ermittelt, dass intensive und mannigfaltige Gespräche und Informationsflüsse in der Integrationsarbeit äußerst bedeutsam sind. In einem ersten Schritt wurde festgehalten, welche Ereignisse seit dem ersten Integrationsworkshop geschehen sind. Darunter fällt z.B. die Erstellung einer Bestandsaufnahme der aktiven Integrationsangebote in Ditzingen mit eindeutiger Auflistung. Ebenso hatten sich in diesem Zeitraum die geknüpften Kontakte gefestigt. Durch diesen Prozess konnten die ausländischen Vereine mit den zuständigen Kontaktstellen in Verbindung gebracht werden und Zuschüsse beantragen. In einem zweiten Schritt wurde festgesetzt, wie die langfristige Zielformulierung lauten soll. Basis war die Bestandsaufnahme der Integrationsangebote in Ditzingen. Parallel hierzu musste eine strategische Entscheidung über die Festsetzung konkreter Handlungsfelder getroffen werden. Zudem wurde festgestellt, dass eine Koordinationsstelle den Prozess der Förderung der Integrationsarbeit begleiten muss. In solchem Umfang wurde die Eminenz einer ausgeprägten Netzwerkstruktur konstatiert. Dabei wurde auch darüber gesprochen, wie man die internen Prozesse nach außen tragen kann, z.B. in Form einer Broschüre. Als konkrete Maßnahmen wurden die Einbeziehung von stadtbekannten problembehafteten Jugendlichen in die Arbeit der Stadt oder auch ein Treffen mit der Integrationsbeauftragten des württembergischen Fußballverbandes benannt. Die

Bestandsaufnahme (Abb.2) warf allerdings auch Fragen auf. Um einige Beispiele aufzuführen, kann man folgendes auflisten. Eine Aufgabe war z.B. welche Beiträge die Migranten zur Integration beisteuern oder auch welche Auswirkungen die Handlungen der Integrationsarbeit haben. Im dritten und letzten Schritt wurden folgende Ziele und Handlungsetappen dargestellt. Integration gilt fortan als Querschnittsaufgabe und die Verankerung diese Themenkomplexes findet seit dieser Zeit bei Frau Pfaff-Schmid, als Integrationsbeauftragte statt. Sie übernimmt folgende Tätigkeiten. Sie baut und organisiert ein Netzwerk von Schlüsselpersonen und Vertretern von ausländischen Vereinen. Ebenso wurde beschlossen, dass Frau Pfaff-Schmid als Kontaktperson für die einzelnen Elemente des Netzwerkes zur Verfügung steht. Besondere Bemühungen liegen hierbei bei der Kooperation mit Erwachsenen, insbesondere Eltern. Darüber hinaus soll sie den weiteren Integrationsprozess koordinieren. In diesem Zusammenhang wurde eine informelle Arbeitsgruppe namens AKIM gegründet. Darüber hinaus wurden jährliche Konferenzen und eine Datenbank angedacht. Die damaligen weiteren Handlungsschritte waren der zweite Integrationsworkshop, die bereits erwähnte Projektgruppe AKIM und die Implementierung eines wirksamen Dialogs. (Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2011), Dokumentation des zweiten Entscheidertreffens am 16. Februar 2011 in Ditzingen)

Die Konsequenzen der Gesprächsrunde AKIM am 28. März 2011 sahen wie folgt aus. Die Teilnehmer besprachen, wie man den zweiten Integrationsworkshop vorbereiten sollte. Dabei wurden unter anderem folgenden Aspekte besprochen. Auf der einen Seite stand die Zielsetzung, dass möglichst viele Menschen angesprochen werden sollten. Zusätzlich sollten Einzelinitiativen gezielt gefördert und ausgebaut werden. In diesem Kontext wurden, exemplarisch dargestellt, die Frauentanzabende oder auch die Hauptschulpatenschaften erwähnt. Dabei wurde verdeutlicht, dass diese Angebote möglichst niederschwellig ausfallen sollen. Ein weiteres zentrales Ergebnis dieses Prozesses war die angestrebte Fokussierung auf Kinder. Bei den Vereinen legte man sich besonders auf die gezielte Zusammenarbeit mit Sportvereinen fest. In letzter

Konsequenz wurde beschlossen, dass die Akzeptanz der Ergebnisse auch durch den Gemeinderat gewährleistet sein muss. Die Verfügbarkeit der Integrationsangebote soll auch online verfügbar gemacht werden. Für den zweiten Integrationsworkshop am 6. Mai 2011 wurden diese Sachverhalte festgestellt. Auf der einen Seite sollten Leitziele präsentiert werden und alles darüber Hinausgehende in einem internen Papier verarbeitet werden. Zusätzlich wurde beschlossen, dass sich diese informelle Gruppe für zusätzliche Mitglieder öffnet. (eigenes Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe AKIM am 28. März 2011 in Ditzingen) Die Resultate des 6.Mai 2011 sehen wie folgt aus. Zunächst wurden die oben illustrierten Ergebnisse wiederholt und reflektiert. Im Anschluss stellten einige Projektinitiatoren ihre Maßnahmen und Vorhaben vor. Frau Dr. Merkel sprach für die Hauptschulpatenschaften. Hauptaugenmerk dabei war und ist die Vorbereitung und Vermittlung von Hauptschülern in Ausbildungsstellen. Darüber hinaus sollen die Schüler noch stärker in der Gemeinde verwurzelt werden um ein Netzwerk von Schule, Schülern und Ausbildungsstätten zu knüpfen. Danach präsentierte Herr Ayalp die türkische Elterngruppe der Theodor-Heuglin-Schule. Diese vertritt die Interessen und Eingliederung türkischer Kinder in die Schulgemeinschaft, insbesondere bei christlichen Bräuchen, wie Weihnachten. Darüber hinaus organisiert Herr Ayalp federführend ein Kinderfest für Kinder aus allen Nationen. Darüber hinaus engagiert er sich auch in der Vermittlung ausländischer Jugendlicher in Ausbildung. In diesem Zusammenhang wurde an dieser Stelle auch von Seiten der Stadtverwaltung betont, dass diese bereits bestehenden Maßnahmen gefördert werden sollen und diese Verstärkung sowie Interkulturalisierung finden sollte. Frau Eroglu stellte anschließend die Frauentanzabende vor. Dabei betonte sie, dass es dabei nicht ausschließlich um türkisches Kulturgut geht, sondern das Gemeinsame und Kommunikative zwischen den Nationen gefördert werden soll. Der nächste Termin wurde für den 10. Dezember 2011 festgesetzt. Frau Al-Talavy präsentierte dann den Internationalen Garten Ditzingen e.V, welcher verschiedene Nationalitäten in der Gartenarbeit

vereint. Wie bei den oben vorgestellten Projekten stehen dabei die sozialen Kontakte im Zentrum. Am 16. Juli diesen Jahres fand ein Sommerfest statt. Die Jugendmusikschule Ditzingen bietet aktuell türkischen Musikunterricht an. Dies wird durch das Instrument namens Saz umgesetzt. Damit können Migranten sich nicht lediglich assimilieren, sondern auch etwas von sich einbringen. Ähnliche Ziele verfolgen die Bewegungstage, bei denen Jugendliche aus verschiedenen Nationen, gemeinsam Sport treiben oder auch die Bürgermesse in Ditzingen, bei denen sich die verschiedenen Aktivitäten präsentieren können. Diese Veranstaltung wird im Jahr 2012 wieder stattfinden. Dies fungiert als ähnliche Plattform wie das internationale Dorf auf dem Hafenscherbenfest in Ditzingen. Am Ende wurde festgestellt, dass in Zukunft besondere Aufmerksamkeit auf Bildung, und Religion zu legen ist. Diese müssen in Zukunft an geeigneter Stelle verarbeitet und weiterbegleitet werden. Als Wünsche wurden in diesem Kontext eine kultursensible und kreative Grundeinstellung aller Akteure in diesem, Prozess genannt. (Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2010), Dokumentation des Integrationsworkshops der Bertelsmann Stiftung am 06.05.2011)

Das bisherige Ergebnis des Gesamtprozesses ist ein vorläufiges Integrationskonzept. Dabei wurden in einer internen Arbeitssitzung am 6.Juli 2011 die Rahmenbedingungen für das weitere Vorgehen konzipiert. Es wurde auf der einen Seite konstatiert, dass das Konzept im Gemeinderat verabschiedet werden muss und es von großer Eminenz ist, dass dieses Konzept als Essenz des Workshops zu verstehen ist. Ebenso wurde festgesetzt, dass KSU und AKIM zur gleichen Zeit informiert werden müssen. Des Weiteren wurde festgestellt, dass mit Verfeinerungen und Anpassungen im weiteren Prozess kalkuliert werden muss. Das Konzept wird mit folgender Grundidee unterlegt. Träger des Integrationsprozesses in Ditzingen sind Migrantenorganisationen, Schulen, Vereine, Politik und Verwaltung. Die Basis ist gut und es gilt diesen positiven Status quo aufrecht zu erhalten. Das Selbstbild der Integrationsarbeit wird wie folgt umrissen. Wesentliche Kennzeichen sind Langfristigkeit und Wechselseitigkeit von Migranten und

Mehrheitsgesellschaft. Die Betonung liegt in der Wahrung und Erweiterung des Bestehenden und nicht der Schaffung von neuem. In diesem Kontext soll das Integrationskonzept folgendes erreichen. Die bisherigen mannigfaltigen Maßnahmen und Projekte sollen visualisiert werden, regelmäßige Kommunikation ermöglichen und die Potentiale in kleineren Projekten ausschöpfen. Dieses Konzept illustriert die Leitziele und die Konzeption der Förderung von Integration. Darüber hinaus werden Leitziele in folgenden Sektoren dargestellt: Öffentlichkeitsarbeit, Bildung und Erziehung, Interkulturelle Ausrichtung des bürgerschaftlichen Engagement, Offene Vereinsangebote und Kooperation der Sport und Kulturvereine. Die aus dem oben dargestellten Prozess abgeleiteten Leitziele sind die Herstellung bzw. Wahrung von Chancengleichheit, z.B. im Bereich der politischen und rechtlichen Teilhabe. Ebenso soll es gezielt gefördert werden, dass sich die Menschen mit Ditzingen als Heimat identifizieren. Darüber hinaus sollen sich die Menschen, also die Vereine, Gruppen und Initiativen, Betriebe, Behörden mit vollem Bewusstsein für Migranten öffnen. Darüber hinaus sollen die Integrationsbereitschaft der Zugewanderten gefördert werden, Ausgrenzung und Vorurteilen entgegenzutreten, Integrationsprojekte zu unterstützen und zu vernetzten und darüber hinaus sollen die Führungskräfte der Stadt dazu angeleitet und unterrichtet werden kultursensibel zu handeln. In punkto Integrationsmanagement hat die Stadtverwaltung Ditzingen drei Ziele. Diese sind die Kommunikationssicherung und Förderung der Interaktion, die Kreierung von Netzwerkung zum gegenseitigen Austausch und die Absicherung von regelmäßigen Impulsen. Die Umsetzung wird von Frau Pfaff-Schmid, der Integrationsbeauftragten, federführend betreut. Die endgültigen Handlungsfelder der Integrationsarbeit in Ditzingen sind Öffentlichkeitsarbeit, Bildung und Erziehung, die interkulturelle Ausrichtung bürgerschaftlichen Engagements und aufgeschlossene Angebote von Vereinen und Zusammenarbeit der Kultur- und Sportvereine. (Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2011), Erste Entwurfsskizze Integrationskonzept für die Stadt Ditzingen)

6 Übertragbarkeit der Konzepte und Ansätze

6.1 Bedeutung für Kommunen

Der folgende Abschnitt nimmt insbesondere die Konzepte der Bertelsmann Stiftung und das Strategiepapier des Gemeindetages Baden-Württemberg als Grundlage. Darüber hinaus werden allgemeine Schlüsse gezogen. Wie durch die oben dargestellten Ausführungen hat sich Integrationsarbeit von einem Spezialthema für Randgruppen, zu einer zentralen Zukunftsaufgabe in Deutschlands Kommunen entwickelt. Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, kommt es in der praktischen Umsetzung kommunaler Integrationspolitik zu einer Entwicklung, die sich von einzelnen, voneinander unabhängigen Projekten hin zu einem Gesamtkonzept entwickelt. Einzelne Aktionen werden folglich in einem strukturorientierten Integrationsmanagement reguliert. Dabei steht ein planmäßiges Vorgehen im Mittelpunkt, in das Politik und Verwaltung als auch Bürger involviert werden müssen. Als Konsequenz daraus entsteht die Bedeutsamkeit von Integrationskonzepten, um diesen Ansätzen gerecht zu werden.

6.1.1 Vorteile und Nachteile für Kommunen

Insgesamt betrachtet gibt es bei der Anwendung von Integrations-konzepten zwei wesentliche Vorteile. Auf der einen Seite gibt es eine klare Struktur und Zielvorgaben an die man sich halten kann. Wenn zusätzlich noch externes Personal dafür eingesetzt wird, liegt auch die Steuerung in fremden Händen, wobei kein eigenes Personal gebunden wird. Wesentliche Nachteile sind jedoch, dass diese Konzepte, wie z.B. das Konzept der Bertelsmann Stiftung Kosten verursachen und somit zusätzlich finanzielle Mittel bereitgestellt werden müssen. Darüber hinaus liegt in der totalen Übernahme fremder Konzeptideen die Gefahr

Eigeninitiative zu verlieren und lokale Besonderheiten nicht angemessen zu berücksichtigen. In Ditzingen bestehen z.B. weiterhin folgende Problemlagen. Durch die Konzentration der Integrationsprogramme im Zentrum Ditzingens, können nicht alle Randgebiete in gleichem Maße wie der Stadtkern erreicht werden. Die gleiche Verteilung der Einwohner in die Wohngebiete ist schwierig, da insbesondere Ausländer in die günstigeren Wohnungen der Wohnungsbaugenossenschaften drängen. Die ULU Moschee ist ebenso, im Gegensatz zu den christlichen Kirchen, nicht in einem repräsentativen Bau untergebracht, sondern muss in einem Wohnhaus arbeiten.

6.1.2 Verpflichtungen und Aufwendungen der Gemeinden

Zusammengefasst ergeben sich bei dem Konzept der Bertelsmann Stiftung im Wesentlichen die finanziellen Aufwendungen von 6000 Euro, die pauschal von jeder teilnehmenden Kommune zu entrichten sind. Darüber hinaus ergeben sich eventuell zusätzliche Kosten für die individuelle Ausgestaltung der Workshops und der daraus entstehenden Maßnahmen in den einzelnen Gemeinden. Bei diesem Konzeptprogramm ist die Kommune verpflichtet verwaltungsinterne Mitarbeiter zur Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung zur Verfügung zu stellen. In Zusammenarbeit mit den verschiedenen Beteiligten, müssen die Kommunen bereit sein die Informationen über die lokalen Besonderheiten weiterzugeben und sich in das Konzept der Bertelsmann Stiftung einzuordnen. Bei dem kommunalen Strategieplan Integration des Gemeindetages Baden-Württembergs entstehen individuelle finanzielle Belastungen für die Gemeinden. Die Kommunen verpflichten sich zur Integration von lokalen Politikern, Verwaltung, Vereinen und Bürgern, um einen kommunalen Integrationsplan zu erstellen. Hierzu wird ein Integrationsworkshop geplant. Darüber hinaus entsteht die Prämisse, dass die Integration als positiv besetzter Begriff zu verstehen ist, die existenten Potentiale als Chancen wahrgenommen werden und in der

Führungsebene verarbeitet werden. Zudem gilt es in diesem Prozess, dass sich Ehrenamtliche als Begleiter oder auch Paten zur Verfügung stellen und diese von den Gemeinden unterstützt werden. Ebenso sollten die Kommunen Wert darauf legen, dass Integration in allen Bereichen der Verwaltung bearbeitet und breit angelegt wird. Eminenz kommt hierbei dem Umstand der Gleichbehandlung aller Akteure zu. Das bedeutet, welches Hauptamtliche, Ehrenamtliche und andere Beteiligte gleichberechtigt an den jeweiligen Integrationsprozessen teilhaben können. Dies kann z.B. ein Workshop leisten. Das Rathaus als Arbeitgeber ist in der Integrationsarbeit zusätzlich als Vorbild anzuführen, was z.B. über die verstärkte Einstellung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund geschehen kann. Dies sollte besonders in qualifizierten Tätigkeiten geschehen. Städteplanerisch verpflichtet sich eine Kommune die dem Leitbild der Integrationsarbeit des Gemeindetages Baden-Württemberg folgen möchte dazu, dass, wenn möglich eine ethnische Durchmischung der Stadtgebiete zu fördern ist. Darüber hinaus ergibt sich die Weisung, besonders im Hinblick auf ältere Migranten, eine kultursensible Art der Altenpflege einzuführen. Bei der Betrachtung der jüngeren Generationen ergeben sich die Aufgabenstellungen, die kommunalen Kindergärten, Schulen und andere derartige Einrichtungen im Umgang mit jungen Menschen mit Migrationshintergrund zu schulen. Ergänzend sollte der Sport bei jenem Konzept gezielt dafür eingesetzt werden, junge Deutsche und jugendliche Ausländer zusammenzubringen um soziale Beziehungen und Freundschaften zu fördern. Ebenso sieht es der Integrationsplan des Deutschen Gemeindetages als Verpflichtung an, dass die lokale Presse darauf achtet, dass die Berichterstattung, die Ausländer nicht ausschließlich negative betrachtet, sondern, dass gezielt positive Beispiele publiziert werden. Daneben sollte es die Zielsetzungen der Förderung kleiner lokaler Integrationsprojekte und die Selbständigkeit von Ausländern unterstützt werden. Insbesondere in kleinen Gemeinden sollten die Einbürgerungen einen festlichen Rahmen erhalten, die die einheimische Bevölkerung und die Zugewanderten verbindet.

(Gemeindetag Baden-Württemberg,(o.O., 2010), Kommunaler Strategieplan Integration des Gemeindetages Baden-Württemberg, S.20-25)

7 Finanzierung und Kosten

7.1 Kosten- und Kostenverteilung und Finanzierung

Die Kosten für die Kommunen betragen für zwei Trainer pro Paket, folglich zweitägigem Workshop mit Vor- und Nachbereitungstreffen am Ort 6.000 Euro inklusive Mehrwertsteuer. Dabei ist die Teilnehmerzahl auf 40 Personen beschränkt. Die Reisekosten für die Trainer und 5 Euro pro Teilnehmer werden für die begleitenden Trainingsunterlagen fällig. Inklusive ist die Organisation einer eintägigen Veranstaltung zum Erfahrungsaustausch aller Kommunen, die am Integrationsworkshop teilgenommen haben, welcher ungefähr ein bis eineinhalb Jahre im Anschluss stattfindet. Organisation sowie Durchführung der Veranstaltung übernimmt die Bertelsmann Stiftung. Anreise oder eventuelle Übernachtungskosten müssen von den Kommunen finanziert werden. Im Rahmen dieser Themenstellung, bietet die Bertelsmann Stiftung allen nachfragenden Kommunen nach Kontaktaufnahme Informationsmaterial zum Workshop, persönliche Betreuung, Informationen und Beratungsgespräche vor Beginn des Workshops. Ebenso erfolgt eine Präsentation des Workshopkonzeptes unter Federführung des Lernens vor Ort. Dabei wird ein Arbeitskreis mit Arbeitsthema Integration sowie Management von Diversität aufgestellt. Thema ist hierbei auch Integration und Bildung. Dieser soll auf Bundesebene agieren, wobei hier noch keine Termine feststehen. Ebenfalls werden Ansprechpartner in den Preisträger-Kommunen des Wettbewerbs für erfolgreiche Integration in Kommunen vermittelt.(www.lernen-vor-ort.info/_media/Bertelsmann_Stiftung_I_und_D.pdf, 07.07.2011)

Die Finanzierung dieses Workshopprogrammes erfolgt in Ditzingen über die reguläre Haushaltswirtschaft. Im Haushaltsplan der Stadt Ditzingen war ein Haushaltsansatz von 6.000 Euro vorgesehen. Davon

wurden im Jahr 2010 4.503,61 Euro verbraucht. Zur weiteren Durchführung wurden im Jahr 2011 4.000 Euro eingestellt. Davon wurden bis jetzt 2.809,27 Euro ausgegeben (Stand Juli 2011). Der Posten ist unter der Haushaltsstelle 1.4980.636.100 im Haushaltsplan der Stadt Ditzingen zu finden. (mündliche Auskunft der Integrationsbeauftragten der Stadt Ditzingen Frau Pfaff-Schmid)

7.2 Kosten-Nutzen-Analyse

Insgesamt betrachtet sind für die Stadt Ditzingen folgende Kosten durch dieses Projekt entstanden. Die Stadt Ditzingen hat 6.000 Euro für die Durchführung des Workshops an die Bertelsmann Stiftung entrichtet. Dazu kommen anteilige Personalkosten. Darüber hinaus werden Fördergelder zur Qualifizierung von Führungskräften gezahlt.
Der Nutzen ergibt sich aus folgenden Aspekten. Ein Punkt ist, dass sich die Stadt Ditzingen über Stärken und Schwächen bewusst geworden ist. Darüber hinaus wurden die allgemeinen Integrationsbemühungen geordnet und veranschaulicht. Die diversen Akteure konnten sich zeigen und mit den entsprechenden Ansprechpartnern vermittelt werden. Dazu gehörte auch der Austausch von Erfahrungen, Einstellungen und Erwartungen. Darüber hinaus, kann es auch als Nutzen des Integrationsworkshops betrachtet werden, dass vermittelt wurde, dass von allen Seiten Engagement erforderlich ist. Dies betrifft verschiedene Bereiche, wie Bildung, Kultur, Freizeit, Politik und Erwerbsleben. Als Erfolg bzw. Nutzen kann in diesem Zusammenhang auch genannt werden, dass hier aus dem Workshop bereits konkrete Erfolge, in Form von Maßnahmen und zielgerichteten Projekten, erreicht wurden.

8 Hypothesenüberprüfung und Fazit

8.1 Hypothesenüberprüfung

Hier werden nun die in Kapitel 1 aufgestellten Hypothesen überprüft und geklärt, inwieweit sie zutreffen.

Informationsstand der Bürger über Integrationsangebote in Ditzingen

H01 besagt dass man sich kennt und alle Bürger gut über die Integrationsangebote informiert sind.
H1 geht vom Gegenteil aus. Nach dem ersten Integrationsworkshop wurde die Hypothese H1 bestätigt. Es konnte konstatiert werden, dass es auf der einen Seite sehr viele Einzelprojekte gibt, jedoch keine Koordination und Information der Bürger stattfindet.

Hierarchischer Status der Integrationsarbeit in Ditzingen

H02 besagt dass Integration eine Führungsaufgabe ist. H2 umschreibt die gegenteilige Annahme. Hypothese H02 konnte bestätigt werden. In Ditzingen wird Integration federführend auf Abteilungsleiterebene verfolgt. Dies wird konkret durch Frau Pfaff-Schmid, der Integrationsbeauftragten Ditzingens umgesetzt.

Verankerung der Integration als Querschnittsaufgabe in Ditzingen

H03 geht von der Annahme aus, dass Integration als Querschnittsaufgabe innerhalb der Verwaltung verankert ist. H3 verfolgt die gegenteilige Annahme. Hypothese H03 konnte bestätigt werden. In Ditzingen sind in punkto Integration die verschiedensten Fachämter, wie das Kulturamt, das Amt für Sicherheit- Soziales und Senioren etc. eingebunden.

Umsetzung von Integration im Ditzinger Vereinsleben

H04 geht von der Position aus, dass Integration im Ditzinger Vereinsleben umgesetzt wird. H4 verfolgt die gegenteilige Annahme. Hypothese H04 konnte bestätigt werden. In Ditzingen gibt es zahlreiche Angebote zur Integration von Vereinen. Insbesondere die lokalen Sportvereine integrieren Ausländer ganz selbstverständlich als Teamkameraden in Sportmannschaften.

Vorbilder von Integration in Ditzingen

H05 positioniert sich wie folgt, dass es in Ditzingen einige sehr gute Vorbilder für Integration gibt. H5 verfolgt die gegenteilige Annahme. Hypothese H05 konnte bestätigt werden. In Ditzingen arbeiten z.B. die Anwaltskanzlei Karaahmetoglu & Kollegen, die von einem Juristen mit türkischem Migrationshintegrund geführt wird, oder der spanische Künstler Luciano Moral.

8.2 Zusammenfassung der zentralen Aussagen

Insgesamt lassen sich aus dieser Arbeit folgende Kernaussagen zusammenfassen.

Zu Beginn des Integrationsprozesses war der Kenntnisstand der Ditzinger Bevölkerung eher gering ausgeprägt. Im Verlauf des Workshopprozesses wurde dieser Zustand erheblich verbessert.

Integration wird von den Amts- und Abteilungsleitern der Fachämter in Ditzingen bearbeitet. Darüber hinaus erfolgt jedoch eine stark basisorientierte Arbeit mit der lokalen Bevölkerung.

Integration ist eine Querschnittsaufgabe in Ditzingen, was durch die Beteiligung der verschiedenen Fachämter beschrieben wird.

Ditzingen hat ein sehr aktives Vereinsleben. Darin liegt ein aktives Vereinsleben begründet, dass die verschieden Bevölkerungsteile verbindet. Abschließend ist es ein zentrales Ergebnis der Arbeit, dass

Ditzingen prozentual betrachtet einen hohen Ausländerteil hat, jedoch auch beachtlich erfolgreiche Integrationsgeschichten zu erzählen hat.

8.3 Bewertung der Untersuchungsergebnisse

Zunächst soll an dieser Stelle noch mal die Wichtigkeit des Themenkomplexes Integration für unsere Gesellschaft in der BRD betont werden. Durch diese Arbeit konnte auf der einen Seite die Eminenz des Themenkomplexes bewiesen werden, auf der anderen Seite ist festzustellen, dass zahlreiche Fragestellungen aufgrund der Komplexität und inhaltlichen Breite ungeklärt bleiben müssen.

Anlagenverzeichnis (Anlagen auf CD)

Anlage 1	http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/SID-B7123809-DBCD645A/bst/hs.xsl/86595.htm
Anlage 2	Oberndörfer, Dieter, (Osnabrück 2007), Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration Zuwanderung nach Deutschland, S.2
Anlage 3	http://www.stern.de/ wirtschaft/arbeit-karriere/arbeit/it-branche-greencard-regelung-laeuft-2004-aus-530598.html
Anlage 4	http://www.pressemitteilungen-online.de/index.php/einwohnerzahl-mit-migrationshintergrund-in-deutschland-steigt/
Anlage 5	http://www.migration-boell.de/web/integration/47_1127.asp
Anlage 6	http://www.bpb.de/themen/ 6XDUPY,6,0,Von_der_GastarbeiterAnwerbung_ zum_Zuwanderungsgesetz.html#art6
Anlage 7	http://www.staetdtetag.de/10/presseecke/pressedienst/artikel/2007/ 05/22/00463/index.html
Anlage 8	http://www.migration-wuppertal.de/fakten.html
Anlage 9	http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/ faktoren/binnenmigration.html
Anlage 10	Fritschi, Tobias, Stutz, Heidi, Schmugge Susanne, (Bern 2007) Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration BASS, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, S.51-54
Anlage 11	Prof. Dr. Baringhorst, Sigrid, (Siegen 2010), Folienpräsentation Theorien der Migration, S.3, 8, 16
Anlage 12	http://www.bpb.de/themen/8Q83M7, 0, 0, Migration_in_Ost_und_Westdeutschland_von_1955_bis_2004.
Anlage 13	Arbeitspapier Einbettung der kommunalen Politikstrategien in die bundesdeutsche Zuwanderungskommission, (Ditzingen 2010), S. 6
Anlage14	http://www.bpb.de/themen/Q0DBOG,0,0, Deutsche_Migrationsgeschichte _seit_1871.html
Anlage 15	http://www.planetwissen.de/alltag_gesundheit/gastarbeiter_und_migration/geschichte _der_gastarbeiter/index.jsp
Anlage 16	http://www.bpb.de/themen/U189VO,0,0,Regelungen_der _Arbeitsmigration_bis_2004.html#art0,
Anlage 17	http://www.bpb.de/themen/U189VO,1,0,Regelungen_der_ Arbeitsmigration_bis_2004.html#art

Anlage 18	http://www.bpb.de/themen /CPJHHR,0,0,Entwicklung_seit_dem_Zweiten_Weltkrieg.html
Anlage 19	Wollert, Köhnert, Sippel, Klingholz, (Berlin 2009), Ungenutzte Potentiale – zur Lage der Integration in Deutschland, S.4
Anlage 20	http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites /destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung /Wanderungen/Wanderungen,templateId=renderPrint.psml__nnn=true
Anlage 21	http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/MigrMigrationIntegra/MigrationIntegration.psm
Anlage 22	Siegert; Manuel, (o.O., 2008.) Schulische Bildung von Migranten in Deutschland, Working Paper 13 der Forschungsgruppe des Bundesamtes aus der Reihe Integrationsreport, S. 54-55)
Anlage 23	http://arbeits-abc.de/welche-beruflichen-chancen-haben-migranten-in-deutschland/
Anlage 24	Teilnehmer-Handbuch „Integrationsworkshop für Führungskräfte in Kommunen – Auswirkungen und Perspektiven der kommunalen Integrationspolitik im Dialog“ von Ellen Ehring, Winfried Kösters und Hans Wietert-Wehkamp
Anlage 25	Gemeinderat Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2011), Bekanntgabe des Kultur- und Sozialausschusses KSU2011 030-4
Anlage 26	Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2011), Arbeitspapier Integration in Ditzingen (Ini.D) der Stadt Ditzingen
Anlage 27	Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2010), Dokumentation des Entscheidertreffens am 7. Juni 2010 in Ditzingen
Anlage 28	Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2010), Dokumentation des Integrationsworkshops der Bertelsmann Stiftung am 23. Oktober 2010 in Ditzingen
Anlage 29	Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2011), Dokumentation des zweiten Entscheidertreffens am 16. Februar 2011 in Ditzingen
Anlage 30	eigenes Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe AKIM am 28. März 2011 in Ditzingen
Anlage 31	Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2010), Dokumentation des Integrationsworkshops der Bertelsmann Stiftung am 06.05.2011
Anlage 32	Stadt Ditzingen, (Ditzingen 2011), Erste Entwurfsskizze Integrationskonzept für die Stadt Ditzingen
Anlage 33	Kommunaler Strategieplan Integration des Gemeindetags Baden-Württemberg, S.20-25
Anlage 34	www.lernen-vor-ort.info/_media/Bertelsmann_Stiftung_I_und_D.

Literaturverzeichnis

Bücher:
Esser, Hartmut: Sprache und Integration- Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten, Frankfurt am Main, 2006
Treibel, Annette: Migration in modernen Gesellschaften- Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, Weinheim und München, 3. Auflage 2003
Broschüren:
BASS Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (Hrsg.): Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration Bern 2007 (vgl. Anlage 10)
Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.): Ungenutzte Potentiale – zur Lage de Integration in Deutschland, Berlin 2009 (vgl. Anlage 9,19)
Gemeindetag Baden-Württemberg (Hrsg.): Kommunaler Strategieplan Integration, o.O 2010 (vgl. Anlage 33)
Rat für Migration e.V. (Hrsg.) : Politische Essays zu Migration und Integration, Osnabrück 2007 (vgl. Anlage 2)
Arbeitspapiere:
Stadt Ditzingen (Hrsg.): Arbeitspapier Integration in Ditzingen (Ini.D.), Ditzingen 2011 (vgl. Anlage 26)
Stadt Ditzingen (Hrsg.): Dokumentation des Entscheidertreffens am 07. Juni 2010, Ditzingen 2010 (vgl. Anlage 27)
Stadt Ditzingen (Hrsg.): Dokumentation des Integrationsworkshops der Bertelsmann Stiftung am 23. Oktober 2010, Ditzingen 2010 (vgl Anlage 28)
Stadt Ditzingen (Hrsg.): Dokumentation des zweiten Entscheidertreffens am 16. Februar 2011, Ditzingen 2011 (vgl. Anlage 29)
Stadt Ditzingen (Hrsg.): Dokumentation des Integrationsworkshops der Bertelsmann Stiftung am 06. Mai 2011, Ditzingen 2011 (vgl.Anlage 31)
Eigene Darstellung (Hrsg.): Protokoll der Arbeitssitzung AKIM am 28. März 2011, Ditzingen 2011 (vgl. Anlage 30)
Stadt Ditzingen (Hrsg.): Erste Entwurfsskizze Integrationskonzept für die Stadt Ditzingen, Ditzingen 2011, (vgl. Anlage 32)
Internetadressen:
Bertelsmannstiftung: Integrationsworkshop für Kommunen, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/SID-B7123809-DBCD645A/bst/hs.xsl/86595.htm (vgl. Anlage 1)
Stern: Greencard-Regelung läuft 2004 aus, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.stern.de/ wirtschaft/arbeit-karriere/arbeit/it-branche-

greencard-regelung-laeuft-2004-aus-530598.html (vgl. Anlage 3)
Heinrich Böll Stiftung: Dossier Wirtschaftliche Potenziale von Migration und Integration, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.migration-boell.de/web/integration/47_1127.asp (vgl. Anlage 5)
Bundeszentrale für politische Bildung: Von der Gastarbeiter-Anwerbung zum Zuwanderungsgesetz, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.bpb.de/themen/ 6XDUPY,6,0,Von_der_GastarbeiterAnwerbung_ zum_Zuwanderungsgesetz.html#art6 (vgl. Anlage 6)
Deutscher Städtetag: Städte schaffen Integration- Ja zur Unternehmenssteuerreform- Bund und Länder müssen Kinderbetreuung stärker fördern, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.staetdtetag.de/10/presseecke/pressedienst/artikel/2007/ 05/22/00463/index.html (vgl. Anlage 7)
Migration Wuppertal: Migration in der Wuppertaler Nordstadt - Von den Anfängen bis zur Gegenwart, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.migration-wuppertal.de/fakten.html (vgl. Anlage 8)
Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Binnenmigration, abgerufen am 12.08.2011 unter URL http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/ faktoren/binnenmigration.html (vgl. Anlage 9)
Bundeszentrale für politische Bildung: Migration in Ost und Westdeutschland von 1955 bis 2004, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.bpb.de/themen/8Q83M7, 0, 0, Migration_in_Ost_und_Westdeutschland_von_1955_bis_2004 (vgl. Anlage 12)
Bundeszentrale für politische Bildung: Deutsche Migrationsgeschichte seit 1871, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.bpb.de/themen/Q0DBOG,0,0, Deutsche_Migrationsgeschichte _seit_1871.html (vgl. Anlage 14)
Planet Wissen: Geschichte der Gastarbeiter, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.planetwissen.de/alltag_gesundheit/gastarbeiter_ und_migration/geschichte _der_gastarbeiter/index.jsp (vgl. Anlage 15)
Bundeszentrale für politische Bildung: Regelungen der Arbeitsmigration bis 2004, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.bpb.de/themen/U189VO,0,0,Regelungen_der _Arbeitsmigration_bis_2004.html#art0 (vgl. Anlage 16)
Bundeszentrale für politische Bildung: Regelungen der Arbeitsmigration bis 2004, abgerufen am 07.07.2011 unter URL http://www.bpb.de/themen/U189VO,1,0,Regelungen_der_ Arbeitsmigration_bis_2004.html#art (vgl. Anlage 17)
Bundeszentrale für politische Bildung: Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg, abgerufen am 30.07.2011 unter URL http://www.bpb.de/themen /CPJHHR,0,0,Entwicklung_seit_ dem_Zweiten_Weltkrieg.html (vgl. Anlage 18)
Statistisches Bundesamt Deutschland: Wanderungen, abgerufen am 30.07.2011 unter URL http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites

/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung /Wanderungen/Wanderungen,templateId=renderPrint.psml__nnn=true (vgl. Anlage 20)
Statistisches Bundesamt Deutschland: Migration und Integration, abgerufen am 30.07.2011 unter URL http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/MigrMigration Integra/MigrationIntegration.psm (vgl. Anlage 21)
Arbeits ABC: Welche beruflichen Chancen haben Migranten in Deutschland, abgerufen am 30.07.2011 unter URL http://arbeits-abc.de/welche-beruflichen-chancen-haben-migranten-in-deutschland/ (vgl. Anlage 23)
Sonstiges:
Universität Siegen (Hrsg.): Folienpräsentation Theorien der Migration Siegen 2010 (vgl. Anlage 11)
Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Arbeitspapier Einbettung der kommunalen Politikstrategien in die bundesdeutsche Zuwanderungskommission Ditzingen 2010 (vgl. Anlage 13)
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Schulische Bildung von Migranten in Deutschland Working Paper 13 der Forschungsgruppe des Bundesamtes aus der Reihe Integrationsreport Nürnberg 2008 (vgl. Anlage 22)
Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Teilnehmer Handbuch Integrationsworkshop für Führungskräfte in Kommunen-Auswirkungen und Perspektiven der kommunalen Integrationspolitik im Dialog Gütersloh 2010 (vgl. Anlage 24)
Gemeinderat Ditzingen (Hrsg.): Bekanntgabe des Kultur- und Sozialausschusses KSU2011030-4 Ditzingen 2011 (vgl. Anlage 25)
Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Lernen vor Ort Gütersloh 2010 (vgl. Anlage 34)

Erklärung nach § 36 Abs. 3 APrOVwgD

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

Stuttgart, im September 2011

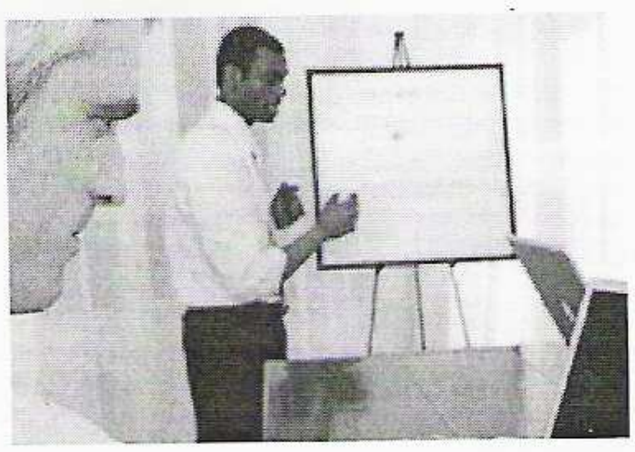
Sabine Klukas

Die Stiftung
Reinhard Mohn
Politik
Gesellschaft
Familienfreundliche Gesellschaft
Demographischer Wandel
Zukunft der Integration
Integration in Kommunen
Partizipation von Zuwanderern
Migration und Integration in Europa
Vielfalt gestalten
Bekämpfung des Rechtsextremismus
Kommunen und Regionen
Kulturdialog
Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen
Zukunft der Zivilgesellschaft
Religion und Gesellschaft
Soziale Marktwirtschaft
Wirtschaft
Bildung
Gesundheit
Kultur
Presse
Publikationen
Service
Projekte & Programme
Gesellschaft
auswählen
Publikationen
bestellen oder direkt abrufen
Gesellschaft
auswählen
Downloads
Recherche leicht gemacht
Gesellschaft
auswählen
Audio & Video
Unsere Multimedia-Angebote
Gesellschaft
auswählen
Expertenliste
Kontakt zu unseren Experten
Gesellschaft
auswählen

Startseite Gesellschaft Zukunft der Integration Integration in Kommunen
Integrationsworkshops für Kommunen

Warenkorb
Artikel: 0

Integrations-Workshop für Kommunen



Integration ist eine Standortfrage geworden. 15,3 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund leben in Deutschland. Jedes dritte Grundschulkind hat eine Zuwanderungsgeschichte. Das Thema "Integration von Zuwanderern" ist eine zentrale Herausforderung für die Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden in Deutschland. Es kann nur gelingen, wenn es als Querschnittsaufgabe systematisch angegangen wird und wenn bei der Gestaltung der Integrationspolitik vor Ort mit den Migranten, ihren Vertretern und Organisationen zusammengearbeitet wird. Viele Fragen stellen sich:

- Wie kann das Zusammenleben vor Ort verbessert werden?
- Wie können die Chancen und Potenziale, die sich durch Zuwanderer bieten, verdeutlicht werden?
- Wie können Engagement für Integration und Beteiligung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund gezielt gestaltet werden?

Workshop für Führungskräfte in Kommunen

Steht auch Ihre Stadt, Ihre Gemeinde, Ihr Kreis vor der Aufgabe, ein Integrationskonzept zu entwickeln, das der Zukunftsaufgabe Integration gerecht wird? Wie dies als Prozess partizipativ und zielgerichtet gestaltet werden kann, erfahren und lernen Sie in dem gemeinnützig organisierten Integrationsworkshop der Bertelsmann Stiftung für Kommunen. Der Integrationsworkshop bietet eine gemeinsame Lernerfahrung der relevanten Akteure einer Kommune.

Ziele:

- Kommunen bei der Erarbeitung einer Integrationsstrategie konkret zu unterstützen
- Erfolgreiche Handlungsansätze weiterzugeben und nachhaltige Dialogstrukturen zu ermöglichen
- Einen Perspektivwechsel zu verankern: von der Nische hin zur Querschnittsaufgabe

Zielgruppen:

- Kommunalpolitiker mit Entscheidungskompetenz
- Verwaltungsmitarbeiter der zuständigen Ebenen
- Kommunalpolitisch aktive Migranten und Vertreter von Migrantenorganisationen und Verbänden

Die Bertelsmann Stiftung hat den Integrationsworkshop gemeinsam mit drei erfahrenen Moderatorinnen und Moderatoren bundesweit zu diesem Thema entwickelt. Er richtet sich an kommunale Entscheider aus Rat und Verwaltung sowie an kommunalpolitisch aktive Menschen mit Migrationshintergrund. Vor- und Nachbereitung finden im Rahmen eines Entscheidertreffens vor Ort statt.

Tag 1- Sensibilisieren + Positionieren: Von der Bestandsaufnahme zur strategischen Ausrichtung

Am ersten Tag des Workshops wird an der konkreten Situation der Kommune angesetzt: von der Einschätzung des integrationspolitischen Klimas über vorhandene Projekte bis hin zur Analyse der aktuellen Daten. Auch werden gute Praxisbeispiele aus anderen Städten und Kreisen vorgestellt. Im Anschluss an Bestandsaufnahme und Analyse geht es um die Formulierung von Zielen und Perspektiven. Konkret werden folgende Fragestellungen beantwortet:

- Was verstehen wir unter dem Begriff Integration?
- Wie gelingt das Miteinander der Menschen vor Ort?
- Welche subjektiven Sichtweisen sind jeweils vorhanden? Welche Dialogstrukturen gibt es bereits?
- Welche Handlungsfelder sind bei uns relevant? Worauf sind wir stolz? Wo liegt Veränderungsbedarf?
- Welche Bedeutung haben die Daten und Fakten in Hinblick auf Bevölkerung, Wirtschaft und Gesellschaft?
- Welche Leitziele werden in den jeweiligen kommunalpolitischen Handlungsfeldern verfolgt?

ANSPRECHPARTNER

Claudia Walther

Telefon: +49 5241 81-81360

Vanessa Weeke

Telefon: +49 5241 81-81311

LOGIN FÜR TRAINER

Username

Passwort

login

VERWANDTE THEMEN

Demographieworkshops
Workshops für eine zukunftsorientierte Seniorenpolitik

AUDIO & VIDEO

Integrationsworkshops - Aussagen, Erfahrungen und Meinungen

größeres Format

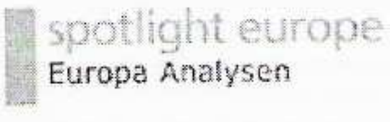
weitere Audios und Videos

UNSERE PARTNER

Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration NRW
Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie, Land Brandenburg
Gemeinnützige Hertie Stiftung

DOWNLOADS

Gesamtevaluation der Integrations-Workshops (36 KB)



Tag 2 - Realisieren: Vom Nischenthema zum Standortfaktor

Am zweiten Tag geht es um die strategische Planung der Integrationspolitik, angelegt als gesamtstädtische Querschnittsaufgabe. Für die ausgewählten Handlungsfelder werden Leitziele und konkrete Projektideen erarbeitet und mit Daten hinterlegt. Auch die für die Umsetzung relevanten Strukturen und Prozesse werden behandelt. Konkret werden folgende Fragestellungen beantwortet:

- Welche Potenziale haben Zuwanderer?
- Wie kann Integrationspolitik strategisch geplant werden?
- Wie können Leitziele, Jahresziele und Projektideen für ausgewählte Handlungsfelder lauten?
- Welche Kennzahlen sind relevant, um den Erfolg zu messen?
- Wie können kommunales Projektmanagement und Netzwerkarbeit vor Ort aussehen?
- Welche konkreten Schritte sind zu planen?

Moderatoren und Investitionen:

Der Workshop wurde im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von den erfahrenen Moderatoren Ellen Ehring, Dr. Winfried Kösters und Hans Wietert-Wehkamp erarbeitet und in zwei Städten mit dem Ziel der Qualitätssicherung erprobt. Weitere Moderatoren verschiedener Herkunft wurden für die Durchführung speziell dieses Integrationsworkshops geschult.

Ihre Investition beträgt pro Workshop, inklusive Vor- und Nachbereitungstreffen vor Ort, 6.000 € (bei maximal 40 TN) zuzüglich Fahrtkosten. Die Bertelsmann Stiftung verdient nichts an dem Workshop. Profitieren Sie von den Erfahrungen anderer Kommunen und stellen Sie die Weichen für die Zukunftsaufgabe Integration in Ihrer Kommune.

Haben Sie Interesse? Sprechen Sie uns oder unsere Projektpartner direkt an.

Drucken Senden Bookmark RSS abonnieren Hilfe

| English | Karriere | Kontakt | RSS | Sitemap | FAQ | Suche | Impressum | Datenschutz |
| Die Stiftung | Politik | Gesellschaft | Wirtschaft | Bildung | Gesundheit | Kultur | Presse | Service | Projekte |
nach ober

Reihe Politische Essays

Rat für Migration

Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration
2/2007

Zuwanderung nach Deutschland – eine Bilanz

Dieter Oberndörfer

Rat für Migration
ISSN 1864-9289

Politische Essays zu Migration und Integration ‖ ISSN 1864-9289

herausgegeben vom

Rat für Migration e.V. (RfM) ‖ www.rat-fuer-migration.de

Redaktion: Prof. Dr. Michael Bommes (verantwortlich), Vorsitzender RfM
Simon Fellmer

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)
Universität Osnabrück
Neuer Graben 19/21
D-49069 Osnabrück
Telefon: +49 (0) 541 969 4916
Telefax: +49 (0) 541 969 4380
Mail: soz-imis@uni-osnabrueck.de

Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration
2/2007

Zuwanderung nach Deutschland – eine Bilanz

Dieter Oberndörfer

Arnold Bergstraesser Institut e.V.
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
dieter.oberndoerfer@politik.uni-freiburg.de

Zusammenfassung

Deutschland steht Einwanderung nach wie vor ablehnend gegenüber. Dies widerspricht der Erkenntnis, dass ein Umdenken z.B. aufgrund ökonomischer Bedürfnisse längst dringend notwendig geworden ist. Zu diesem Schluss kommt der Autor bei einem Blick auf die jüngsten Entwicklungen in der Asyl-, Einwanderungs- und Integrationspolitik der Bundesrepublik, etwa den Änderungen durch das Zuwanderungsgesetz.

Zuwanderer, so seine These, werden noch immer nicht als Bereicherung der Gesellschaft empfunden. Sie sollen möglichst kein Recht auf Aufenthalt erlangen, ein Umstand, an dem auch das Zuwanderungsgesetz wenig geändert hat. Dies ist ein entscheidender Nachteil im internationalen Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer, der zudem die Bereitschaft der Zuwanderer zur Integration in die Gesellschaft Deutschlands mindert. Nach wie vor werden Arbeitskräfte größtenteils nur nach dem Gastarbeiterprinzip zugelassen. Weiter gehende Ansätze, wie sie von einzelnen Politikern durchaus angedacht waren, müssen immer wieder populistischen Lösungen weichen. Auch für Asylbewerber und Flüchtlinge, so wird belegt, verengen sich die Chancen auf Verbleib, besonders durch die weiten Ermessensspielräume der Behörden. Das neue Bleiberecht verspricht hier nur wenig Besserung.

Eine begrüßenswerte Entwicklung nahm die Sicht auf Integration, denn sie wird mit dem Zuwanderungsgesetz erstmals als politisch-gesellschaftliche Herausforderung definiert. Der Autor plädiert dabei für eine weiter greifende Definition des Begriffs Integration, der nicht nur auf die Gruppe der Zuwanderer verengt sein darf. Dies erfordere jedoch, so schlussfolgert er, tief greifende Änderungen in den Einstellungen der Mehrheitsgesellschaft.

Inhalt

1. Deutschland – noch immer kein echtes Einwanderungsland 1

2. Zuwanderung nach Deutschland 2

3. Flüchtlingsschutz und Asylgewährung in Deutschland 7

4. Die Integrationsdebatte und ihre Folgen für die Zuwanderer 13

5. Resümee 15

1. Deutschland – noch immer kein echtes Einwanderungsland[1]

In der Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik der letzten Jahrzehnte hat sich Deutschland gegen Einwanderung und Flüchtlinge zunehmend abgeschottet.[2] Um es vorweg zu nehmen: Obwohl in Deutschland derzeit etwa 7 Millionen Menschen mit ausländischem Pass und über eine Million eingebürgerte Staatsbürger ausländischer Herkunft leben, ist Deutschland bis heute kein echtes Einwanderungsland geworden. Einwanderungsländer werben um Zuwanderer. Sie sehen in ihnen einen Gewinn für die Nation. Sie gewähren ihnen das Recht auf Verbleib – eben auf Einwanderung. Für die in Deutschland dominierende Politik gilt jedoch bis in die Gegenwart: Zuwanderung vielleicht ja, aber möglichst nicht auf Dauer – und möglichst wenig.

So blieb Deutschland bis heute eine sich gegen den dauerhaften Verbleib von ausländischen Zuwanderern abschottende Republik. Dafür gibt es viele Gründe in den Wechselfällen der deutschen Innenpolitik. Ein wesentlicher Faktor war wohl u.a. der Glaube an die stets nur Fiktion gebliebene kulturelle und soziale Homogenität der deutschen Nation.[3] Sie soll vor Fremden und Fremdem – vor Ausländern – geschützt werden. Die faktische Zuwanderung war somit nicht gewollt. Sie wurde als Gefahr für den Bestand der Nation wahrgenommen. Wie dem auch sei: die Einwanderung von Ausländern nach Deutschland wurde und wird abgewehrt. Dies zeigt gerade auch der Verlauf der Debatte über Zuwanderung, über Flüchtlingsnachzug und Integration.

---

1 Vortrag des Verfassers gehalten auf dem 10. Medienforum *Migranten bei uns*, SWR Stuttgart, ergänzt durch den in der Ev. Akademie Tutzing gehaltenen Vortrag *Auf dem Weg zur vollends abgeschotteten Republik*, Tutzinger Medientagung, 16.3.2007. Vgl. ferner ders., »Einwanderungsland Deutschland: Worüber reden wir eigentlich?«, in: Siegfried Frech/Karl-Heinz Meier-Braun (Hg.): *Offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration*, Schwalbach/Ts. 2007, S. 59–88.

2 Ausgeklammert wird im Folgenden die Zuwanderung von Aussiedlern und Spätaussiedlern. Ihnen hat der Gesetzgeber die Einbürgerung nach Vorgaben des Grundgesetzes auf Grund ihrer Abstammung von ›Volksdeutschen‹ (so die Terminologie aus früherer Zeit) und ihrer Prägung durch die deutsche Kultur und Sprache gewährt. Der Zustrom der Aussiedler war keine Einwanderung, sondern laut amtlicher Statistik eine Zuwanderung von ›Deutschen‹. Von der Geschichte erzwungen und ungewollt ist sie inzwischen ein Auslaufmodell geworden (2006 noch 20.000 Einreisen). Bei einem großen Teil der Aussiedler ergaben sich ähnliche Integrationsprobleme wie bei den zugewanderten ›Ausländern‹. Die bevorzugte Behandlung der ›Volksdeutschen‹ war eine Wiedergutmachung für die Verfolgungen, die sie als Folge von Hitlers Angriffskrieg erlitten hatten. Hintergrund dieser Verfahren war zugleich das ethnisch fundierte Nationenverständnis und das darauf basierende Identitätsbewusstsein in Deutschland.

3 Vgl. Dieter Oberndörfer, *Die Offene Republik*, Freiburg 1991 und ders., *Der Wahn des Nationalen*, Freiburg 1993; ders., »Zuwanderung und nationale Identität«, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hg.), *50 Jahre Behörde im Wandel. 1993–2003*, Nürnberg 2003, S.109–120.

2. Zuwanderung nach Deutschland

Die ›Zuwanderung‹ von Ausländern nach Deutschland wird bis heute nach dem ›Gastarbeitermodell‹ gestaltet. ›Gastarbeiter‹ sind nicht zum Bleiben eingeladen. Sie sollen nach Ablauf ihrer Verträge wieder in ihre Heimat zurückkehren. Es werden ihnen keine Chancen gegeben, in die Gesellschaft ihres Aufnahmelandes als gleichberechtigte Bürger aufgenommen zu werden. Daher war ihre Einbürgerung lange nicht vorgesehen. Die Aufnahme von Ausländern in das Staatsvolk durch Einbürgerung wurde nur in wenigen Ausnahmefällen als Akt des ›Ermessens‹ nach dem Kriterium des öffentlichen Interesses gewährt, so etwa für hochkarätige Wissenschaftler oder für medaillenverdächtige Sportler. Einbürgerung war kein Rechtsanspruch. Erst seit 1991 wurde auf Betreiben des damaligen Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble die Einbürgerung von Ausländern wenigstens nach 15-jährigem Aufenthalt in Deutschland ein rechtlich einklagbarer Anspruch.

Das Gastarbeitermodell wurde in Deutschland bereits im zweiten Kaiserreich für Arbeitskräfte aus Russisch-Polen und aus Böhmen praktiziert.[4] In der Bundesrepublik wurde auf dieses Modell in modifizierter und humanerer Form zurückgegriffen besonders nach dem Bau der Berliner Mauer, als der Zustrom Deutscher aus Ostdeutschland versiegt war. In einer Art Völkerwanderung kamen vorübergehend insgesamt über 20 Millionen ›Gastarbeiter‹ nach Deutschland. Wegen der Automatisierung manueller Arbeit und der beginnenden Globalisierung (z.B. für den Kohleabbau) wurde ihre Anwerbung allerdings schon zu Beginn der 1970er Jahre als überflüssig angesehen. Über den bis heute gültigen ›Anwerbestopp‹ von 1973 wurde deshalb versucht, weiteren Zuzug zu verhindern.[5] Trotz des ›Anwerbestopps‹ wurden ausländische Arbeiter aber schon seit 1984 wieder über die ›Anwerbestoppausnahmeverordnung‹ für zeitlich befristete Tätigkeiten im Gesundheitswesen und anderen Bereichen, in denen einheimische Kräfte fehlten, in beträchtlicher Zahl angeworben. Zugleich ging die Zuwanderung von Ausländern aufgrund zwingender rechtlicher Vorgaben durch Famili-

4 Zur Vorgeschichte des Gastarbeitermodells vgl. Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000; Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2001; Jochen Oltmer, *Migration und Politik in der Weimarer Republik*, Göttingen 2005. Zur neueren und neuesten Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland: Klaus J. Bade/Jochen Oltmer, *Normalfall Migration: Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert*, Bonn 2004 sowie Karl-Heinz Meier-Braun, *Deutschland, Einwanderungsland*, Frankfurt a.M. 2003 und Dieter Oberndörfer, »Einwanderungsland Deutschland: Worüber reden wir eigentlich?«, in: Siegfried Frech/Karl-Heinz Meier-Braun (Hg.), *Offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration*, Schwalbach/Ts. 2007, S. 59–88. Zur Einordnung der Zuwanderung nach Deutschland in das Internationale Migrationsgeschehens vgl. Rita Süssmuth, *Migration und Integration, Testfall für unsere Gesellschaft*, München 2006.

5 Der Zuwanderungsstopp scheint die Rückwanderung der ›Gastarbeiter‹ eher verringert zu haben. Viele blieben nunmehr in Deutschland, da sie wussten, dass sie von da an bei einer Ausreise in ihre Heimatländer keine Chancen mehr hatten, nach Deutschland zurückzukehren.

enzusammenführung und Flüchtlingszuzug weiter. Mitte der 1990er Jahre stieg ihre Zahl auf einen Höchststand von rund sieben Millionen Menschen.

Vor dem Hintergrund zunehmender Arbeitslosigkeit und der deutschen Wiedervereinigung setzte seit Mitte der 1990er Jahre eine präzedenzlose populistische Kampagne gegen weitere Zuwanderung ein, gegründet auf die Behauptung, dass Deutschland weit mehr als alle anderen Staaten Europas von der Zuwanderung von Ausländern betroffen sei. Dies traf nicht zu. Gerade damals begann die Zuwanderung zu stagnieren. Ihr Saldo war 1998 sogar vorübergehend negativ geworden. Aber noch gegen Jahresende 1998 tat Bundesinnenminister Otto Schily kund, dass die Grenze der Belastbarkeit durch Zuwanderung längst erreicht sei.[6] Dies wurde zu einer Zeit gesagt, in der Deutschland erstmals vorübergehend mehr Ab- als Zuwanderung erfahren hatte. Zuvor, in der Opposition gegen die Regierung Kohl, hatte Otto Schily noch die vitalisierende Wirkung von Zuwanderung gerühmt – ein Beispiel bemerkenswerter ›Flexibilität‹. Auch der bayerische Innenminister Günther Beckstein behauptete zu Beginn des Jahres 2000 in einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin ›Der Spiegel‹, dass die in einer UNO-Studie zur demographischen Entwicklung Deutschlands bis 2050 genannte jährliche Zuwanderung von 500.000 Migranten, die für den Bestandserhalt der deutschen Bevölkerung erforderlich wäre, schon längst von der bisherigen jährlichen Zuwanderungsflut von über 700.000 bis 1,4 Millionen Migranten übertroffen werde.[7] Ähnliches war von Bundesinnenminister Otto Schily zu hören. Beide Minister bezogen sich dabei aber nur auf die Zahl der Einreisen nach Deutschland. Sie hatten vergessen, von ihr die zeitweilig noch größere Zahl von Ausreisen abzuziehen.

Defizite auf dem Arbeitsmarkt, die mit einheimischen Arbeitskräften nicht behoben werden konnten, führten unter der Regierung Schröder zu einer positiveren Bewertung neuerlicher Zuwanderung. Aber auch für die von Bundeskanzler Schröder ins Spiel gebrachte Green Card, einer Sonderregelung für die Anwerbung von Fachkräften der Informationstechnologie, war wieder das Gastarbeiterprinzip maßgeblich. Die Arbeitserlaubnis der Green Card wurde auf jeweils fünf Jahre und ausschließlich auf Tätigkeit im IT-Bereich begrenzt. Im Unterschied zur amerikanischen Green Card wurde den angeworbenen Fachkräften und ihren Angehörigen kein Verbleib auf Dauer und keine Genehmigung für die eigene Berufswahl oder z.B. auch für unternehmerische Aktivitäten gewährt. Im internationalen Wettbewerb um

6 Vgl. Rainer Münz, »Deutschland: Schily löst Debatte um Zuwanderung aus«, in: *Newsletter Migration und Bevölkerung*, Ausgabe 1, 1999.

7 »Zuwanderung: ›Überforderung der Gesellschaft‹«, in: *Der Spiegel*, 10.1.2000. Der populistisch Gedanke der Abwehr von Zuwanderung, der in der deutschen Innenpolitik oft bemüht wird, zeigt sich etwa an diesem Interview mit Günther Beckstein. Ausführlicher dazu Dieter Oberndörfer, *Deutschland in der Abseitsfalle*, Freiburg 2005.

IT-Fachkräfte bewirkten diese Einschränkungen folgerichtig, dass sich für Deutschland oft nur die ›zweite Wahl‹ interessierte oder etwa Bewerber, die Deutschland nur als Sprungbrett für die Auswanderung in die USA, nach Kanada oder Australien benutzen wollten. Allerdings wurde unter der Regierung Schröder 1998 die Aufnahme von Ausländern in das Staatsvolk Deutschlands durch Verkürzung der für Einbürgerung notwendigen Aufenthaltsdauer von fünfzehn auf acht Jahre erleichtert. Dazu kam die Möglichkeit der Einbürgerung in Deutschland geborener Kinder von Ausländern (›Ius soli‹).

Der Bericht der Süssmuth-Kommission machte im Jahr 2001 erstmals – aber nur vorübergehend – die Öffnung für weitere Zuwanderung zu einem zentralen Thema in der politischen Meinungsbildung. Für wenige Monate wurde Zuwanderung in nahezu allen politischen Lagern positiv bewertet und die Notwendigkeit ihrer sozialverträglichen Gestaltung gefordert – so auch vom späteren Ministerpräsidenten des Saarlands Peter Müller und vom Bundestagsabgeordneten Wolfgang Bosbach.[8] Dass dann aber schon wenige Monate später von der Regierung ein ›Gesetz zur Begrenzung der Zuwanderung‹ unter Wegfall zentraler Postulate des Süssmuth-Berichts vorgelegt wurde, illustrierte erneut die zähe Kraft der Abwehr von Zuwanderung oder gar Einwanderung. Auch im Regierungsentwurf waren für die große Mehrheit der Zuwanderer Arbeitsverträge nur für einen Zeitraum von drei Jahren vorgesehen, womit auch hier wieder das Gastarbeiterprinzip dominierte. Wie bekannt scheiterte das Zuwanderungsgesetz der Regierung Schröder zunächst am Einspruch des Bundesverfassungsgerichts gegen die manipulativen Modalitäten seiner Behandlung im Bundesrat. Mit der neuen, durch Kompromiss mit der Opposition verabschiedeten und am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Version des Gesetzes – es heißt völlig zu Recht ›Zuwanderungsbegrenzungsgesetz‹ – gewann die Abwehr von weiterer Zuwanderung vollends die Oberhand. Alle Vorschläge der Süssmuth-Kommission für eine sozialverträglich gestaltete Zuwanderung nach den Modellen klassischer Einwanderungsländer waren nun zurückgewiesen worden. Der Anwerbestopp blieb. Er wurde bis heute nicht aufgehoben.

Die Einwanderung wurde auf einen winzigen Kreis von Unternehmern oder hoch bezahlten Fachkräften mit einem Mindesteinkommen von 85.000 Euro beschränkt. Auf dieser gesetzlichen Grundlage kamen 2005 gerade einmal 900 Migranten nach Deutschland.[9] In der Schweiz fanden im gleichen Jahr 13.000 deutsche Fachkräfte Arbeit. Dies, wie auch die ungleich stärkere Zuwanderung in andere Staaten Europas – so z.B. nach Großbritannien, Schweden, Spanien und Italien –, veranschaulicht die Gründlichkeit der nun erreichten Ab-

8 Vgl. hierzu die Beiträge vom späteren Ministerpräsidenten des Saarlands Peter Müller, Wolfgang Bosbach und Dieter Oberndörfer, *Zuwanderung und Integration* (Konrad Adenauer Stiftung, ZP-Nr. 23), Sankt Augustin März 2001.

9 Nach einer vertraulichen Quelle sollen es sogar nur 700 gewesen sein.

schottung gegen Zuwanderer mit längerfristigem Aufenthalt.[10]

Zugleich galt über das Instrument von Ausnahmeverordnungen für Deutschland auch weiterhin das Gastarbeiterprinzip. So wurden seit 2003 jährlich 300.000 bis 350.000 befristete Arbeitserlaubnisse unterschiedlichen Typs erteilt. Dazu gesellte sich eine große Zahl ausländischer Arbeitskräfte, die über zeitlich befristete Visa, über Werkverträge und ausländische Subunternehmen ins Land kamen.

Nach den neueren Zahlen der amtlichen Statistik hat das Zuwanderungsbegrenzungsgesetz seine Funktion erfüllt. Eine signifikante Nettozuwanderung nach Deutschland gibt es heute nicht mehr. Ein leichter Überschuss von ca. 20.000 Personen im Wanderungssaldo Deutschlands des Jahres 2006 ergibt sich lediglich noch durch das Auslaufmodell der Zuwanderung von Aussiedlern. Diese Zahl liegt weit unter der in den Vorausberechnungen der Bevölkerungsentwicklung des Statistischen Bundesamtes unter demographischen Imperativen angenommenen jährlichen Nettozuwanderung von 100.000 oder 200.000 Migranten (niedrige und mittlere ›Variante‹).

Der Bodensatz fremdenfeindlicher Ideologie an den Stammtischen erzwingt immer wieder die Zurückhaltung der Politik, auch wenn dies in ökonomischer Perspektive töricht ist. So scheiterte denn auch im Herbst 2006 die vom Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble angestrebte Liberalisierung der Bestimmungen für die Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte: Trotz des großen Bedarfs der deutschen Wirtschaft sprach sich Bundesarbeitsminister Müntefering gegen die Senkung des geforderten Mindesteinkommens für qualifizierte Zuwanderer von 85.000 auf 65.000 Euro aus.[11] Vorschläge von Wirtschaftsminister Michael Glos, die in die gleiche Richtung gingen, sind ebenfalls gescheitert. Die Koalition hat zudem jüngst beschlossen, die Zuzugsbeschränkungen für Arbeitskräfte aus Polen, Tschechien und Ungarn über 2009 bis zum Jahr 2011 zu verlängern. Qualifizierte Arbeitskräfte aus diesen und

10 Angst vor weiterer Zuwanderung spricht gerade auch aus den scheinbar liberalen, bei näherer Betrachtung jedoch denkbar klein karierten Bestimmungen des Zuwanderungsgesetzes zum Aufenthalts- und Arbeitsrecht ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen – einer Gruppe sprachlich besonders gut integrierter und qualifizierter Migranten. Ausländische Studenten dürfen nun nach Abschluss ihres Examens noch ein weiteres Jahr in Deutschland verbleiben, um sich eine Anstellung im Bereich ihrer Studienqualifikation zu suchen. Dabei gilt jedoch die sog. ›Vorrangprüfung‹. Das heißt, wenn der ausländische Absolvent eine Anstellung gefunden hat, müssen die Behörden prüfen, ob es für den gefundenen Arbeitsplatz deutsche Kandidaten oder EU-Bürger gibt, die dafür geeignet wären. Diese sind dann ›bevorrechtigt‹. Abstammung hat somit den Vorrang vor Begabung. Der künftige Nobelpreisträger kann zu Gunsten des Klassenletzten das Nachsehen haben. Im weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe bleibt dem künftigen Nobelpreisträger allerdings immer noch eine gute Chance, in die USA, nach Kanada oder Australien auszuwandern.

11 Vgl. hierzu den Verf., »Miese Noten für Zuwanderungspolitik der Koalition – die Große Koalition weigert sich Deutschland stärker für hoch qualifizierte Zuwanderer zu öffnen. Oberndörfer nennt diese Politik ›töricht‹ und ›verantwortungslos‹«, in: *Financial Times Deutschland*, 25.10.2006.

anderen neuen Ländern der Europäischen Union werden also weiterhin an Deutschland vorbei in großer Zahl nach England, den skandinavischen Staaten, der Schweiz, Italien und der Iberischen Halbinsel wandern und dort Aufnahme finden. Dies geschieht, obwohl es in Deutschland in verschiedenen Wirtschaftssektoren und Regionen trotz der immer noch großen Zahl von Arbeitslosen einen empfindlichen, die weitere wirtschaftliche Dynamik hemmenden Arbeitskräftemangel gibt, der aus dem einheimischen Arbeitsmarkt nicht bedient werden kann.[12]

Die amtliche Begründung der neuerlichen Blockade von Zuwanderung mit dem Hinweis auf die Arbeitslosigkeit mehrerer Millionen Deutscher ist schiere Demagogie. Die meisten Arbeitslosen sind für die zu besetzenden und für den wirtschaftlichen Aufschwung benötigten Positionen nicht qualifiziert. Den meisten fehlen die Voraussetzungen für eine anspruchsvolle naturwissenschaftliche oder technische Ausbildung. Die Zahl wirklich ›geeigneter‹ Personen kann wegen der demographischen Entwicklung noch weiter abnehmen. Dazu kommt das Recht auf freie individuelle Wahl des Berufs und der Weiterqualifizierung. Nur wenige wollen naturwissenschaftliche Fächer oder Ingenieurwissenschaften studieren. Niemand kann dazu abkommandiert werden. Die jetzt von der Politik geforderte, durchaus wünschenswerte Qualifizierung Einheimischer durch den Ausbau der Bildungsmöglichkeiten ist daher keine realistische Alternative zur Zuwanderung. In vielen kritischen Engpassbereichen (z.B. Ingenieure und IT-Kräfte: Fehlbestand jeweils 40.000 und 20.000) kann der Bedarf aus einheimischen Kräften – wenn überhaupt – erst nach jahrelanger Ausbildung dafür wirklich ›Geeigneter‹ gedeckt werden. Hierfür wären gewaltige und erst nach langen Zeiträumen wirkende Investitionen in die Bildungseinrichtungen notwendig. Es ist nicht erkennbar, dass für sie die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen oder durch massive Umschichtungen in den Haushalten bereitgestellt werden können. Die neuerliche populistische Abwehr von Zuwanderung erscheint daher als Ausdruck der Furcht der politischen Klasse vor negativen Reaktionen an den Stammtischen und dem möglichem Verlust vielleicht nur weniger, aber potenziell für den Sieg bei Wahlen ausschlaggebender Stimmen.

Zuletzt brachte Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble mit Vorschlägen für eine ›zirkuläre‹ d.h. zeitlich befristete Zuwanderung aus Afrika eine Neuauflage des ›Gastarbeitermodells‹ in

12 Der Arbeitsmarkt Deutschlands ist schon seit längerem sektoral und regional gespalten. In verschiedenen wichtigen Sektoren fehlen auf dem Arbeitsmarkt, wegen mangelnder beruflicher und regionaler Mobilität, die von der Wirtschaft benötigten Arbeitskräfte. So gibt es nach Aussage des Sprechers des Berufsverbands der Ingenieure derzeit ein Defizit von 40.000 Ingenieuren. Auch in den neuen Bundesländern gibt es inzwischen einen gespaltenen Arbeitsmarkt. So fehlen den auf viele Jahre hinweg ausgelasteten Werften Mecklenburg-Vorpommerns qualifizierte Werftarbeiter. Von der Peene-Werft in Wolgast wurden deshalb im polnischen Stettin Werftarbeiter angeworben, die nun von dort per Bus zur Werft transportiert werden. In Rostock können nach einer Verlautbarung der IHK 400 Arbeitsplätze wegen Mangel an Fachkräften nicht besetzt werden.

die öffentliche Diskussion. Gegen diese neuerliche ›Gastarbeiterzuwanderung‹ und den mit ihr verbundenen bekannten Problemen scheinen ihre möglichen negativen entwicklungspolitischen Folgen für Afrika zu sprechen. Die bisherige Geschichte zirkulärer Migration aus Entwicklungsländern zeigt allerdings, dass der Umfang der monetären Rücküberweisungen von Arbeitsemigranten in ihre Heimat ein weit größeres Volumen als die gesamte Entwicklungshilfe der Industriestaaten hat und daher Arbeitsmigration ein wichtiger Faktor für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sein kann.[13] Die zirkuläre Migration kann somit im Laufe der Zeit vielleicht eine Brücke für den Übergang zu Einwanderung bilden. Wie immer dies einzuschätzen ist, eine Öffnung für zirkuläre Einwanderung scheint dennoch derzeit politisch kaum durchsetzbar.

3. Flüchtlingsschutz und Asylgewährung in Deutschland

Für demokratische Verfassungsstaaten haben der Flüchtlingsschutz und die Asylgewährung einen besonderen Stellenwert. Offenheit für Flüchtlinge und Asylgewährung sind zwingende moralische Vorgaben. Die Verweigerung einer humanen Aufnahme von Flüchtlingen verleugnet das Gebot der Solidarität der Menschen mit Menschen. Solche ›Unmenschlichkeit‹ richtet sich gegen die normative Substanz der Republik, gegen die Würde des Menschen und die durch sie begründete Brüderlichkeit der Menschen. Sie entlegitimiert die Republik.

Der am Beispiel der Zuwanderungspolitik dargestellte fremdenfeindliche Zeitgeist äußerte sich ganz besonders in der Behandlung von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Durch verschärfte Grenzkontrollen, restriktive Anerkennungspraxis, abschreckende Lebensbedingungen in den Aufnahmelagern, Reduktion der ›Leistungen‹ für Flüchtlinge über das ›Asylbewerberleistungsgesetz‹ (40 Prozent der Sozialhilfe) sowie über eine gnadenlose Abschiebungspolitik und -praxis wurde für Deutschland die Zuwanderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen auf ein immer geringeres Volumen heruntergeschraubt. Während bis 1997 jährlich mehr als 100.000 Asylbewerber und Flüchtlinge eine Aufnahme beantragt hatten, verringerte sich ihre Zahl danach kontinuierlich von 50.000 im Jahr 2003 auf 35.000 und 29.000 in

13 Auch der Aufbau der Volkswirtschaften Spaniens, Portugals, Italiens und Griechenlands wurde ganz wesentlich durch die ›Remittances‹ ihrer Arbeitsmigranten gefördert. Verschiedene Veröffentlichungen haben in neuerer Zeit immer wieder auf die zentrale Bedeutung der Arbeitsmigranten für die Volkswirtschaften vieler Entwicklungsländer hingewiesen, so z.B. für Pakistan, die Philippinen und Indien. Dabei dürfen allerdings entwicklungspolitisch negative Wirkungen nicht übersehen werden. Dies gilt insbesondere für den Brain Drain in Afrika und vielen außerafrikanischen ›least developed countries‹. Die Creme der afrikanischen Intelligenz wandert schon jetzt in die USA oder nach Großbritannien, Frankreich und Belgien ab. Im südlichen Afrika bricht die Krankenversorgung wegen der Abwerbung von Ärzten und Krankenhauspersonal durch Großbritannien zusammen. Vgl. dazu den Verf. bei der Anhörung des Entwicklungspolitischen Ausschusses des deutschen Bundestags zum Thema, »Die Not der Industrieländer«, in: Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Hg.), *Brain Drain or Brain Gain? – Die Migration Hochqualifizierter, Migration and Development*, Eschborn 2004, S. 11.

den folgenden beiden Jahren. Zuletzt, 2006, waren es nur noch 21.000 Antragsteller. Von ihnen wurden in Deutschland, einem Staat mit einer Bevölkerung von 82 Millionen Menschen, ganze 251 Personen als politische Asylberechtigte mit Bleiberecht anerkannt. Das sind 0,8 Prozent aller Fälle, über die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006 (von insgesamt 30.759 Fällen) zu entscheiden hatte. Dabei ist zu erwähnen, dass nach deutscher Rechtsprechung lange Zeit nur von *Staatsorganen* verfolgten Flüchtlingen politisches Asyl gewährt wurde. Wenn z.B. Angehörige von Minderheiten von ihren Nachbarn totgeschlagen wurden und die Polizei dabei wegblickte, stellte dies für die Gerichte keine politische Verfolgung dar. Die Möglichkeit des Verbleibs solcher Flüchtlinge ist jedoch in der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehen und mittlerweile auch in das Zuwanderungsgesetz aufgenommen, solange nämlich eine Bedrohung für Leib, Leben oder Freiheit andauert.[14]

Prekär ist die Lage der derzeit etwa 160.000 bis 220.000 ›geduldeten‹ Ausländer (Schätzungen), die aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abgeschoben werden dürfen oder können. Ihre Ausreisepflicht ist vorübergehend außer Kraft gesetzt. Gründe können dabei die konkrete Bedrohung für Leben oder Freiheit des Ausländers im Zielstaat sein. Weitere Gründe ergeben sich aus dem Recht auf Wahrung des Ehe- und Familienlebens oder der Reiseunfähigkeit des Ausländers. Ebenso können Duldungen aufgrund fehlender Pässe oder der Weigerung der Heimatländer, die Person aufzunehmen, bewilligt werden.

Es gelang bislang nicht, dem Aufenthalt dieser nur ›geduldeten‹ Menschen eine humanere Gestalt zu geben. Die Berechtigung für die Duldung, welche nach der amtlichen Terminologie nur eine ›ausgesetzte Abschiebung‹ ist, wird von den Behörden regelmäßig alle drei bis vier Monate überprüft. Bei Fortbestand der Ausreise- und Abschiebungshindernisse werden ›Kettenduldungen‹ bei Aufrechterhaltung der Abschiebedrohung erteilt. Die für die Abschiebung zuständigen Behörden aber können mit den Bedrohungsgefahren in den Heimatländern der Flüchtlinge und ihren meist undurchsichtigen Verhältnissen nur unzulänglich vertraut sein. Ihre Entscheidungen gründen daher oft auf subjektiven Ermessensabwägungen. Die Behörden selbst sind letztlich auf Abwehr, auf Beendigung der Duldung durch Abschiebung gedrillt, welche dann in vielen Fällen euphemistisch als »freiwillige Ausreise« – dem Unwort des Jahres 2006 – deklariert wird.

Etwa die Hälfte der ›Geduldeten‹ hält sich seit mehr als sechs Jahren in Deutschland auf, manche bereits in dritter Generation. Die Unsicherheit und die Bedingungen des Aufenthaltes zerbrechen die Lebenskraft dieser Menschen. Oft sind sie nach langem Aufenthalt in Deutschland ihrem Herkunftsland entfremdet und haben nach ihrer Rückkehr kaum noch

14 Vgl. dazu auch Anm. 17.

Chancen für einen Neuanfang. Viele von ihnen sind gut ausgebildet und sprachlich in Deutschland integriert. Meist gelingt die Flucht nach Europa nur bedrohten Eliten. Da sie jedoch keinen oder nur einen sehr eingeschränkten Zugang zu eigener Erwerbsarbeit haben, sind ihre Chancen minimal, die im Zuwanderungsgesetz für sie vorgesehene ›Aufenthaltsberechtigung‹ durch regelmäßiges eigenes Einkommen zu erhalten. Es wiederholt sich die Geschichte des Hauptmanns von Köpenick: Arbeitsberechtigung gibt es nur bei Aufenthaltsberechtigung und Aufenthaltsberechtigung nur bei Arbeitsberechtigung. Also gibt es keine von beiden. Bislang galt zudem: Geduldete dürfen Arbeit nur innerhalb der ihnen zugewiesenen Wohnorte suchen. Von den Arbeitsämtern muss geprüft werden, ob sich für die Besetzung eines gefundenen Arbeitsplatzes nicht Deutsche oder EU-Staatsangehörige finden lassen. Diese genießen prinzipiell ›Vorrang‹. Durch die damit verbundenen langen Prüfzeiten werden Arbeitgeber nicht ermutigt, ›Geduldete‹ einzustellen. Eine gewährte Arbeitserlaubnis bleibt zunächst befristet und kann auch auf bestimmte Betriebe beschränkt bleiben. Besonders benachteiligt sind die Kinder der Geduldeten. Ihnen bleibt ausdrücklich die berufliche Ausbildung und Fortbildung versperrt.

Die hier nur in groben Zügen skizzierten menschenunwürdigen Bedingungen des Lebens der Geduldeten sind seit langem bekannt. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble hat daher den Versuch unternommen, Flüchtlingen, die sich schon lange in Deutschland aufhalten, zu einem Bleiberecht zu verhelfen. Nach dem neuen, von Bundestag und Bundesrat im Juni bzw. Juli 2007 verabschiedeten Gesetz[15] sollen somit Familien nach sechsjährigem und Alleinstehende nach achtjährigem Aufenthalt in Deutschland die Chance auf eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Grundbedingung ist die verbindliche Zusage eines Beschäftigungsverhältnisses, das einen auch in der Zukunft gesicherten Lebensunterhalt verspricht. Die bisherige Vorrangprüfung zu Gunsten deutscher Bewerber oder Bewerber aus der EU für den Arbeitsplatz soll für sie nunmehr entfallen. Weitere Bedingungen sind u.a. der Nachweis »ausreichenden Wohnraums« und deutsche Sprachkenntnisse.

In der Öffentlichkeit entstand der Eindruck, dass mit den neuen Regelungen die Probleme der Duldung aus der Welt geschaffen seien. Dies ist sicher nicht der Fall. Angesichts der bedeutenden Ermessensspielräume der zuständigen Behörden und der zahlreichen Ausschlussgründe für eine Aufenthaltsberechtigung wird geschätzt, dass die Zahl der von den Regelungen betroffenen Begünstigten wahrscheinlich unter 40.000 liegen wird. Dies entspricht einem Anteil von weniger als 20 Prozent aller Geduldeten. Sprachlich und schulisch gut integrierte, minderjährige Kinder über vierzehn Jahren dürfen bleiben. Allerdings müssen

15 Vgl. den Entwurf zur ›Altfallregelung‹ der Bundesregierung, *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*, Bundestags-Drs. 16/5065 vom 23.4.2007, http://dip.bundestag.de/btd/16/050/1605065.pdf, S. 57–58.

die Eltern, sofern sie kein Bleiberecht erhalten, ohne ihre Kinder in die Heimat zurückkehren! Statt der nach außen zum Anschein gebrachten Konzilianz äußert sich in dem Entwurf somit kalter Bürokratismus. So findet sich in dem Gesetz auch ein nahezu perfider Grund, vom Bleiberecht ausgeschlossen zu werden: Es reicht der Vorwurf mangelnder früherer aktiver ›Mitwirkung‹ bei der Ausreise bzw. Abschiebung. Mit diesem Umstand wird beispielsweise im Nachhinein der Aufenthalt in einem Kirchenasyl zum Schutz gegen Abschiebung zum quasi kriminellen Delikt, das jegliches Bleiberecht künftig ausschließt – auch dann, wenn inzwischen amtlich festgestellt wurde, dass die versuchte Abschiebung gegen geltendes Recht verstoßen hätte. Wenn aber die mangelnde Mitwirkung bei der Abschiebung die Chance auf Verbleib ausschließt, werden damit die Flüchtlinge zu Untertanen der Ausländerbehörden, zumal diesen im Verfahren weite ›Ermessensspielräume‹ zugebilligt werden. Sie können nach der Devise verfahren: »Flüchtlinge, verzichtet auf Widerstand gegen Abschiebung! Vertraut uns, dann habt ihr eine Chance auf Verbleib!« Die Geschichte der Abschiebungen dokumentiert jedoch, dass Behörden versuchen, durch Abschiebungen ›Erfolge‹ zu erzielen, um sich weitere lästige Arbeit zu ersparen. Sie wissen, wer abgeschoben ist, kann nicht mehr klagen, selbst wenn die Abschiebung der Rechtsordnung und dem geltenden Recht widersprochen hat. Solche Abschiebepolitik wird nun vom Gesetzgeber sogar noch ausgebaut. In Zukunft soll Flüchtlingen, die aus Schengenstaaten einreisen, die Möglichkeit des Rechtsschutzes gegen Abschiebung verwehrt werden. Somit wird mit dem neuen Ausländergesetz die Rechtsmittelgarantie des Grundgesetzes für solche Flüchtlinge außer Kraft gesetzt. Dies geschieht, obwohl hinreichend bekannt ist, dass viele Schengenstaaten keinen effektiven oder gar humanen Flüchtlingsschutz gewähren. Der Schutz von Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention, zu deren Erstunterzeichnern die Bundesrepublik Deutschland gehört, wird damit zum bloßen heuchlerischen Lippenbekenntnis.

Grundbedingung des neuen Bleiberechts ist, dass die wenigen Flüchtlinge, die nun zumindest vorläufig bleiben dürfen, ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit ›dauerhaft‹ finanzieren können. Aber was heißt auf Dauer? Auch hier wird den Ausländerbehörden ein weiter Spielraum der Entscheidung über Akzeptanz oder Ablehnung eingeräumt. Nach diesen und anderen Bestimmungen bleibt das angebliche Bleiberecht nur ein Bleiberecht auf Probe. Es kann z.B. bei fehlender Eigenfinanzierung oder bei Verbesserung der Situation in den Heimatländern auch nach jahrelangem Aufenthalt in Deutschland widerrufen werden. Alte, kranke und traumatisierte Menschen bleiben von der Chance eines Bleiberechts auf Probe ausgeschlossen. All dies ist ein skandalöser Tiefpunkt der Moral in der politischen Kultur Deutschlands. Letztlich bringt das neue Bleiberecht aber einige erfreuliche Verbesserungen zumindest für einen kleinen Teil der Geduldeten. Angesichts des Gestrüpps politischer Hindernisse für seine Durchsetzung kann es als eine politische Herkulesleistung des Innenministers bezeichnet werden. Zu Recht ist jedoch festzuhalten, dass damit die unendliche Ge-

schichte immer neuer Kettenduldungen und ihrer grausamen menschenrechtswidrigen Konsequenzen für die Mehrzahl der Geduldeten und für neu hinzukommende Flüchtlinge weitergehen wird.

Mit der Hochstilisierung des Bleiberechts für eine kleine Gruppe der Geduldeten zum Zentralproblem deutscher Politik, notfalls sogar mit dem Risiko der Beschädigung der derzeitigen Regierungskoalition, entsteht in Deutschland der Eindruck einer Surrogatdebatte. Sie wird geführt, da viele wichtigere Probleme unbewältigt bleiben. Die populistische Polemik gegen ein Bleiberecht der Geduldeten will dabei nicht zur Kenntnis nehmen, dass Deutschland durch die Genfer Flüchtlingskonvention zu einer humanen Aufnahme von Flüchtlingen völkerrechtlich bindend auch dann verpflichtet ist, wenn dies nicht zum Nulltarif möglich ist.

Die Gegner einer Liberalisierung des Aufenthaltsrechts für Geduldete behaupten, durch sie werde der Abschreckungseffekt der bisherigen Duldungspolitik verringert. Die viel zitierte »Zuwanderung in die Sozialsysteme« und die Belastung der Sozialkassen würde zunehmen. Bei Verwirklichung der Vorschläge zum Bleiberecht Geduldeter müsse daher die Abwehr von Zuwanderung verstärkt werden. Zu fordern seien also eine verbesserte Kontrolle des Zuzugs sowie noch dürftigere Bedingungen des Aufenthalts und eine weitere Senkung der an sich schon extrem niedrigen Leistungen nach dem ›Asylbewerberleistungsgesetz‹ (ein Euphemismus!). Es war zu befürchten, dass das hier vorgeschlagene politische Tauschgeschäft – Zustimmung für Erleichterungen des vorläufigen Aufenthaltsrechts einer kleinen Gruppe Geduldeter im Tausch für die verschärfte Abschottung Deutschlands gegen Zuwanderung – reale Chancen haben würde. Jedenfalls deutete sich dieses Tauschgeschäft schon in dem am 8. Februar 2007 vorgelegten Entwurf des Bundesinnenministeriums für ein ›Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union‹ an – eine unter politischem Druck in Zukunft sicher noch weiter verschärfbare Vorlage für die von der Koalition nunmehr beschlossene Revision des Zuwanderungsgesetzes. Im Unterschied zu den liberaleren Richtlinien der Europäischen Union bringen fast sämtliche Bestimmungen des Entwurfs erhebliche Einschränkungen der bisherigen Zuwanderungsbedingungen. So wird nun von nachreisenden Familienangehörigen schon vor der Einreise der Erwerb von Deutschkenntnissen verlangt, was ihnen oft gar nicht möglich sein kann, wenn sie nicht in Hauptstädten mit fremdsprachlichen Unterrichtsmöglichkeiten wie z.B. Goethe-Instituten wohnen. Für die nachreisenden Familienangehörigen von Staatsangehörigen, die für die Einreise keines Visums bedürfen (u.a. EU-Bürger, US-Amerikaner, Australier, Japaner) wird der Nachweis von Deutschkenntnissen nicht verlangt. Zu Recht wird dies in der Türkei und anderen Nachzugsländern als Diskriminierung empfunden. Zugleich wird die Einbürgerung von Zuwanderern durch Wissens- und Sprachprüfungen erschwert, an denen auch viele

deutsche Bürger scheitern würden.[16] Dazu kommt der schon erwähnte, nach rechtsstaatlichen Normen nicht akzeptable Abbau des Rechtschutzes gegen unberechtigte Abschiebung an der Grenze bei der Einreise. In der Gesamtbilanz läuft alles auf ›verbesserte‹ Abwehr weiterer Zuwanderung hinaus. Und dies alles zu einem Zeitpunkt, zu dem die Zuwanderung von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen nach Deutschland einen präzedenzlosen, im internationalen Vergleich bemerkenswerten Tiefstand erreicht hat. Die gigantischen Kosten des für die Kontrolle und die Abwehr von Flüchtlingen benötigten Behördenapparats übertreffen bei weitem die eventuellen finanziellen Einsparungen durch angebliche Abwehrerfolge und die inhumane Behandlung von Flüchtlingen.

Demokratien gründen ihre politischen Ordnungen auf die Menschenwürde und die Menschenrechte. Die im Grundgesetz genannte Würde des Menschen gilt nicht nur für Deutsche. Fremdenfeindlichkeit und eine inhumane Flüchtlingspolitik sind Verstöße gegen diese Vorgabe. Sie sind keine lässlichen Sünden. Durch ihre Hinnahme entlegitimieren sich demokratische Staaten. In der Bonner Republik war die Integration vieler Millionen Flüchtlinge und der Mythos eines liberalen Asylrechts[17] ein wesentlicher Beitrag zu ihrer eigenen, zunächst keineswegs selbstverständlichen moralischen Legitimierung und der ihr folgenden politischen Stabilisierung. Die Defizite der Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik haben dieses Gründungskapital der Bonner Republik zunehmend aufgezehrt. Die Qualität der Demokratie der neuen Berliner Republik wird ganz wesentlich davon bestimmt werden, ob oder inwieweit es gelingen wird, die bornierte Fremdenfeindlichkeit in der Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik Deutschlands zu überwinden.

Beunruhigend ist, dass die Proteste von Kirchen und Menschenrechtsorganisationen gegen die menschenrechtswidrigen Bestimmungen des neuen (angeblichen) Bleiberechts und die Bekämpfung weiterer Zuwanderung in den deutschen Medien und der deutschen Zivilgesellschaft bisher kaum Widerhall gefunden haben. Nach über fünfzig Jahren Vergangenheitsbewältigung scheint vergessen zu sein, dass ihr Sinn nicht alleine im Registrieren lag und liegt, sondern Anstöße für eine halbwegs humane Gestaltung der Gegenwart geben sollte. Deutschland, dies ist die Bilanz des Fußballsommers von 2006, ist wieder eine Nation. Viele

16 Da für die Abnahme der Prüfungen Landesbehörden zuständig sind, wird sich in Zukunft nach der Föderalismusreform der Föderalismus noch stärker als bisher in der Aufnahmepolitik der einzelnen Bundesländer bemerkbar machen. An dem berühmt/berüchtigten Wissenstest des Landes Hessen soll sogar Ministerpräsident Koch gescheitert sein. Der Föderalismus äußert sich schon jetzt in den krassen Unterschieden der Einbürgerungspraxis und Einbürgerungszahlen zwischen den einzelnen Bundesländern.

17 Ein ›Mythos‹, da die wenigsten Zeitgenossen die restriktiv ausprägte Praxis der Asylgewährung wahrgenommen haben. Asyl wurde, wie bereits gezeigt, in der Rechtsprechung nur den von *staatlichen* Organen ihrer Heimatländer verfolgten Personen gewährt. Flüchtlingen z.B. aus Staaten ohne erkennbare staatliche Autorität (etwa Somalia oder zeitweilig Afghanistan) erhielten somit wegen mangelnder Staatlichkeit kein Asyl, was sich erst mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes (2005) änderte.

scheinen nun aber zu glauben, dass Deutschland sich wieder beruhigt in die Reihe jener Nationalstaaten einreihen kann, die sich gleichgültig gegenüber dem Schicksal der Menschen verhalten, die nicht dem eigenen Kollektiv zugehören.

4. Die Integrationsdebatte und ihre Folgen für die Zuwanderer

Die positive Leistung des Zuwanderungsgesetzes war die Anerkennung der Integration der Zuwanderer als prioritäre politisch-gesellschaftliche Herausforderung. Positive Aspekte des Zuwanderungsgesetzes sind u.a. auch die Vereinfachung der bisherigen Aufenthaltstitel, verpflichtende Angebote zum Sprachunterricht und der staatsbürgerlichen Unterrichtung. Positiv zu bewerten sind zuletzt insbesondere auch die verschiedenen Bemühungen der Bundesregierung zur Verbesserung der Integration islamischer Zuwanderer. Besonders hervorzuheben sind die geradezu revolutionären Bekundungen von Innenminister Wolfgang Schäuble, dass, im Hinblick auf die Präsenz der Muslime in Deutschland, der Islam als Teil der Kultur Deutschlands Anerkennung finden müsse.

In der Debatte über Zuwanderung wird Integration[18] häufig nicht als eine von allen Bürgern immer neu zu bewältigende, lebenslange soziale, kulturelle und politische Aufgabe verstanden. Integration wird vielmehr als Programm für Zuwanderer definiert, das erfolgreich abgeschlossen werden kann und muss – und daher der Einbürgerung vorausgehen sollte. Weitere Zuwanderung setzt voraus, dass zunächst einmal die bisherige Zuwanderung integriert werden müsse. Integration steht also zunächst für die Blockade neuerlicher Zuwanderung. Da dabei mit Integration von den meisten ein Unsichtbarwerden der Zuwanderer gemeint ist, werden Erwartungen geweckt, die auch in klassischen Einwanderungsländern, wenn überhaupt, meist nur innerhalb mehrerer Generation erfüllt wurden. Als kurzfristige Perspektiven und Postulate für Integration verstärken solche Erwartungen, weil sie nicht erfüllt werden können, geradezu zwangsläufig negative Einstellungen gegenüber Zuwanderern. Zugleich kann damit weitere Zuwanderung in ferne Zukunft verlegt werden.

Bei vielen Deutschen wird durch die derzeitige Integrationskampagne zudem die Vorstellung verstärkt, die Zuwanderer hätten eine Pflicht zur Integration, obwohl diese Integration in Deutschland lange gar nicht gewünscht war. Übersehen wird dabei, dass die deutsche Mehrheitsbevölkerung ein primäres Eigeninteresse an der Integration der Zuwanderer haben

18 Zur Integrationsthematik vgl. insbes. Klaus J. Bade, »Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik«, in: ders./Hans-Georg Hiesserich (Hg.): *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis* (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 11), Göttingen 2007; dazu auch d. Verf., »Die Integration von Zuwanderung in Deutschland«, in: *Migration und Soziale Arbeit*, 29. 2007, 2, S. 98–106.

sollte, denn die Zuwanderer sind irreversibel da und ihre Zahl und ihr politischer Einfluss wird auch ohne weitere Zuwanderung kraft ihrer höheren Geburtenzahlen und Konzentration in urbanen Ballungszentren weiterhin zunehmen. Schon heute beträgt nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes der Anteil der Migrantenkinder in Nürnberg 67 Prozent, in Frankfurt am Main 65 Prozent und in Düsseldorf und Stuttgart jeweils 64 Prozent. Diese Anteile werden schon bald weiter steigen. Die meisten wollen nicht sehen oder gar begreifen, dass Deutschland schon in zwanzig Jahren auch ohne weitere Zuwanderung durch einen hohen Anteil von Menschen, die keine ›deutschen‹ Ahnenpässe vorweisen können, tief greifend verändert sein wird. Mangelnde Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und die damit verbundenen sozialen Probleme können schon bald zu einer konfliktiven und kostspieligen Spaltung der Gesellschaft Deutschlands führen. Das bombastische amtliche Rezept für Integration »Fordern und Fördern« deckt sich nicht mit der Rechts- und Interessenlage vieler Zuwanderer. Die EU-Ausländer Deutschlands und auch die türkischen Zuwanderer haben wegen der Assoziation der Türkei mit der EU ein sicheres Aufenthaltsrecht. Für über die Hälfte der Zuwanderer sind daher Forderungen nach Integration durch Zwang wenig realistisch. Es gilt zu begreifen: Integrationspolitik ist keine generöse Gabe aus Nächstenliebe, sondern entspricht zuvörderst den vitalen Interessen der Aufnahmegesellschaft selbst.

Für Integration muss geworben werden, wenn mit ihr die Identifikation der Zuwanderer mit Deutschland als Nation erreicht werden soll, wenn also Zuwanderer wie in klassischen Einwanderungsländern als Patrioten gewonnen werden sollen, die sich mit ihrem Aufnahmeland als neuer politischer Heimat identifizieren. Denn darum sollte es doch letztlich gehen. Dies sollte das allem übergeordnete Ziel der Integrationspolitik sein. Gute deutsche Sprachkenntnisse verbessern zwar die wirtschaftlichen Chancen der Zuwanderer, sie verbürgen jedoch nicht ihre Identifikation mit Deutschland als Nation, sie machen sie nicht zu Patrioten. Schweizer und Österreicher sprechen deutsch. Sie wollen deshalb aber dennoch keine Deutschen sein.

Mit ›Integration‹ werden künftig Probleme angegangen, die es auch in der endogenen deutschen Bevölkerung gibt und die daher nicht als Spezifikum von Zuwanderern behandelt werden sollten. Hohe Arbeitslosigkeit, mangelhafte schulische Erfolge, unzureichende Beherrschung der deutschen Sprache oder Benachteiligung von Frauen gibt es keineswegs nur bei Zuwanderern, sondern in reichlichem Umfang auch unter Deutschen. Sie werden für Deutsche aber zu Recht nicht als Symptome ihrer mangelnden Integration, sondern als soziale Probleme und Aufgaben der Sozialpolitik wahrgenommen. Deutsche Arbeitslose oder Schulabbrecher werden nicht als unzureichend integrierte Deutsche bezeichnet und gerügt. Bei Ausländern ist das jedoch anders. Es ist die Rede von ›den‹ Ausländern. Unterschiede zwischen den zugewanderten Ethnien, ihrer sozialen Lage, ihres Sozialverhaltens, ihres Bil-

dungsstandards, ihrer Leistungen und ihrer ökonomischen Erfolge kommen nicht in den Blick. Ferner wird nicht gesehen, dass die Vergleiche mit Durchschnittswerten der endogenen deutschen Gesellschaft nur einen begrenzten Aussagewert haben und als Pauschalaussagen diskriminierend wirken müssen. So schneiden auch deutsche Jugendliche aus sozial benachteiligten Schichten schlechter ab als Kinder aus den Mittel- und Oberschichten. Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit gibt es auch unter deutschen Arbeitern in den neuen Bundesländern und den Regionen der alten von Automatisierung besonders betroffenen Industrien. Sie ist keine Charaktereigenschaft. Wie die zuvor genannten sozialen Defizite sollte auch Arbeitslosigkeit als soziales Problem und als spezielle Aufgabe der Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik Deutschlands wahrgenommen und nicht unter der plakativen, die Zuwanderer immer wieder diskriminierenden Begrifflichkeit ›Integration‹ erörtert und angegangen werden.

Und letztlich fällt die Entscheidung über die Integration der Zuwanderer – im Sinne einer positiven Einstellung zur deutschen Gesellschaft – nicht in den vielen, heute nach Jahrzehnten des Desinteresses angebotenen Integrationskursen, Seminaren und Konferenzen, sondern in der Bildungs-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik. Ohne verbesserte Ausbildung und ohne Chancen auf dem Arbeitsmarkt wird die Integration jugendlicher arbeitsloser Zuwanderer wenig Erfolg haben. Damit wird vor allem das Thema der Bildungsreform angesprochen. Für ihren Erfolg wäre eine revolutionäre Konzentration und Umlenkung öffentlicher Mittel auf die Bildungseinrichtungen erforderlich. Statt vieler hundert Kilometer kostspieliger Wände entlang der Autobahnen zum Schutz der alternden Gesellschaft vor Lärm, statt protzigem Aufwand bei öffentlichen Bauten und oft gar nicht benötigtem Straßenbau geht es, um nur einige Essentiale der Reform zu nennen, um besser ausgestattete Hochschulen und Schulen, um besser ausgebildete Lehrer und vor allem kleinere Klassen. In der Bildungsreform fällt die Entscheidung über die Zukunft Deutschlands.

5. Resümee

Besitzt die Mehrheitsgesellschaft eine Messlatte für gelungene kulturelle Integration? Die Frage nach den Messwerten für kulturelle Integration ist im Hinblick auf die sich in ihren kulturellen Lebensformen und Stilen ständig weiter pluralisierende Gesellschaft Deutschlands nicht zu beantworten. Ihre verbindliche Beantwortung stünde im Gegensatz zu dem weiten Spielraum individueller kultureller Lebensformen und Selbstbestimmung, welche die Verfassungen freiheitlicher Demokratien – so auch das Grundgesetz – ihren Bürgern gewähren. Die Kultur Deutschlands ist die Kultur seiner Bürger. Die Grenzen der kulturellen Freiheit und Selbstbestimmung werden durch das Grundgesetz und die Rechtsordnung, die Hausordnung Deutschlands, festgelegt. Integration der Migranten ohne Akzeptanz kultureller Ver-

schiedenartigkeit durch die Mehrheit ist nicht möglich. Migranten aus Indien oder China können gute gesetzestreue Bürger werden, aber kaum zu katholischen bayerischen Bauern oder schwäbischen Pietisten mutieren. ›Learning to live with Diversity‹, die Bejahung und Akzeptanz von ethno-kulturellem Pluralismus im Rahmen der bindenden Vorgaben des Grundgesetzes ist die Hauptbedingung für die Integration unserer Gesellschaft.

In Artikel 3 des Grundgesetzes heißt es, dass niemand wegen seiner Abstammung, seiner Heimat und seines Glaubens bevorzugt oder benachteiligt werden darf. Es wäre konsequent, wenn dieser Artikel auch für Migranten Geltung besäße.

Dies erfordert von der deutschen Mehrheitsgesellschaft tief greifende Änderungen ihrer bisherigen Einstellungen gegenüber Zuwanderern. Aber wir können hier durchaus optimistisch sein.[19] Umfragen zeigen, dass vor allem in Großstädten Gewöhnungseffekte wirksam wurden und der Migrationshintergrund und der Migrant zum Normalfall werden und nicht mehr die Ausnahme bilden. Wie in anderen Einwanderungsländern wird auch in Deutschland die zunehmende Bedeutung der Migranten in der Politik die notwendige Beachtung finden müssen und eine Änderung bisheriger xenophober Blockaden erzwingen.

Gegenüber der Zeit der Gastarbeiterzuwanderung haben sich die sozialen Strukturen und die kulturellen Substanzen der Bundesrepublik grundlegend verändert. Die billige Polemik gegen die multikulturelle Gesellschaft[20] geht an der Wirklichkeit vorbei. Deutschland war im Hinblick auf seine konfessionellen Spaltungen, die Säkularisierung und die Aufklärung zwar schon immer eine multikulturelle Gesellschaft. Durch die bisherige Zuwanderung hat diese kulturelle Vielfalt aber noch einmal erheblich zugenommen. In der Konzentration der Zuwanderer in den Städten, durch ihre größere Kinderzahl sowie durch Freizügigkeit und Mobilität in der Europäischen Union findet diese Entwicklung ihre Fortsetzung. Wie in den Einwanderungsländern Australien und Neuseeland – bis vor kurzem Staaten mit extrem kompakten und wenig dynamischen anglo-irischen Gesellschaften – schaffen Pluralisierungsprozesse durch Zuwanderung Voraussetzungen für Integration und für die Entstehung von vitalen Einwanderungsgesellschaften. Der Übergang zur Einwanderungsgesellschaft kann mit

19 Zur insgesamt positiven Bilanz der Integration vgl. insbes. Bade, Anm. 18.

20 So z.B. Stefan Luft in seinem reißerischen Buch *Mechanismen, Manipulation, Missbrauch. Ausländerpolitik und Ausländerintegration in Deutschland*, Gräfelfing 2006. In der Polemik Lufts gegen die angeblichen Multikultis der Zuwanderungspolitik wird, wie bei dieser Thematik häufig üblich, zuerst der Gegner zurechtkonstruiert, um ihn dann unter Beifall der Uninformierten oder gar der Retter ›der‹ Nation zusammenhauen zu können. Und was wird als Gegenmodell geboten?: Die nie vorhanden gewesene und heute erst recht nicht mögliche, angeblich per se konfliktfreie ethnisch und kulturell homogene Nation. Deutschland ist und war stets ein multikulturelles Land.

.

schweren Konflikten verbunden sein. Sie in erträglichen Formen zu halten, ist die Aufgabe der Integrationspolitik. Für sie wurden durch das Zuwanderungsgesetz und vor allem jetzt durch die neue forcierte Integrationspolitik der Großen Koalition wichtige Grundlagen gelegt. Die möglichen positiven Folgen und die Zwangsläufigkeit von Einwanderung dürfen im politischen Diskurs nicht wieder kleingeschrieben werden. Die absehbaren Folgen der demographischen Entwicklung werden die Öffnung Deutschlands für Einwanderung ohnehin erzwingen.

stern.de
http://www.stern.de/wirtschaft/arbeit-karriere/arbeit/it-branche-greencard-regelung-laeuft-2004-aus-530598.html
Erscheinungsdatum: 2. Oktober 2004, 10:53 Uhr

IT-Branche:

Greencard-Regelung läuft 2004 aus

Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen sollten Fachkräfte mit Hilfe der Greencard aus dem Ausland geholt werden. Doch die Zahl der Bewerber nimmt stetig ab, das Projekt wird beendet.

Mancher gut ausgebildete IT-Experte mit Greencard fand sich auf der Straße wieder
© Joseph Kaczmarek/AP

Als Vorzeigeprojekt des Kanzlers war sie gestartet. Vor vier Jahren, als die IT-Branche noch boomte, schien die Greencard-Regelung gerade zur rechten Zeit zu kommen, um deutschen Unternehmen die globale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Mit dem Sofortprogramm sollte der noch hohe Fachkräftebedarf der Branche gedeckt werden. Doch nach gut einem Jahr war die Euphorie dahin.

Die Zahl der Bewerber aus dem Ausland nahm rapide ab. Mancher gut ausgebildete IT-Experte fand sich hierzulande auf der Straße wieder. Im Zuge der schon 2000 absehbaren Ernüchterung auf dem IT-Markt führte die steigende Arbeitslosigkeit dazu, dass zahlreiche Greencard-Inhaber Deutschland frühzeitig den Rücken kehrten.

Abschreckend hohe Arbeitslosenquote in der Branche

Wie viele diesen Schritt bis jetzt taten, ist nicht bekannt. Fest steht jedoch, dass in den vergangenen vier Jahren rund 17.000 IT-Spezialisten eine Arbeitserlaubnis zugesprochen wurde, wie die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) in Bonn berichtete. Die Regierung hatte 20.000 Greencards als Maximum ausgelotet. In den Anfangsjahren hatte es pro Monat noch bis zu 1000 Arbeitskräfte, vornehmlich aus Osteuropa und Indien, nach Deutschland gezogen. Heute schreckt die schlechte Lage auf dem IT-Arbeitsmarkt viele potenzielle Bewerber ab.

Die hohe Arbeitslosenquote in der IT-Branche veranlasst die Arbeitsagenturen, die wenigen freien Stellen nicht mehr mit Anwärtern aus dem Ausland zu besetzen, "sondern die vorhandenen Greencard-Inhaber so gut es geht wieder in Lohn und Brot zu bringen". Eva Maria Kuhn vom IT-Sonderteam der (ZAV) erklärt: "102 sind momentan gemeldet - da gibt es noch alle Hände voll zu tun."

"Die Lage wird sich bessern"

Das Projekt "Greencard" war eigentlich schon im vergangenen Jahr ausgelaufen. Trotz schwacher Konjunktur verlängerte die Regierung das Programm jedoch bis Ende 2004, um den Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zu überbrücken. Ab 2005 soll dann zwar nicht mehr aktiv geworben werden. Stattdessen sollen gezielt ausländische Spitzenkräfte ins Land kommen, falls freie Stellen von Deutschen oder EU-Bürgern nicht belegt werden können.

Ausländische IT-Spitzenkräfte werden wohl auch in Zukunft benötigt. "Das Interesse an fähigen Leuten ist weiter da. Die Lage wird sich sicherlich auch wieder bessern", erläutert Kuhn. "Langfristig wird die IT-Branche auf jeden Fall wieder interessant werden."

Greencard-Inhaber dürfen nur im IT-Bereich arbeiten

Diejenigen Greencard-Inhaber, die zur Zeit ohne Arbeit sind, kümmert momentan aber nur ihre gegenwärtige, oft schmerzliche Lage. Die Fachkräfte dürfen eine Beschäftigung nur im IT-Bereich ausüben. Eine arbeitslose Arbeitskraft aus dem Ausland, die weniger als zwölf Monate in Deutschland beschäftigt war, erhält Arbeitslosengeld und hat drei Monate Zeit, eine neue Arbeit zu finden. Die neuen Zumutbarkeitsregelungen gelten auch für sie.

Der aus Algerien stammende Abdel Malek Belhadj arbeitete bis Januar 2004 für ein Hamburger Unternehmen. Seitdem er arbeitslos wurde, bemüht er sich vergeblich um eine neue Stelle. Mittlerweile ist er bereit, für ein gutes Angebot das Land zu wechseln. «In Deutschland habe ich zwar zahlreiche Angebote erhalten - die waren aber allesamt schlecht bezahlt.» Eine «schwierige Zeit mit vielen Entbehrungen» hat seit seiner Entlassung auch ein Greencard-Inhaber aus Koblenz. «Seit Januar bin ich auf Arbeitssuche. Jetzt endlich bekomme ich einige interessante Angebote.» Dem diplomierten Informatiker wurde Ende vergangenen Jahres betriebsbedingt gekündigt.

"Hauptsache Arbeit"

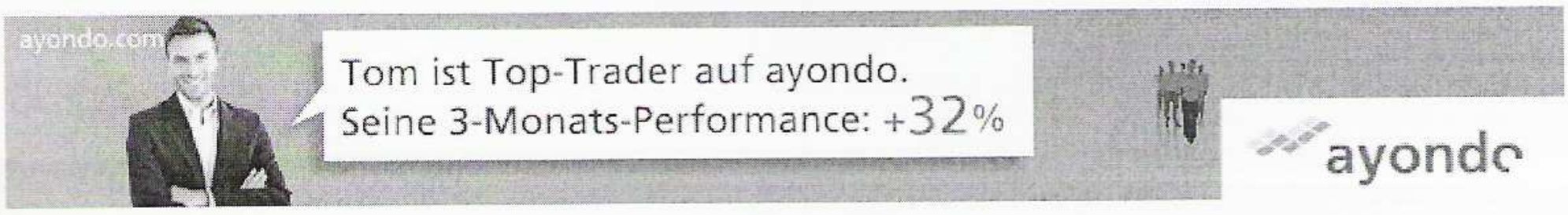
Nun bemüht er sich im gesamten Bundesgebiet um eine Stelle - trotz Familie und Umzugskomplikationen. Er sei auch bereit gewesen, teilzeitlich zu arbeiten oder weniger gut bezahlte Stellen anzunehmen: "Hauptsache Arbeit." Entlassungen brauchen andere ausländische Spitzenkräfte aber wohl weniger zu fürchten. Kuhn sagt: "Die meisten Arbeitgeber sind mit den Greencard-Inhabern zufrieden und möchten sie auch gerne länger beschäftigen."

Johannes Spätling/DPA

© 2011 stern.de GmbH

Pressemitteilungen-online.de

Pressemeldungen kostenlos veröffentlichen



Jan
26

Einwohnerzahl mit Migrationshintergrund in Deutschland steigt

Abgelegt unter: Wirtschaft & Verbände

Google-Anzeigen
- Aktien Empfehlung
- Aktien Einsteiger
- Welche Aktien
- Wann Aktien Kaufen

Google-Anzeigen
- Fragebogen Muster
- Aktien Prognose
- Aktien Ordern
- Umfrage Fragebogen

Google-Anzeigen
- Aktien Spekulieren
- Aktien Investieren
- Aktien CFD
- Aktien Realtime

Beitrag gefällt mir

Wiesbaden (ots) - Im Jahr 2008 hatten 15,6 Millionen der insgesamt 82,1 Millionen Einwohner Deutschlands einen Migrationshintergrund.

LILJEBERG Research Int.
Qualifizierte Befragungen von Türken in Deutschland
www.liljeberg.net

Online-Kundenbefragung
unkompliziert m. Webdienst online erstellen, durchführen & auswerten
www.2ask.de

Holz schlägt Aktie - 12%
Sichere Geldanlage bis 12% Rendite Steuerfrei und inflationsgeschütz
go2.LifeForestry.com/Geldanlage

Google-Anzeigen

Das heißt, 19% der Bevölkerung sind seit 1950 nach Deutschland zugewandert oder Nachkommen von Zugewanderten (2007: 18,7%, 2005: 18,3%). Dies teilt das Statistische Bundesamt (Destatis) auf Basis von Zahlen aus dem Mikrozensus mit. Der gestiegene Anteil ist auf zwei Ursachen zurückzuführen: Gegenüber 2007 ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund durch Zuzug und Geburten um 155 000 angewachsen, gleichzeitig ist die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund um 277 000 auf 66,6 Millionen zurückgegangen.

Von der Bevölkerung mit Migrationshintergrund waren 2008 etwa 7,3 Millionen Ausländerinnen und Ausländer (8,9% der Bevölkerung), und 8,3 Millionen Deutsche mit Migrationshintergrund (10,1% der Bevölkerung). Gegenüber dem Vorjahr ist die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer um 10 000 zurückgegangen, die der Deutschen mit Migrationshintergrund hat um 166 000 zugenommen.

Mit 10,6 Millionen stellen die seit 1950 Zugewanderten - "die Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung" - wie im Vorjahr zwei Drittel aller Personen mit Migrationshintergrund; unter ihnen sind 5,6 Millionen Ausländerinnen und Ausländer und 5,0 Millionen Deutsche. 3,1 Millionen dieser 5,0 Millionen Deutschen sind (Spät-)Aussiedler oder Ehepartner und Kinder von (Spät-)Aussiedlern.

Von der in Deutschland geborenen "Bevölkerung mit Migrationshintergrund", aber "ohne eigene Migrationserfahrung" sind 1,7 Millionen Ausländerinnen und Ausländer und 3,3 Millionen Deutsche. Die Zahl der Deutschen mit Migrationshintergrund hat sich gegenüber dem Vorjahr um 94 000 erhöht, die der Ausländerinnen und Ausländer ist annähernd konstant geblieben.

Europa ist für die Migration in Deutschland quantitativ besonders bedeutsam: es stellt 78,0% der 14,3 Millionen nach ihren Wurzeln zuordenbaren Menschen mit Migrationshintergrund. Aus den 27 Mitgliedsländern der Europäischen Union kommen 33,8%. Europa wird gefolgt von Asien/Ozeanien mit 15,1%.

Die Türkei führt mit gut 2,9 Millionen die Liste der wichtigsten Herkunftsländer an, gefolgt von den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion mit zusammen knapp 2,9 Millionen, Polen mit 1,4 Millionen und den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens mit zusammen 1,3 Millionen. Auf die Gastarbeiter-Anwerbeländer ohne Jugoslawien und die Türkei kommen zusammen 1,7 Millionen Personen mit Migrationshintergrund: Darunter sind Italien mit 795 000 und Griechenland mit 391 000 die häufigsten Herkunftsländer. Bei den (Spät-)Aussiedlern ist die Russische Föderation (681 000) vor Polen (568 000), Kasachstan (412 000) und Rumänien (210 000) am häufigsten als Herkunftsland genannt.

Insgesamt 1,3 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund lassen sich nicht eindeutig Herkunftsländern zuordnen, zum Beispiel weil sie die Staatsangehörigkeit vor Zuzug als (Spät-)Aussiedler nicht angegeben haben, oder weil sie als Deutsche mit beidseitigem Migrationshintergrund Eltern aus unterschiedlichen Herkunftsländern haben.

Der Unterschied zwischen den Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ist hinsichtlich vieler Merkmale deutlich ausgeprägt. So sind Personen mit Migrationshintergrund deutlich jünger als jene ohne Migrationshintergrund (34,4 gegenüber 45,3 Jahre), weitaus häufiger ledig (45,5% gegenüber 38,4%), und der Anteil der Männer unter ihnen ist höher (50,4% gegenüber 48,6%). Sie leben häufiger im früheren Bundesgebiet beziehungsweise in Berlin (96,0% gegenüber 81,3%). Ein fehlender allgemeiner Schulabschluss ist bei ihnen häufiger anzutreffen (14,2% gegenüber 1,8%), ebenso ein fehlender beruflicher Abschluss (44,3% gegenüber 19,9%). Außerdem sind Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 25 bis 65 Jahren nahezu doppelt so häufig erwerbslos wie jene ohne (12,4% gegenüber 6,6% aller Erwerbspersonen) oder gehen ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung, zum Beispiel einem Minijob, nach (13,7% gegenüber 9,0% aller Erwerbstätigen).

Weitere Informationen bietet die Fachserie 1 Reihe 2.2 "Bevölkerung mit Migrationshintergrund", die kostenfrei im Publikationsservice von Destatis erhältlich ist.

Weitere Auskünfte gibt: Dr. Gunter Brückner, Telefon: (0611) 75-4365, E-Mail: gunter.brueckner@destatis.de

Rückfragen an obigen Ansprechpartner oder an: Statistisches Bundesamt Telefon: (0611) 75-3444 E-Mail: presse@destatis.de

Ähnliche Meldungen zum Thema

- Leistungen für Asylbewerber gehen weiter zurück
- 96 100 Ausländer wurden 2009 eingebürgert
- 25 % der in Deutschland geborenen Kinder haben ausländische Eltern
- Anzahl der Ausländer in Deutschland geht 2009 zurück
- Italien auf Platz eins - Top 10 der schlechtesten Autofahrer Nationen
- 20 Prozent Bundesbürger betreiben Online-Handel bei Ebay oder Amazon
- Unternehmensgründungen in Deutschland - Einwanderer machen sich häufig selbstständig
- Armutsgefährdung im EU-Vergleich
- Pro-Kopf-Verbrauch von Mineralwasser bei rund 131 Liter
- Weltbevölkerung überschreitet 2011 Sieben-Milliarden-Marke
- 20% Frauen zwischen 41 und 45 Jahren sind kinderlos
- 9,5% Menschen waren 2009 auf soziale Mindestsicherung des Staates angewiesen
- Nettoeinkommen privater Haushalte in Deutschland 2008 durchschnittlich 2 914 Euro
- 8 % mehr Privatpleiten - Junge Bundesbürger besonders betroffen

Zum Thema: Ausländer, Bevölkerung, Migranten, Statistik

Kein Kommentar

Trackback
Kommentar hinterlassen

Kommentieren

Name (benötigt)

Mail (wird nicht veröffentlicht) (benötigt)

Website

1 + 6 (required)

Kommentieren

XHTML: Du kannst die folgenden Tags nutzen: <a href="" title=""> <abbr title=""> <acronym title=""> <b> <blockquote cite=""> <cite> <code> <del datetime=""> <i> <q cite=""> <strike>

Meistgesucht: Zinsen, Ökostrom

Google-Anzeigen

Dax Ausblick 2011, Gratis
Haben Sie ein Vermögen über 500T€? Für Sie wichtige Studie anfordern!

Kundenbefragung
Gezielte Kunden-Befragungen mit eigener Online Panel Community
www.globalpark.de/kunden...

Krankenversicherui
für alle ausländischen Gäste - Sicherheit für bis zu 365 Tagen
www.bernhard-reise.com/g...

Harris Interactive AG
Innovative Marktforschung mit eigenem internationalem Onlinepanel

Unser Online-Umfrage-Tool
verursacht uns kaum Kosten. Wir geben das preislich weiter.
www.polliscope.de

Pressemeldungen

PR-Artikel schreiben und veröffentlichen.
- **Registrieren**

Kategorien

- Auto & Verkehr
- Bauen & Wohnen
- Bücher & Medien
- Bildung & Berufe
- Computer & Hardware
- Diverse Meldungen

- Energie & Umwelt
- Essen & Trinken
- Film & Fernsehen
- Finanzen & Versicherungen
- Freizeit & Events
- Gesundheit & Medizin
- Handy & Kommunikation
- Kunst & Kultur
- Kurzmeldungen
- Mode & Lifestyle
- Musik
- Politik
- Recht & Gesetz
- Software
- Sport
- Stars & Sternchen
- Technik & Elektronik
- Touristik & Reisen
- Werbung & Marketing
- Wirtschaft & Verbände
- Wissenschaft & Forschung

Archiv durchsuchen

Juli 2011

M	D	M	D	F	S	S
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

« Jun

Neue Themen

Abzugsverbot Angriffsmethoden Arbeitsvermittlung Anlagezertifikate Antenne Goldbarren Zukunftsmarkt Bankdienstleistunger

Letzte Meldungen

- 3G Überwachungskamera - " VIU2 " verspricht einfaches Set-up und flexible Nutzung
- Markenrecht - Eintragungsfähigkeit einer Marke
- Jesus, Burka und Bierkästen - Gottes Segen allein schützt nicht vor Kündigung
- Mobile Web immer beliebter - Apple Nutzer erzeugen den meisten Traffic
- Wer einen im Krankheitsfall versorgt
- Gesetzliche Krankenkassen sollen mehr Mutter-/Vater-Kind Kuren genehmigen
- Babys können Gefühle "hören"
- Zu wenig Gesprächzeit lässt Arztbesuche zunehmen
- Wer darf kündigen?
- Geldanlage, Immobilienfinanzierung oder Vorsorge - Bankfiliale bleibt wichtig

Top Stichwörter

Unternehmen Umfrage Studie Forschung Banken Medizin Gesundheit Auto Börse Internet Geld Urteile Wirtschaft Deutschland Trend Entwicklung Vergleich Technologie Gesetz Kinder Zukunft Fahrzeuge Statistik Test Tips Finanzkrise Beruf Analyse Computer Behandlung Bevölkerung TV Sicherheit Arzt Frauen Ratgeber Wissen Handy Untersuchung Urlaub Arbeitnehmer Ernährung Energie Anbieter PC Risiko Patienten Motor Konjunktur Erkrankung Sparen Europa Autohersteller Fussball Aktien Erfolg Qualität Preise Steuer Kommunikatio Nachrichten Autofahrer Umsatz Betriebe Facebook Hersteller Arbeitsmarkt Versicherung Service Kosten Haus Wettbewerb Forscher Therapie Marketing

Impressum Sitemap Copyright © 2008 - 2011 www.pressemitteilungen-online.de

Gari Pavković ist Integrationsbeauftragter der Stadt Stuttgart.

DOSSIER Wirtschaftliche Potenziale von Migration & Integration

Städtische Wirtschaftspotenziale von Migration und Integration am Beispiel der Stadt Stuttgart

von Gari Pavković

Die Ausgangssituation: Wirtschaftsstandort Stuttgart als internationale Stadt

Stuttgart hat mit den höchsten Migrantenanteil an der Gesamtbevölkerung unter den deutschen Großstädten: 38 Prozent aller Einwohner haben einen Zuwanderungshintergrund – in absoluten Zahlen über 220.000 Personen. Diese umfassen Pass-Ausländer aus knapp 180 Herkunftsstaaten (21,7 Prozent), eingebürgerte Ausländer (10 Prozent) und Aussiedler (6,3 Prozent – Zahlen vom 31.12.2006). Über die Hälfte aller Stuttgarter Kinder und Jugendlichen stammen aus Einwandererfamilien.

Stuttgart gehört zugleich zu den bedeutendsten Wirtschaftsmetropolen in Europa. Innovative Branchen wie der Fahrzeug- und Maschinenbau oder die elektrotechnische und elektronische Industrie haben die Stadt als Produktionsstandort weltbekannt gemacht. Auch im Dienstleistungssektor präsentiert sich Stuttgart wachstumsstark: seit 1991 hat die im „Tertiären Sektor" erwirtschaftete Bruttowertschöpfung um fast 50 Prozent auf 20 Mrd. Euro zugelegt.

Der Erfolg der „Exportstadt" Stuttgart in der Welt hängt eng zusammen, wie Stadtverwaltung und Bürgergesellschaft mit der Welt in Stuttgart umgehen, d.h. wie die Kommune das Zusammenleben der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung integrationspolitisch gestaltet.

Integrationspolitik als gesamtstädtische Strategie – das Stuttgarter Bündnis für Integration

Im Jahr 2001 übernahm der Oberbürgermeister Wolfgang Schuster den Stab des Integrationsbeauftragten in seinen Geschäftsbereich. Migration und Integration wurden „Chefsache" im Rathaus und Querschnittsaufgabe in der Verwaltung. Zugleich wurde mit dem *Bündnis für Integration* ein Konzept zur kommunalen Integrationspolitik im Sinne einer Gesamtstrategie entwickelt und politisch verabschiedet, das seitdem fortlaufend weiterentwickelt wird (aktualisiert: Landeshauptstadt Stuttgart 2006: Stuttgarter Bündnis für Integration, www.stuttgart.de/ Suchbegriff Integrationspolitik, die Fortschreibung erscheint im Juni 2007).

Der Stuttgarter Ansatz: Migration und kulturelle Vielfalt als Mehrwert für alle

Die Grundüberlegung bei der Neuausrichtung der Integrationspolitik war: Stuttgart ist eine Einwanderungsstadt und jeder, der hier lebt, ist Stuttgarter Bürger. Die Lebenswelten von unseren zugewanderten Bevölkerungsgruppen – den „neuen Stuttgarterinnen und Stuttgartern" mit Migrationshintergrund – sind nicht nur von Merkmalen wie Staatsangehörigkeit und kultureller Orientierung geprägt, sondern auch und vor allem von der unterschiedlichen Teilhabe der Menschen an Bildung, Arbeit, Wohlstand und sozialer Absicherung sowie von politischen Mitwirkungsmöglichkeiten am kommunalen Geschehen.

Daraus wurden Leitziele für die kommunale Integrationspolitik abgeleitet und für die einzelnen Handlungsfelder konkretisiert:

1. Förderung der Partizipation und der Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten, insbesondere in den Bereichen vorschulische, schulische und berufliche Bildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Wohnen, Zugang zu kommunalen Dienstleistungen, gesellschaftliche und politische Partizipation. Mittel- und langfristig soll möglichst eine Angleichung der sozialen Lebenslagen und der Teilhabechancen von Migranten an die alteingesessene Bevölkerung sichergestellt werden (Leitidee einer sozial gerechten Stadt).

2. Förderung des friedlichen Zusammenlebens der verschiedenen Bevölkerungsgruppen durch weitere Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Kohäsion: sozialräumliche Verankerung der verschiedenen Integrationsprogramme, Maßnahmen gegen die Verfestigung sozialer und ethnischer Segregation in benachteiligten Stadtteilen, Kriminalprävention, Stärkung der nationalitäten- und generationenübergreifenden Begegnungen in den Stadtteilen, aber auch Anerkennung und Förderung der kulturellen und religiösen Vielfalt, verbunden mit einer eine offensiven Öffentlichkeitsarbeit , die insbesondere die Potenziale und Chancen der Migration für die Zukunftsfähigkeit der Stadt angesichts der Herausforderungen durch Globalisierung und demografische Entwicklung herausstellt. Unter der Prämisse „Eine Stadtgemeinschaft – viele Lebenswelten" soll Stuttgart eine lebenswerte Heimat für alteingesessene Bürger bleiben und es für Migranten als Neubürger werden.

3. Nutzung der kulturellen Vielfalt für die Erweiterung der persönlichen und beruflichen Kompetenzen aller in der internationalen Stadtgesellschaft: dies beinhaltet mehr als Anerkennung der kulturellen Diversität als eine Realität. Die Talente und Potenziale der Migranten in Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Sport sollen gezielt gefördert werden (OB Schuster: „die besten Köpfe nach Stuttgart holen, in Stuttgart halten und fördern"). Die Sprachenvielfalt der jungen Migranten soll als eine erweiterte Qualifikation ebenfalls gefördert und somit für die exportorientierte Wirtschaft und den Dienstleistungssektor vor Ort nutzbar gemacht werden. Durch verstärkte Einstellung von Migranten im öffentlichen Dienst und durch interkulturelle Fortbildungen aller Beschäftigten soll die Qualität der kommunalen Dienstleistungen und somit auch die Integration der Zugewanderten verbessert werden (Leitidee einer kulturell kreativen Stadt).

Standortfaktoren innovative Technologien, Toleranz und Talentförderung

In Anlehnung an den amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Richard Florida geht die Verwaltungsspitze in Stuttgart davon aus, dass drei große „T" unseren Standortvorteil im

globalen Wettbewerb der Städte ausmachen: moderne Technologien, die Talente unserer Bürgerinnen und Bürger mit und ohne deutschen Pass und eine ausgeprägte Toleranz in Bezug auf das Zusammenleben in kultureller Vielfalt. Nur die Städte und Regionen, bei denen all diese Faktoren in einem günstigen Verhältnis zusammenfallen, können auch langfristig mit wirtschaftlichem Wachstum rechnen.

Als schwäbische Tüftler sind wir für Entwicklung innovativer Technologien bekannt. Ein entscheidender Standortfaktor im globalen Wettbewerb der Städte ist jedoch das Vorhandensein eines weltoffenen Klimas als Anreiz für leistungsstarke Neuzuwanderer – insbesondere in der Wirtschaft, in der Wissenschaft und im Kulturbereich.

Ein tolerantes, vielfältiges Klima, in dem sich unterschiedlichste kulturelle Impulse gegenseitig bereichern, macht die Stadt für die „kreative Klasse" attraktiv. Dabei gilt es vor allem, die Lern- und Leistungspotenziale der nachwachsenden Generation gezielt zu fördern. Die Vielzahl kreativer Talente mit und ohne Migrationshintergrund schafft eine innovationsfreudige Stimmung und zieht Unternehmen aus den wissensintensiven Dienstleistungsbereichen und den Zukunftstechnologien an. Dies führt zu einer höheren Attraktivität der Stadt auch für Hochqualifizierte aus anderen Regionen.

Talentförderung durch Erhöhung der Bildungschancen von jungen Stuttgartern aus Einwandererfamilien

Gute Bildungsabschlüsse der jungen Menschen mit Migrationshintergrund sind eine zentrale Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit Stuttgarts als Wirtschaftsstandort im internationalen Wettbewerb der Städte und Regionen. Das Bildungsniveau der jungen Migranten stagniert jedoch auch in Stuttgart seit Jahrzehnten, obwohl die Anforderungen der vom Strukturwandel geprägten Wirtschaft an die Berufseinsteiger rasant steigen. In Anbetracht dessen, dass junge Migrantinnen und Migranten inzwischen mehr als die Hälfte aller Kinder und Jugendlichen in Stuttgart ausmachen, wurde die vorschulische, schulische und berufliche Bildung in den letzten Jahren zum Schwerpunkt der kommunalen Integrationspolitik. Wir können es uns einfach nicht leisten, diese Talente zu verschwenden, weil unser Bildungssystem davon ausgeht, dass Diversität das Lernen hemmt und deswegen junge Menschen früh durch Verteilung auf verschiedene Schularten selektiert.

Gegenwärtig erarbeitet die Stadtverwaltung ressortübergreifend und in Abstimmung mit dem Kultusministerium ein gesamtstädtisches Bildungskonzept für 3- bis 16jährige, um die individuelle Förderung und somit den Schulerfolg aller Schülergruppen – unabhängig von ihrer sozialen und ethnischen Herkunft – zu verbessern.

Vom Konzept zur Umsetzung: Bürgerengagement und interkulturelle Öffnung der Strukturen als Pfeiler

Die Ziele und Maßnahmen des Stuttgarter *Bündnisses für Integration* konzentrieren sich auf zwei Felder: die identifikatorische und die strukturelle Integration.

Integration von Zugewanderten ist zuerst ein persönlicher, d.h. individueller Prozess, der von verschiedenen Faktoren abhängt: der Aufnahmebereitschaft der Mehrheitsgesellschaft und ihrer Institutionen für Menschen aus anderen Kulturen, den Möglichkeiten und dem Erfolg der Teilhabe (insbesondere auf dem Arbeitsmarkt), und von „Brückenbauern", die Zugewanderte bei der Überwindung der Eingliederungsschwierigkeiten konkret unterstützen und dabei selbst eine Vorbildfunktion übernehmen. Integrationsarbeit ist Beziehungsarbeit. Die Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft müssen Selbstvertrauen im Umgang mit den „Fremden" entwickeln und einen „Mehrwert" für sich aus der Internationalisierung der Stadtgesellschaft erkennen.

Mit der Ausrichtung der Integrationspolitik als Gemeinschaftsaufgabe (Kommune im wörtlichen Sinne als die Gemeinschaft ihrer Bürger) wurden von Anfang an gezielt zahlreiche ehrenamtlich tätige Einzelpersonen und Vereine in die verschiedenen Maßnahmen und Projekte eingebunden, darunter auch gezielt Migrantenselbstorganisationen. Das freiwillige Bürgerengagement ist ein Pfeiler der Stuttgarter Integrationspolitik. Dafür wurden zum Teil neue Kooperationsstrukturen und Räume geschaffen, zum Teil bestehende interkulturell ausgerichtet. Mit dem Forum der Kulturen wurde ein Dachverband von inzwischen 200 Migrantenkulturvereinen gegründet, der im Rahmen zahlreicher Veranstaltungen und über seine Monatszeitschrift „Begegnung der Kulturen" traditionelle Migrantenkulturen mit international renommierten Künstlern zusammenbringt und somit auch einen wichtigen Beitrag zur Bildungsarbeit im Kontext kultureller Pluralisierung leistet. Migrantenorganisationen engagieren sich neben den klassischen Handlungsfeldern (Kultur und Sport) auch zunehmend in der Jugendsozialarbeit, in der schulischen und beruflichen Bildungsarbeit und in der Elternbildung.

Eine zentrale Rolle bei der politischen Partizipation spielt der neu ausgerichtetete Internationale Ausschuss des Gemeinderats, dessen sachkundige Mitglieder (mit und ohne deutschen Pass) als Experten für Sachthemen berufen worden sind (Sprachförderung, Schule, Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Soziales, Kultur usw.) und nicht auf Grund ihrer ethnischer Herkunft.

Entscheidend für die Verstetigung des Bürgerengagements sind vor allem: die Gewinnung und Schulung der Ehrenamtlichen sowie die Koordination derer Projekte durch interkulturell erfahrene Hauptamtliche, ideelle Anerkennung des Geleisteten durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit der Stadt und der lokalen Medien, Auszeichnungen (z.B. durch die Bürgerstiftung Stuttgart), Bereitstellung von Räumen und Zuschüssen sowie Hilfestellung bei der Akquise von Drittmitteln und/oder bei der Professionalisierung der Vereinsarbeit.

Der zweite Fokus der Stuttgarter Integrationspolitik liegt auf der strukturellen Integration. Eine erfolgreiche Teilhabe an Bildung, Beschäftigung, kommunalen Dienstleistungen und bürgerschaftlichem Engagement hängt nicht nur von der Integrationsbereitschaft der Zugewanderten ab, sondern von der Qualität und somit dem Erfolg der durchgeführten Integrationsprogramme – von der vorschulischen Sprach- und Bildungsförderung über die schulische und berufliche Bildung bis hin zur Altenhilfe. Die interkulturelle Ausrichtung der Institutionen (d.h. der Strukturen) und die Optimierung der jeweiligen Programme für

Menschen verschiedener sozialer und kultureller Herkunft ist deshalb eine Querschnittsaufgabe im Sinne des Diversitätsmanagements. Die Verantwortung für die interkulturelle Qualitätsentwicklung der Integrationsmaßnahmen liegt bei den jeweiligen Ressorts. Der Stab des Integrationsbeauftragten hat dabei eine Monitoring- und Unterstützungsfunktion.

Die interkulturelle Orientierung der Stadtverwaltung und der freien Träger (bezogen auf Migranten als Zielgruppe) bzw. Diversitätsmanagement (bezogen auf die Heterogenität der Zielgruppen insgesamt) wird durch drei parallele Prozesse vorangebracht:

1. Erweiterung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten durch Fortbildungen zu Migrationsthemen, eine verstärkte Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen, Einstellung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund und damit verbunden dem Aufbau von interkulturellen Teamstrukturen. Da eine zunehmende Heterogenität von Arbeitsteams nicht nur zusätzliche Kreativität, sondern auch Konfliktpotenziale beinhaltet, neigen Beschäftigte eher dazu, Diversität zu vermeiden. Personalentwicklung im Sinne des Diversitätsmanagements ist somit eine wichtige Aufgabe der jeweiligen Führungsebenen.

2. Parallel zu Fortbildungen und einer veränderten Einstellungspolitik entwickeln die Ämter und die freien Träger interkulturelle Leitlinien (so z.B. die Leitlinien zur Integration und interkulturellen Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe in Stuttgart, 2005) sowie Handlungsrichtlinien für interkulturelle Teamarbeit. Die Leitlinien und Handlungsempfehlungen sollen die interkulturelle Kompetenz institutionell verankern.

3. Schließlich muss dazu auch eine Erfolgskontrolle der eigenen Maßnahmen in Bezug auf Migranten als Zielgruppe dazukommen – durch indikatorengestützte Monitoringverfahren (um die Ausgangssituation zu erfassen), messbare Zielvorgaben (um die Ausgangssituation zu verbessern – z.B. Deutschkenntnisse vor der Einschulung, Schulabschlüsse, berufliche Integration usw.) sowie Evaluation der Programme (Wirkungsanalysen: inwieweit wurden die Zielvorgaben auch tatsächlich erreicht).

Die erfolgreiche Anwendung dieser Steuerungsinstrumente hängt in Stuttgart wie auch anderswo sehr stark von engagierten Personen in Führungspositionen ab. Die Aufgabe des Integrationsbeauftragten ist es, die genannten Prozesse der interkulturellen Ausrichtung der Institutionen bzw. der interkulturellen Qualitätsentwicklung ihrer Dienstleistungen zu initiieren, zu begleiten oder zu unterstützen. Die erreichten Ergebnisse werden von der Verwaltungsspitze (Bürgermeisterebene) angemessen gewürdigt. Eine Kultur der Anerkennung ist auch für Hauptamtliche wichtig.

Die Rolle der Wirtschaft im Integrationsprozess

Erwerbstätigkeit ist ein zentraler Integrationsfaktor, und Dank einer guten wirtschaftlichen Situation hat die Stadt und Region Stuttgart hier günstigere Rahmenbedingungen als viele andere deutschen Städte und Regionen. Seit einigen Jahren binden wir neben den Kammern auch verstärkt die von Migranten geführten Unternehmen und Verbände in unsere beruflichen Integrationsprogramme ein, so z.B. im Rahmen des Jobstarter-Programms „Aktiv für Ausbildungsplätze" im Projekt „Ausländische Betriebe bilden aus" oder bei beruflichen Qualifizierungsprojekten für benachteiligte Jugendliche im Verbund mit dem Deutsch-Türkischen Business-Center Stuttgart oder mit dem Verein türkischstämmiger Selbständiger „self e.V." Stuttgarter Konzerne wie DaimlerChrysler gehören zu den Erstunterzeichnern der „Charta der Vielfalt", einer Initiative der Bundesintegrationsbeauftragten, für die wir weitere Stuttgarter Unternehmen gewinnen wollen. Dabei wirken wir darauf hin, dass Diversitätspolitik und soziale Verantwortung vor Ort (Bündnis für Integration) und in der Welt (Stuttgarter Partnerschaft Eine Welt) Hand in Hand gehen.

Kommentar anzeigen (0)

Themen

Gesellschaft

Migration

Migration in Deutschland

Überblick

Neue Migrationspolitik

Migration 1871-1950

Migration 1955-2004

Migrationspolitik in der DDR

Migrationspolitik in der BRD

Literatur

Aussiedler

Flucht- und Asylmigration

Politische Partizipation

Bildung

Arbeit

Migration in der EU

Migration weltweit

Newsletter

Kurzdossiers

Länderprofile

English Version: Policy Briefs

English Version: Country Profiles

Links zur Migration in der EU

Weitere bpb-Angebote

Publikationen

Veranstaltungen

Wissen

Lernen

Migration

Migration in Deutschland 1955-2004

Von der "Gastarbeiter"-Anwerbung zum Zuwanderungsgesetz

Migrationsgeschehen und Zuwanderungspolitik in der Bundesrepublik

Carolin Reißlandt

Inhalt

- Einleitung
- 1955-1973 Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte
- 1973-1979 Anwerbestopp und Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung
- 1979-1980 Konkurrierende Integrationskonzepte
- 1981-1990 Wende in der Ausländerpolitik
- 1991-1998 Praktische Akzeptanz der Einwanderungssituation
- 1998-2004 Deutschland, Einwanderungsland? Staatsangehörigkeit und Zuwanderungsgesetz

1998-2004 Deutschland, Einwanderungsland? Staatsangehörigkeit und Zuwanderungsgesetz

In den 1990er-Jahren setzte sich in Deutschland und in allen europäischen Einwanderungsländern die Vorstellung durch, dass bei anhaltendem Zuwanderungsdruck eine erkennbare Abgrenzung nach außen Voraussetzung sei für Migrations- und Integrationspolitik und deren Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung. Der Begrenzung der Zuwanderung von Asylbewerbern, aber auch Aussiedlern diente in Deutschland der erwähnte, verkürzt "Asylkompromiss" genannte Migrationskompromiss von 1992/93. Ihm ging 1990 die Reform des Ausländerrechts voraus. Es folgten zwei weitere für Migration und Integration belangvolle Gesetzesvorhaben: die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes 2000 und die Diskussion um das Zuwanderungsgesetz ab 2001. [...]

Staatsangehörigkeitsrechtsreform 1999

Mit der ebenfalls heftig umkämpften, von Bundesinnenminister Schily (SPD) vorgelegten Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, die seit dem 1. Januar 2000 gültig ist, wurde ein erheblich weiter reichender zweiter Schritt zur Anerkennung der seit langem bestehenden Einwanderungssituation getan. Es brachte den Abschied von der einseitigen Orientierung am Prinzip der Vererbung der Staatsangehörigkeit ("ius sanguinis") und dessen - beschränkte - Ergänzung um das Territorialprinzip des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land ("ius soli"). Das war ein tief gehender Bruch mit ethnonationalen Leitvorstellungen, die man vereinfacht in dem Grundgedanken zusammenfassen konnte, Deutscher könne man zwar sein, aber nicht werden. Zugleich bedeutete diese Reform eine Angleichung an europäische Standards:

Seit dem 1. Januar 2000 in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern erhalten die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit mindestens acht Jahren dauerhaft in Deutschland lebt. Falls die Kinder zugleich auch die ausländische Staatsangehörigkeit der Eltern erwerben, müssen sie sich nach Erreichen der Volljährigkeit bis zum 23. Lebensjahr für eine

Druck-Vers

Artikel vers

Redaktion

Angebote der b

- APuZ: Ost-West- nach Deutschlan
- Grafik: Flüchling aus der DDR und

Links ins Inter

- Anne von Oswal Heimweh und de Zukunft
- Newsletter Migra Bevölkerung: m Informationen z Migrationspolitik
- BMI: Zeitstrahl und Migrationsp
- Verein "Migratio

Staatsangehörigkeit entscheiden. Wollen sie die ausländische Staatsangehörigkeit behalten, verlieren sie die deutsche wieder. Es ist allerdings absehbar, dass dies später so nicht problemlos funktionieren wird. Die Einbürgerung wurde erheblich erleichtert. Ausländer haben unter bestimmten Voraussetzungen, wozu auch das Bestehen eines Sprachtests gehört, seit dem 1. Januar 2000 nach acht - und nicht mehr wie bis dahin nach 15 - Jahren einen Anspruch auf Einbürgerung.

Dieses Angebot wurde durchaus angenommen. Im Jahr 2000, dem ersten Jahr nach der Reform, stieg die Zahl der Einbürgerungen im Vergleich zum Vorjahr um 30 Prozent auf knapp 187.000 an. In den beiden folgenden Jahren sank die Zahl der Einbürgerungen auf 178.100 (2001) und 154.547 (2002). Über 40 Prozent der Personen (64.600), die 2002 die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, waren türkischer Herkunft; mehr als acht Prozent (13.000) der neu Eingebürgerten waren iranischer, 5,4 Prozent (8.400) jugoslawischer Herkunft.

Neue Einsichten: Demografisches Defizit und Bedarf an Qualifizierten

Bei wachsender Einsicht in die Bestimmungskräfte der Bevölkerungsentwicklung war um die Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert Bewegung in die Diskussion um aktive Migrations- und Integrationspolitik gekommen.

Zuvor war über Jahrzehnte politisch ignoriert worden, dass Zuwanderung und Integration von Millionen Menschen die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland immer nachhaltiger prägten. Eine diese Prozesse im Rahmen des Möglichen gestaltende bzw. begleitende Migrations- und Integrationspolitik war deshalb lange ausgeblieben - denn was man tabuisiert, das kann man nicht gestalten.

Eine in dieser Hinsicht neue und überraschende Initiative war im Februar 2000 die Anregung von Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) auf der CeBIT-Messe in Hannover, höchst qualifizierten ausländischen Computerspezialisten eine vorübergehende Arbeitserlaubnis für Deutschland zu erteilen. Das enorme Echo, das dieser Anstoß in der öffentlichen Diskussion fand, zeugte von dem im Laufe der Jahre angewachsenen Problemstau, aber auch von einer verhalten positiven Haltung gegenüber einer aktiven Migrationspolitik in weiten Kreisen der politischen Öffentlichkeit. Aus der Initiative wurde die "Green-Card". Ihr folgte bald eine bayerische "Blue-Card", der sich mehrere Bundesländer anschlossen. Die "Green-Card"-Regelung ermöglicht hoch qualifizierten Fachkräften aus Staaten außerhalb der EU einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland. [...]

Green-Card und Zuwanderungskommission

Der CeBIT-Initiative des Bundeskanzlers folgte die Einberufung der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung" durch Bundesinnenminister Otto Schily (SPD), die am 4. Juli 2001 ihre umfassenden Empfehlungen für eine zukünftige Zuwanderungs- und Integrationspolitik vorlegte.

Die in der öffentlichen Diskussion nach ihrer Vorsitzenden, der früheren Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth (CDU) benannte Kommission forderte einen grundlegenden Wandel in der Migrations- und Integrationspolitik: Eine im Rahmen des Möglichen gesteuerte Zuwanderung sei aus wirtschaftlichen und demographischen Gründen notwendig geworden, der Zugang von Ausländern nach Deutschland müsse umfassend neu geregelt werden. Zu diesem Zweck empfahl die Kommission unter anderem ein Punktesystem, über das Bewerberinnen und Bewerber nach verschiedenen Kriterien wie etwa Alter, Sprachkenntnisse und Ausbildung ausgewählt werden sollten. Unter dem Grundsatz "Fördern und fordern" plädierte die Kommission zudem für umfassende Integrationshilfen, die unter

anderem in Gestalt von Sprach- und Orientierungskursen angeboten werden sollten.

Ein neuer Grundkonsens

Umfragen zufolge nahmen viele Bürgerinnen und Bürger die breit diskutierte Kommissionsarbeit und die Präsentation ihrer Ergebnisse zur Migrationspolitik verhalten positiv auf, erhofften sich davon aber nicht selten vorwiegend eine Begrenzung der Zuwanderung. Insgesamt zeichnete sich in einigen Grundfragen ein breiter, oft als "Paradigmenwechsel" in Migrationsfragen bezeichneter Grundkonsens ab, den die Süßmuth-Kommission in ihrem Abschlussbericht so umschrieb:

"Über Zuwanderung wird heute anders diskutiert als noch vor einigen Jahren: Vertreter der Wirtschaft melden sich zu Wort, warnen vor einem dramatischen Arbeitskräftemangel nicht nur bei Hochqualifizierten, sondern auch bei Facharbeitern, und fordern, die Anwerbung ausländischer Arbeitskräften zu erleichtern. Mittelständische Unternehmer, die seit einigen Jahren bosnische Flüchtlinge beschäftigen, verlangen ein Bleiberecht für diese Menschen, die unverzichtbare Arbeitskräfte sind; Wissenschaftler weisen auf die Folgen der Alterung und den zu erwartenden Bevölkerungsrückgang hin. Ostdeutsche Politiker beklagen die für ihre Kleinstädte und ländlichen Gebiete verheerenden Folgen des Geburtenrückgangs und der Abwanderung. Die Medien greifen solche Wortmeldungen auf und räumen der Zukunft des Arbeitsmarktes, der demographischen Entwicklung und der künftigen Rolle Deutschlands in der Weltwirtschaft größeren Raum in der Berichterstattung ein. [...]

Auch die Stellungnahmen aus den Bundestagsparteien lassen, bei allen fortbestehenden Meinungsunterschieden, eine veränderte Einstellung zur Zuwanderung erkennen: Es scheint Einigkeit darüber zu bestehen, dass Deutschland künftig aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die Zuwanderung vor allem Hochqualifizierter brauchen wird, dass die Integrationsanstrengungen für dauerhaft hier lebende Zuwanderer verstärkt werden müssen und dass für die Steuerung der Wanderungsbewegungen ein umfassendes Instrumentarium entwickelt werden muss. [...]

Die jahrzehntelang vertretene politische und normative Festlegung 'Deutschland ist kein Einwanderungsland' ist aus heutiger Sicht als Maxime für eine deutsche Zuwanderungs- und Integrationspolitik unhaltbar geworden. Denn eine solche Maxime würde verhindert, dass weit reichende politische Konzepte für dieses zentrale Politikfeld entwickelt werden. [...] Die Kommission stellt fest, dass Deutschland - übrigens nicht zum ersten Mal - ein Einwanderungsland geworden ist."

Der Konstanzer Jurist Kay Hailbronner, der der Süßmuth-Kommission angehörte, fasste den neuen Grundkonsens in fünf Positionen zusammen: "1. Die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet hat künftig im Rahmen eines migrationspolitischen Gesamtkonzepts (Zuwanderungsgesetz) zu erfolgen, das sich stärker an den Interessen der Bundesrepublik Deutschland orientiert. 2. Das Gesamtkonzept schließt Rechte auf Daueraufenthalt (Einwanderung) und Integration mit ein. 3. Der befristete Aufenthalt und der Daueraufenthalt qualifizierter Ausländer liegen im Interesse der Bundesrepublik Deutschland und sind unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen und der Arbeitsmarktbedürfnisse mittels eines möglichst flexiblen Instrumentariums zu ermöglichen. 4. Die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern, der nicht im öffentlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegt, ist in stärkerem Maße als bisher einer Steuerung und Begrenzung zu unterwerfen. Ausländer, die über kein Aufenthaltsrecht in Deutschland verfügen, sind in ihre Heimatstaaten zurückzuführen. 5. Ausländern, die sich für einen Daueraufenthalt im Bundesgebiet entscheiden, müssen verstärkte Integrationsbemühungen

(Deutschkenntnisse usw.) abverlangt werden. Umgekehrt sind verstärkte Integrationsangebote von Bund, Ländern und Gemeinden erforderlich. 6. Die Bundesrepublik gewährt weiterhin politisch Verfolgten und aus anderen Gründen schutzbedürftigen Personen Zuflucht."

Debatten um ein Zuwanderungsgesetz 2000 - 2004

Dem entsprach im Kern das von Bundesinnenminister Otto Schily 2001 entworfene "Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern", kurz "Zuwanderungsgesetz" genannt, das auch einige zentrale Ergebnisse der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung" berücksichtigte, andere wiederum nicht aufgriff oder, wie das Punktesystem, nur als Möglichkeit andeutete. Der Gesetzentwurf enthielt weitgehend liberal wirkende, seinen Kritikern zu offene Bestimmungen im Bereich von Arbeitswanderung und Einwanderung. Es profitierte dabei von der Auslagerung einer ganzen Reihe sicherheitspolitischer Restriktionen in den Anti-Terror-Bereich (so genannte Sicherheitspakete I und II), brachte andererseits überwiegend Verschärfungen im Blick auf die Aufnahme von Flüchtlingen bzw. Asylsuchenden und in jenem Bereich, der in der Sprache der Migrationsverwaltung "Rückkehrmanagement" genannt wird. Dieses schließt die Abschiebung ebenso ein wie fördernde und begleitende Maßnahmen zur freiwilligen Ausreise und zur Wiedereingliederung im Herkunftsland. Integration wurde erstmals zur gesetzlichen Aufgabe erklärt, die Migrationsverwaltung insgesamt verschlankt und konzentriert beim Bundesamt für Flüchtlinge und Migration, das aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg hervorgehen sollte. 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 gescheiterte Zuwanderungsgesetz

Der von Bundesinnenminister Otto Schily mit allen Parlamentsparteien in intensiven Gesprächen abgestimmte, aber im Vorfeld des Bundestagswahlkampfs 2002 zunehmend umkämpfte Gesetzentwurf der Bundesregierung hatte mit der Regierungsmehrheit den Bundestag und, nachdem der Vermittlungsausschuss bewusst nicht angerufen worden war, in einer heftig umstrittenen Abstimmung den Bundesrat passiert. Im Mittelpunkt der Kontroversen stand die Kritik der Unionsparteien CDU/CSU, das Gesetz werde im Gegensatz zu seiner Intention weniger zu Steuerung und Begrenzung als zu einer weiteren Öffnung beitragen. Deswegen hatten die Unionsparteien für den Fall einer Regierungsübernahme nach der Bundestagswahl angekündigt, die Inkraftsetzung des Gesetzes zu vertagen und es in der Zwischenzeit nochmals zu überarbeiten. Dazu kam es nicht. Das Gesetz hätte ab 1. Januar 2003 rechtskräftig werden sollen, wurde aber wegen des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat vom Bundesverfassungsgericht im Dezember 2002 zurückgewiesen. Er wurde daraufhin - textgleich - nicht mehr in den Bundestag, sondern direkt in den Bundesrat eingebracht. Damit wurden die Verhandlungen über seine Inhalte im Vermittlungsausschuss eröffnet, die im Oktober 2003 begannen.

Der Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung" und der Entwurf des Zuwanderungsgesetzes brachten Deutschland an die Wende von einer eher reaktiven zu einer aktiven und planvollen Gestaltung von Migration und Integration als zentralen Aufgaben der Wirtschafts-, Gesellschafts- und Kulturpolitik. Das war ein wichtiger Schritt auf dem Weg von einem informellen zu einem formellen modernen Einwanderungsland mit transparenten und kalkulierbaren Angeboten im Innern und nach außen: Als informelles Einwanderungsland kann ein Land gelten, in dem die

Zuwanderung im weitesten Sinne dauerhaft die Auswanderung übersteigt. Es versteht sich nicht als Einwanderungsland, bietet aber vielleicht trotzdem fließende Übergänge von Arbeitswanderungen über Daueraufenthalte zu Einwanderungen. Es fehlen aber Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik, die für ein formelles Einwanderungsland charakteristisch sind.

Dazwischen liegen in der Rechtswirklichkeit vielfältige Übergangsstufen. Ein solches informelles Einwanderungsland war die Bundesrepublik spätestens seit Beginn der 1980er-Jahre schon im sozialen und kulturellen, wenn auch noch nicht im rechtlichen Sinne. Das hat sich schrittweise geändert durch die Reform des Ausländerrechts von 1990 mit ihren Einbürgerungserleichterungen und vor allem durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 2000 mit der beschränkten Einführung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land. Ob, wann und in welcher Form es in der Bundesrepublik Deutschland zu dem letzten Schritt vom informellen zum formellen modernen Einwanderungsland in Gestalt der Verabschiedung eines umfassenden und integralen Zuwanderungsgesetzes kommen wird, war bei Redaktionsschluss (April 2004) immer noch nicht absehbar.

Quelle: Klaus J. Bade/Jochen Oltmer (2004): Normalfall Migration. (ZeitBilder, Bd. 15). Bonn. S. 127-132. www.bpb.de

15. März 2005

top

Themen | Wissen | Veranstaltungen |
Publikationen | Lernen |
Die bpb | Bestellen | Newsletter | Presse | Partner |
Impressum | Datenschutz | Kontakt | Home

„Städte schaffen Integration – Ja zur Unternehmenssteuerreform – Bund und Länder müssen Kinderbetreuung stärker fördern"

Auftakt der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in München

Der Deutsche Städtetag hat zum Auftakt seiner Hauptversammlung in München die besondere Rolle der Städte für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft in Zeiten des demografischen Wandels und der Globalisierung sowie für eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern und anderen benachteiligten Bevölkerungsgruppen hervorgehoben. Die Hauptversammlung des größten kommunalen Spitzenverbandes steht unter dem Motto „Städte schaffen Integration – Stadtpolitik in Zeiten der Globalisierung". In München werden mehr als 1300 Delegierte und Gäste erwartet. Prominente Redner bzw. Diskussionsteilnehmer aus der Bundes- und Landespolitik sind Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, Bayerns Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber, die ehemalige Bundestagspräsidentin Prof. Dr. Rita Süssmuth, die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Prof. Dr. Maria Böhmer, und der nordrhein-westfälische Integrationsminister Armin Laschet.

Der Präsident des Deutschen Städtetages, der Münchner Oberbürgermeister Christian Ude, rief Bund und Länder in der Auftaktpressekonferenz zur Hauptversammlung auf, den Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige finanziell stärker als bisher geplant zu fördern, weil sonst die ehrgeizigen Ausbauziele nicht erreicht werden könnten. Ude zog eine positive Bilanz der Arbeit des Verbandes in den vergangenen beiden Jahren. Als wichtigste Erfolge nannte er den Erhalt der Gewerbesteuer, die nach langem Ringen angehobene Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten der Kommunen für Langzeitarbeitslose sowie das auf europäischer Ebene durchgesetzte Wahlrecht der Kommunen, Angebote für den öffentlichen Nahverkehr im Wettbewerb auszuschreiben oder direkt an eigene Unternehmen zu vergeben.

Die Vizepräsidentin des Deutschen Städtetages, die Frankfurter Oberbürgermeisterin Petra Roth, zeigte sich optimistisch, dass der Bundestag in dieser Woche die Unternehmenssteuerreform verabschiedet und damit die Gewerbesteuer erhalten und in ihrer Struktur verbessert wird. Sie begrüßte, dass die Bundesregierung Schritte unternommen hat, um die kommunalen Steuerverluste durch die Reform zu reduzieren. Bedauerlich bleibe jedoch, dass in den Jahren 2008 bis 2011 keine volle Aufkommensneutralität für die Kommunen gewährleistet werde.

Die einzelnen Themen im Detail

Herausforderung Integration – Integration braucht starke Städte

„Globalisierung, Migration, demografischer Wandel und eine vielerorts wachsende soziale Kluft werden die Stadtgesellschaft der Zukunft

nachhaltig prägen", sagte Städtetagspräsident Ude. Die Städte leisteten schon jetzt einen ganz maßgeblichen Beitrag, um Menschen mit Migrationshintergrund in die Gesellschaft zu integrieren sowie soziale Integration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu erreichen.

„Wir sehen in der Integration und der Stärkung des sozialen Zusammenhalts eine ganz entscheidende Aufgabe der Städte für die Zukunft", so Ude. Integration sei dabei umfassend zu verstehen und müsse sowohl durch Bildungs- und Sozialpolitik als auch durch Stadtentwicklung unterstützt werden. Zum zentralen Handlungsfeld der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sagte er, in einigen Großstädten hätten schon jetzt rund 40 Prozent aller Einwohnerinnen und Einwohner einen Migrationshintergrund. Gerade diese Städte hätten das Thema Integration als wichtige Zukunftsaufgabe erkannt und frühzeitig kommunale Handlungskonzepte vorgelegt.

„Die Städte müssen sich in allen Bereichen, bis hin zu der Betreuung von alten Menschen, auf eine veränderte Bevölkerungsstruktur und mehr Menschen nicht deutscher Herkunft einstellen. Nur starke Städte sind in der Lage, diese Integrationsleistungen wirkungsvoll zu erbringen", betonte Ude. Stark seien die Städte, wenn ihre Stimme auch in der Bundespolitik gehört wird, wenn ihre Kompetenz anerkannt und respektiert und wenn ihre Finanzausstattung den Anforderungen gerecht wird.

Handlungsfelder für Integrationspolitik in den Städten

Städtetags-Vizepräsidentin Petra Roth nannte zum Leitthema der Hauptversammlung „Städte schaffen Integration" und zu einzelnen Handlungsfeldern, die in vier Fachforen erörtert werden, folgende zentralen Befunde des Deutschen Städtetages:

• In der Sozialpolitik gilt es, sich frühzeitig auf die Alterung der Gesellschaft und auf veränderte Familienstrukturen einzustellen. Die herkömmlichen Familienstrukturen sind im Wandel, eine zunehmende Zahl von Einpersonenhaushalten oder Haushalten mit keinen oder nur einem Kind fordern angepasste Konzepte in der Familienpolitik.

• Eine wichtige Voraussetzung für eine gelingende Integration – nicht nur von Zugewanderten – sind Verbesserungen im Bildungssystem. Die Bildungschancen für Kinder und Jugendliche aus sozial schwachen Familien oder aus Migrantenfamilien müssen erhöht werden. Ein besseres und sozial gerechteres Bildungssystem trägt langfristig zum sozialen Frieden bei und ist angesichts des schrumpfenden Potenzials an Erwerbstätigen von großer Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland.

• Eine besondere Rolle für Integrationsmaßnahmen in den Städten spielt die Stadtentwicklungsplanung. In vielen Städten ist zu beobachten, dass sich in einzelnen Stadtteilen sozial schwächere Gruppen und damit auch Menschen mit Migrationshintergrund konzentrieren. Die Städte unternehmen große Anstrengungen, so genannte Problemviertel zu stabilisieren. Die größten Integrationsleistungen dürfen nicht gerade dem Teil der einheimischen Bevölkerung abverlangt werden, der dazu aufgrund seiner eigenen sozialen Situation am wenigsten in der Lage ist.

Bund muss sich stärker am Ausbau der Kinderbetreuung beteiligen

Zum Thema Kinderbetreuung stellte Städtetagspräsident Christian Ude fest, die Städte unterstützten das Ziel, die Betreuungsangebote für unter Dreijährige deutlich auszubauen. **„Es ist erfreulich, dass der Bund jetzt den Ausbau der Kinderbetreuung finanziell fördern und sich auch an den hohen laufenden Betriebskosten beteiligen will. Die Städte finden es aber nicht in Ordnung, wenn die große Koalition die Erwartungen der Eltern auf Betreuungsplätze immer höher schraubt, ohne dafür eine ausreichende Finanzbasis zu legen."**

Erst sollten insgesamt 750.000 Plätze erreicht werden, jetzt ein Rechtsanspruch auf Betreuung für unter Dreijährige. Nach Annahmen, die das Bundesfamilienministerium zum Krippengipfel im April vorgelegt hatte, seien dafür sogar eine Million Plätze erforderlich, was natürlich deutlich höhere Kosten verursache. Ude: **„Wir erwarten, dass der Bund seine Zusage einhält und wirklich ein Drittel der tatsächlichen Gesamtkosten für Investitionen und Betrieb übernimmt. Dazu muss er sein Angebot von vier Milliarden Euro, die sich über sechs Jahre verteilen, deutlich aufstocken."** Denn 4,4 Milliarden Euro betrügen auf der Basis von Annahmen des Familienministeriums bei einem Rechtsanspruch allein die jährlichen Betriebskosten, und mindestens 10 Milliarden Euro kosteten demnach in den Jahren 2008 bis 2013 die notwendigen Investitionen. Diese Kosten beziehen sich allein auf zusätzlich 550.000 Plätze über das geltende Tagesbetreuungsausbaugesetz hinaus. Geschaffen werden müssen aber auch noch etwa 200.000 Plätze im Rahmen dieses Gesetzes, die ebenfalls noch nicht bezahlt sind.

„Wenn Bund und Länder einen Rechtsanspruch wollen, müssen sie ihn auch finanzieren. Sonst wird sich das schöne Versprechen nicht erfüllen lassen." Die Kommunen leisteten schon heute den Löwenanteil bei der Kinderbetreuung und erhöhten Jahr für Jahr ihre Ausgaben dafür, weil sie bereits den Ausbau für unter Dreijährige forcieren.

Der Städtetagspräsident appellierte an die Bundesregierung, über ein Finanzierungskonzept und auch den geeigneten Finanzierungsweg bei einem erneuten „Krippen"-Gipfel zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu entscheiden. **„Das ehrgeizige Projekt eines Rechtsanspruchs für unter Dreijährige lässt sich nur bewältigen, wenn alle Beteiligten die Finanzierungslösung akzeptieren können. Es war ein guter Auftakt, dass Bund und Länder im April die Kommunen in ihre Beratungen einbezogen haben. Deshalb sollte jetzt die so wichtige Finanzierung nicht ohne die Kommunen entschieden werden, die den Ausbau der Betreuung vor Ort bewältigen müssen."**

Gewerbesteuer bleibt als wichtigste Steuer der Städte erhalten

Die Vizepräsidentin des Deutschen Städtetages, die Frankfurter Oberbürgermeisterin Petra Roth, sagte zu der am Freitag im Deutschen Bundestag anstehenden Verabschiedung der Unternehmenssteuerreform: **„Die Städte rechnen damit, dass der Bundestag die Unternehmenssteuerreform mit großer Mehrheit verabschieden wird. Wir halten die Reform für richtig, weil sie die im internationalen Vergleich hohen Steuersätze in Deutschland verringert und gleichzeitig**

die Interessen der öffentlichen Haushalte beachtet. Die Gewerbesteuer bleibt als wichtigste städtische Steuer erhalten, und ihre Bemessungsgrundlage wird sogar erweitert. Das ist ein Erfolg für die Kommunen."

Die Städte begrüßten, dass die Bundesregierung den Anteil von Bund und Ländern an der Gewerbesteuer, die Gewerbesteuerumlage, leicht absenkt und so – wie auch durch eine weitere Regelung – die Steuerausfälle von Städten und Gemeinden reduziert. Zunächst waren die Steuerausfälle in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten auf 4,3 Milliarden Euro geschätzt worden, die sich jetzt voraussichtlich auf eine Größenordnung von etwa 2 Milliarden Euro reduzieren. Petra Roth: **„Es bleibt für uns ein Wermutstropfen, dass es nicht gelungen ist, die uns zugesagte Aufkommensneutralität der Reform für die Kommunen voll zu gewährleisten."**

Erfolge der Arbeit des Deutschen Städtetages seit 2005

In einem Resümee der Arbeit des Deutschen Städtetages in den beiden vergangenen Jahren verwies Städtetagspräsident Christian Ude auf einige beachtliche Erfolge:

- **Gewerbesteuer blieb gegen alle Widerstände erhalten.** Das ist der größte Erfolg für die Städte. Wirtschaftsvertreter und ihnen nahe stehende Stiftungen hätten die wichtigste städtische Steuer am liebsten gestrichen. Jetzt bleibt sie erhalten, und ihre Basis wird sogar verbreitert.

- **Höhere Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten.** Nach längeren Debatten zwischen dem Bund auf der einen und Länder und Kommunen auf der anderen Seite wurde die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose für das Jahr 2007 um 400 Millionen Euro auf 4,3 Milliarden Euro angehoben. Die Städte begrüßen das als deutliche Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Angebot des Bundes von lediglich zwei Milliarden Euro. Die zugesicherte Entlastung der Kommunen durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe um 2,5 Milliarden Euro wird aufgrund der erheblichen Ausgabensteigerungen in diesem Bereich jedoch nicht eintreten.

- **Verbesserte Finanzlage ermöglicht wieder mehr Investitionen.** Die Finanzlage vieler Städte hat sich erfreulicherweise verbessert, vor allem durch einen starken Zuwachs der Gewerbesteuereinnahmen. Die Einnahmen der Städte und Gemeinden aus der Gewerbesteuer stiegen 2006 um 5,5 Milliarden auf einen Höchststand von 31,4 Milliarden Euro. Damit konnte auch die Talfahrt der kommunalen Investitionen gestoppt werden. Bei aller Freude darf aber nicht übersehen werden, dass die Kassenkredite mit 27,7 Milliarden Euro noch immer auf einem Besorgnis erregenden Niveau liegen und viele Städte hohe Defizite abzubauen haben.

- **Erfolg für den ÖPNV.** Die Städte konnten sich mit ihren Vorstellungen zur EU-Verordnung für den Nahverkehr weitgehend durchsetzen. Brüssel erkennt das Recht der Kommunen an, selbst zu entscheiden, ob sie Nahverkehrsleistungen im Wettbewerb ausschreiben oder direkt an ihre eigenen Unternehmen vergeben wollen. Nun können durch die Direktvergabe vor allem in den Ballungsräumen auch weiterhin Bus- und Bahnlinien über die Stadtgrenzen hinweg angeboten werden.

• **Wo Sparkasse drauf steht, ist auch Sparkasse drin.** Der Kompromiss, den Bundesregierung und EU-Kommission in der Frage des Namensrechts der Sparkassen im Zusammenhang mit dem Verkauf der Landesbank Berlin gefunden haben, stellt weiterhin sicher, dass dort „wo Sparkasse drauf steht, auch Sparkasse drin" ist. Starke Sparkassen sind wichtig für die flächendeckende Versorgung mit grundlegenden Finanzdienstleistungen und zur Unterstützung der örtlichen Wirtschaft und des Mittelstandes. Auch im sozialen und kulturellen Sponsoring sind sie unentbehrlich.

• **Städte an Föderalismusreform II beteiligt.** Nachdem zunächst die Städte nur „in geeigneter Form" an den Verhandlungen über die Föderalismusreform zu den Finanzbeziehungen beteiligt werden sollten, sind jetzt die kommunalen Spitzenverbände mit Antrags- und Rederecht von Anfang an in die Föderalismuskommission integriert. Hier wird der Deutsche Städtetag die Interessen der Städte vertreten, ihre Kompetenz einbringen und ihre Forderung vorantreiben, die Städte und Gemeinden mit einem verfassungsrechtlich abgesicherten Anhörungsrecht an den kommunalrelevanten Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen.

» zurück zum Seitenanfang

» Drucken

© Deutscher Städtetag - Alle Rechte vorbehalten

Definition
Postkoloniale Migration
Arbeitsmigration
Familiennachzug
Fluchtmigration
Irreguläre Migration
Spätaussiedler

Der Begriff Migration entlehnt...

sich dem lateinischen Wort *migra* bzw. *migrare* und bedeutet *wandern*, bzw. *übersiedeln*. Aufgrund unterschiedlicher Migrationsformen und -ursachen werden verschiedene Definitionen angewandt. Die Vereinten Nationen (UN) versuchen mit den folgenden Begriffsbestimmungen eine allgemeingültige Definitionsgrundlage zu schaffen. Unterscheidungskriterium hierbei ist die Aufenthaltsdauer im neuen Wohnort:

Auf lange Dauer angelegte Migration...

...erfolgt, wenn sich eine Person, länger als 12 Monate ihrem eigentlichen Wohnort (Staat) fernbleibt und sich an einem neuen Ort aufhält, welcher zum eigentlichen Wohnort wird. Vom Blickpunkt des vorherigen (eigentlichen) Wohnortes ist die Person als Langzeit-Emigrant und vom Blickpunkt des neuen Wohnortes als Langzeit-Immigrant anzusehen.

Auf kurze Dauer angelegte Migration...

...erfolgt, wenn eine Person länger als 3 Monate aber kürzer als 12 Monate ihrem eigentlichen Wohnort (Staat) fernbleibt, ausgenommen die Motive des Wohnortwechsels sind Urlaub, Erholung, Freundschafts- und Verwandtschaftsbesuche, Geschäftsreisen und religiöse Pilgerschaften. Vor dem Hintergrund internationaler Migrationsstatistiken ist der Zielort für die Dauer des Aufenthaltes als neuer aber terminierter Wohnort anzusehen.

Diese Definitionen haben keine Allgemeingültigkeit, da verschiedene Ursachen und Motive eine Migration auslösen und dementsprechend differenziert werden müssen.
Die Gründe für einen dauerhaften bzw. kurzfristigen Wohnortwechsel können kultureller, politischer, wirtschaftlicher, religiöser, demografischer, ökologischer, ethnischer sowie sozialer Natur sein. Dem Migrationsvorhaben liegen gesellschaftliche und persönliche Ursachen zugrunde, die eng miteinander verknüpft sind. Ein Wohnortwechsel wird in den seltensten Fällen nur aus einem einzigen Grund vollzogen.

Auf wissenschaftlichlicher Ebene beschäftigt sich vorwiegend die Soziologie mit dem Phänomen der Migration, ihrer Entwicklung sowie ihren Folgen. Folgende Definition von Migration stammt von der Soziologin Annette Treibel:

"Migration ist der auf Dauer angelegte bzw. dauerhaft werdende Wechsel in eine andere Gesellschaft bzw. in eine andere Region von einzelnen oder mehreren Menschen"

In Deutschland werden drei Hauptgruppen von Migranten wahrgenommen: **Arbeitsmigranten** , **Aussiedler** und **Flüchtlinge** . In Ländern wie Frankreich, den Niederlanden und Portugal ist zusätzlich eine Zuwamderung aus früheren Kolonien zu berücksichtigen, so dass hierbei die **postkoloniale Migration** an Bedeutung gewinnt.

• nach oben •

Online-Handbuch Demografie
Inhalt
Bevölkerungsdynamik
Historische Entwicklung der Bevölkerung
Wachstum der Weltbevölkerung
Faktoren
Fertilität
Geschlechterrollen
Eltern-Kind-Beziehung
Familienplanung
Kontrazeption in Europa
Familienplanung international
Sterblichkeit
HIV/Aids
HIV/Aids - ein Überblick
HIV/Aids regional
Migration
Migrationstheorien
Internationale Migration
Integration
Umweltmigration
Environmental Migration
Irreguläre Migration
Binnenmigration
Qualifizierte Zuwanderung
Pflegemigration
Regionale Dynamik
Auswirkungen
Bevölkerungspolitik
Bevölkerungswissenschaft
Entwicklung
Umwelt
Glossar
Publikationen
Home
English Version

Suchen:

Online spenden!

Das Berlin-Institut erhält keinerlei öffentliche institutionelle Förderung, sondern finanziert sich allein aus Spenden und Projektförderungen sowie über die Erstellung von

Home | Online-Handbuch Demografie | Bevölkerungsdynamik | Faktoren | Binnenmigration

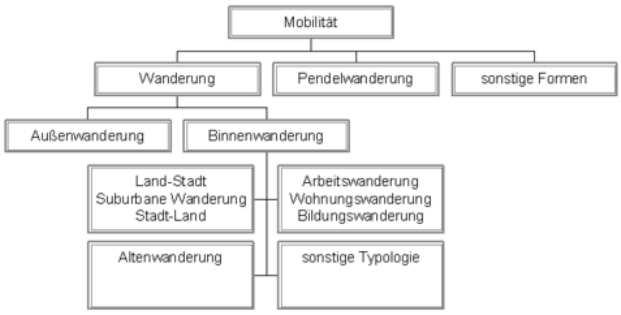
Binnenmigration

Von Heinz Faßmann

Begriffsbestimmung

Binnenmigration (hier synonym mit "Binnenwanderung" verwendet) wird generell als Wanderung innerhalb eines "Gebiets" verstanden (vgl. Leser 1997), wobei das „Gebiet" ein Staat oder eine Region sein kann. Der Begriff ist damit nicht sehr exakt definiert, denn Wanderungen innerhalb einer – möglicherweise sehr kleinen – Region gelten genauso als Binnenmigration wie Wanderungen innerhalb eines Staates. Die Relativität von Innen und Außen und in weiterer Folge von Binnenwanderung und Außenwanderung wird damit deutlich und ist im Sinne einer klaren Begrifflichkeit als nachteilig zu werten.

Binnenwanderung ist jedenfalls eine Form von räumlicher Mobilität. Dazu zählt neben Wanderungen – als dauerhaft konzipierte Verlagerung des Wohnortes – auch die Pendelwanderung – die periodisch wiederkehrende Distanzüberwindung zwischen Wohn- und Arbeitsort – sowie alle sonstigen Formen (Freizeitverkehr, Einkaufsfahrten etc.). Wanderungen selbst können auf der Grundlage vieler weiterer Kriterien eingeteilt werden. Ein Kriterium ist dabei die „Qualität" der überschrittenen Grenze, die zur Differenzierung in Außen- und Binnenwanderung führt.



Typen räumlicher Mobilität

Theoretischer Rahmen

Binnenwanderung stellt – vom theoretischen Hintergrund aus betrachtet – keinen Sonderfall dar. Ganz im Gegenteil: Weil die binnenstaatliche Migration in den meisten Staaten politisch nicht reglementiert wird, ist die Anwendbarkeit theoretischer Ansätze um vieles besser gegeben als bei der Außenwanderung. Binnenwanderung kann daher zunächst als Distanzphänomen erklärt werden. Territoriale Einheiten, die benachbart sind, weisen in der Regel ein höheres Maß an Austausch auf als entfernt liegende Einheiten (Gravitationsansatz). Die Distanz steuert das Ausmaß der Binnenwanderung.

Binnenwanderung kann – unabhängig von der Distanz – auch als eine Folge von regionalen Disparitäten im Bereich der Beschäftigung und des Einkommens erklärt werden. Im Rahmen des liberalen Marktmodells streben Arbeitskräfte eine hohe Rendite des Produktionsfaktors „Arbeit" an. Sie werden daher dorthin ziehen, wo Arbeitsnachfrage besteht (Job-vacancy-These) oder wo das erzielbare Arbeitseinkommen hoch ist (Income-differential-These). Die Binnenwanderung von Arbeitskräften in Richtung Hochlohnarbeitsmarkt führt dazu, dass dort die Löhne tendenziell sinken, während sie in den Abwanderungsgebieten aufgrund der Knappheit des Produktionsfaktors Arbeit steigen werden. Binnenwanderung ist in diesem theoretischen Ansatz ein Vehikel, um regionale Disparitäten auszugleichen und einen – wenn auch kurzfristigen – interregionalen Gleichgewichtszustand zu erreichen.

Schließlich kann Binnenwanderung nicht nur als Folge ungleicher Löhne oder Arbeitsmöglichkeiten aufgefasst werden, sondern generell als Konsequenz ungleicher Lebensbedingungen. Dazu zählen nicht mehr nur Einkommen und Arbeit, sondern auch Wohnmöglichkeiten, die regionale Ausstattung mit sozialer Infrastruktur sowie die nichtmaterielle Bewertungen der Lebensqualität. Potentiell Wandernde wägen in einem Entscheidungsprozess ab, was die Herkunftsregion „zu bieten" hat, welche abstoßenden („push") und welche anziehenden („pull") Faktoren vorhanden sind und vergleichen dies mit den Push- und Pull-Faktoren der potentiellen Zielregion. Wenn viele Pull-Faktoren für und nur wenige Push-Faktoren gegen eine Zielregion sprechen, dann kann eine Binnenwanderung erfolgen, die – im Unterschied zur Außenwanderung – nicht durch Einwanderungsgesetze, Visa-Bestimmungen oder Fremdenrecht gesteuert wird.

Entwicklungstendenzen

Mehr zum Thema
im Online-Handbuch Demografie

- Migration - eine Einführung "Wanderung ist Leben und Fortschritt - Sesshaftigkeit ist Stagnation..." (Ernest Georg Ravenstein)
- Environmental Degradation and Migration [...] We define here a forced environmental migrant as a person who "has" to leave his/her place [...]
- Migrationstheorien [...] Wanderungen verlaufen nicht regellos. [...]
- Internationale Migration [...] Drei Prozent der Weltbevölkerung leben außerhalb des Landes, in dem sie geboren wurden. [...]
- Irreguläre Migration [...] Die Zahl der irregulären Zuwanderer nimmt weltweit zu, und zwar mit Wachstumsraten, die über denen der regulären Migration liegen. [...]
- Umweltmigration Umweltflüchtlinge sind Menschen, die ihre angestammte Region aufgrund von Schädigungen oder Ressourcenverknappung verlassen. [...]

Mehr zum Thema
in den Newslettern

- Arm und Reich
- Immer mehr Menschen leben in Städten - Arm und Reich nebeneinander

Gutachten.
Mit Ihrer Spende unterstützen Sie die Arbeit des Berlin-Instituts.

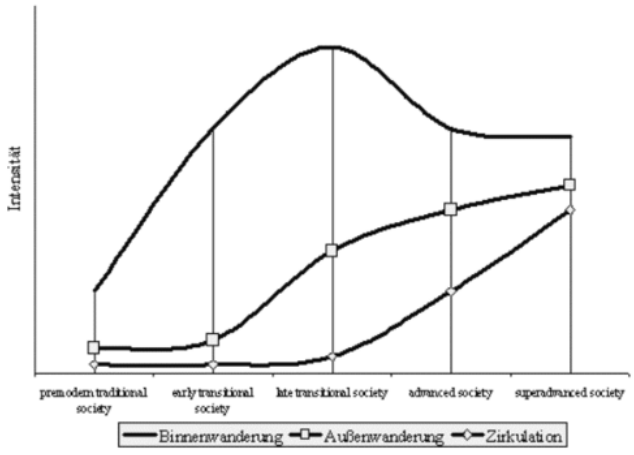
In vorindustriellen, traditionellen Gesellschaften („premodern traditional society") ist das Ausmaß der räumlichen Mobilität vergleichsweise gering. Auch wenn das Bild einer statischen und immobilen Gesellschaft nicht stimmt, so bleibt das Ausmaß an Wanderungen im Vergleich zu anderen Phasen gering. Wenn Wanderungen stattfinden, dann handelt es sich in vielen Fällen um Wanderungen über kurze Distanzen und – wenn keine Außengrenze überschritten wird – eben um Binnenwanderung.

Mit dem Beginn der Industrialisierung und der zunehmenden Konzentration von Arbeitsplätzen in den urbanen Zentren steigt das Ausmaß an räumlicher Mobilität insgesamt („early transitional society"). Dazu kommt, dass gleichzeitig die Sterblichkeit sinkt und die Bevölkerungszahl zunimmt. Das „Öffnen der Bevölkerungsschere" erhöht die Zahl der abwanderungsbereiten Menschen in den ländlichen Räumen und gleichzeitig die binnenorientierte Land-Stadt-Wanderung.

Die Industrialisierung breitet sich aus und wird zum dominanten Leitsektor der Volkswirtschaften („late transitional society"). Die binnenorientierte Land-Stadt-Wanderung dauert zwar noch immer an, wird aber von anderen Wanderungsformen begleitet: Die Fernwanderung (inklusive Überseewanderung) wird ebenso wichtig wie die Wanderung von Arbeitskräften von einem industriellen Standort zum anderen. Die Bedeutung der Binnenwanderung geht damit aber relativ zurück.

Der Industrialisierungsprozess ist weitgehend abgeschlossen, der demografische Übergang ebenso („advanced society"). Geburten- und Sterbezahlen haben sich auf einem niedrigen Niveau eingependelt, und damit ist die Phase des raschen Bevölkerungswachstums beendet. Der „Druck" abwanderungsbereiter Menschen aus den ländlichen Räumen lässt nach und ebenso die Arbeitskräftenachfrage in der Industrie. Die Land-Stadt-Wanderung der Arbeitskräfte und die Massenmigration über lange Distanzen und nach Übersee gehen zurück. Alle zirkulären Wanderungsformen nehmen dagegen zu: die Wanderung hoch qualifizierter Eliten und die Wanderung von „Gastarbeitern" mit hohen Intensitäten der Rückreise und des Weiterwanderns.

In der nachindustriellen Gesellschaft („superadvanced society") setzt sich der relative Rückgang der arbeitsorientierten Binnenwanderung weiter fort. Die Industrie und der Dienstleistungssektor haben sich nahezu flächig ausgebreitet und auf viele Zentren verteilt. Die Substitution der Wanderungen durch periodische Pendelwanderungen vom Wohn- zum Arbeitsort wurde möglich und förderte eine andere Form der Binnenwanderung: die Abwanderung von meist jungen Familien mit Kindern aus den Kernstädten in das Stadtumland. Die räumliche Mobilität in einer nachindustriellen Gesellschaft ist damit weiterhin sehr hoch – in der Tendenz sogar ansteigend –, aber zunehmend durch zirkuläre Formen (zirkuläre Elitenmigration, konjunkturelle Arbeitskräftewanderung, Pendelwanderung) und wohnstandortorientierte Wanderungen (Suburbanisierung, Seniorenwanderung) gekennzeichnet.



Entwicklungstendenzen räumlicher Mobilität von der vor- bis zur nachindustriellen Gesellschaft

Ausmass und Strukturmerkmale

Das Ausmaß der Binnenwanderung selbst sagt sehr viel über die Mobilitätsbereitschaft und die Mobilitätsmöglichkeiten in der Gesellschaft aus. In weiterer Folge wird damit etwas über die Struktur des Wohnungs- und Bodenmarkts, über die Verteilung und die Dynamik der Arbeitsplätze und über den gesellschaftlichen Status von Mobilität und Sesshaftigkeit ausgesagt. Maßzahlen zur Kennzeichnung der Intensität der Binnenwanderung eignen sich daher zum internationalen Gesellschaftsvergleich.

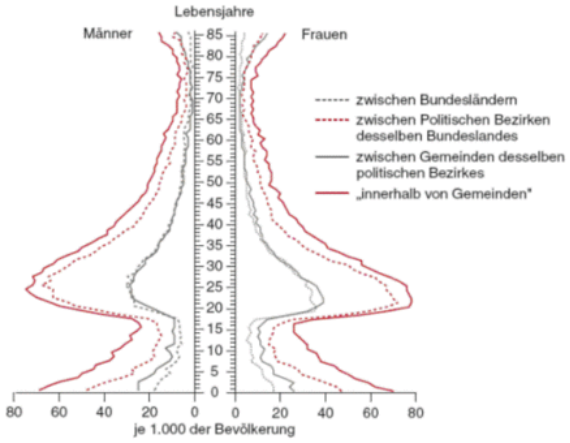
In Österreich kommen jährlich auf 1.000 Einwohner rund 36 Binnenwanderer (genauer Binnenwanderungen), die einen Wohnortwechsel zumindest über die Gemeindegrenze vorgenommen haben (Stand 2006). In Deutschland (Stand 1999) ist dieser Wert höher (50 Wanderungen pro 1.000 Einwohner) und noch mobiler sind die Bewohner der USA. Aus dem Zensus 2000 geht hervor, dass immerhin 153 von 1.000 Einwohnern innerhalb eines Jahres die Wohnung wechseln, 57 von 1.000 überschreiten dabei eine County-Grenze. Auch wenn der unterschiedliche Zuschnitt der territorialen Grenzen die Binnenwanderungsraten erheblich beeinflusst, so lässt sich dennoch daraus ein unterschiedliches Mobilitätsmuster ableiten. Die US-amerikanische Gesellschaft ist räumlich weit mobiler, auf einem einigermaßen transparenten Boden- und Immobilienmarkt können Hauswerte exakt bestimmt werden und der große gemeinsame Kulturraum fördert die Möglichkeit, dorthin zu ziehen, wo bessere Arbeits- und Wohnbedingungen herrschen.

Ein Großteil der Binnenwanderung ist zumindest in Europa eine Wanderung aus der Kernstadt in das Stadtumland und – umgekehrt – eine Wanderung aus den ländlichen

Kernstadt in das Stadtumland und – umgekehrt – eine Wanderung aus den ländlichen Räumen in die Stadt zum Zwecke der Ausbildung oder der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. In Österreich entfällt fast die Hälfte der jährlichen und eine Bundeslandgrenze überschreitenden Binnenwanderung auf Wanderungen in die Bundeshauptstadt Wien und von dort in die benachbarten Bundesländer. In Deutschland ist dieses Muster weniger deutlich ausgeprägt, weil keine Dominanz einer großen Stadt vorliegt, sondern eine Reihe von wichtigen Stadtregionen vorhanden ist. Aber auch dort nehmen die Wanderung in die großen Städte und jene aus den Städten in das Umland einen wichtigen Stellenwert ein.

Die Binnenwanderung in die Kernstädte und in das Stadtumland verändert die Bevölkerungszahl und die Altersstruktur in der Herkunfts- und Zielregion. Weil Binnenwanderung hauptsächlich junge Menschen erfasst, die zum Zwecke der Ausbildung oder der ersten Berufstätigkeit in die Städte ziehen oder nach der Geburt der Kinder die Stadt wieder verlassen, gehen den Herkunftsregionen immer auch potentielle Mütter und Väter und natürlich auch Konsumenten und Arbeitskräfte verloren. Umgekehrt erfahren die Altersstrukturen der Zielregion eine dauernde „Verjüngung". Binnenwanderung führt damit nicht nur zu einer unterschiedlichen Einwohnerzahl, sondern auch zu einer unterschiedlichen Altersstruktur mit zahlreichen Folgeeffekten (Verlust oder Zuwachs an Konsumenten, Arbeitskräften, Schülern, Pensionisten).

Alters- und geschlechtsspezifische Binnenwanderung 2006 nach Gebietseinheiten



Q: STATISTIK AUSTRIA, Wanderungsstatistik. Erstellt am: 28.06.07.

Ausmaß und Struktur der Binnenwanderung in Österreich

Fazit

Binnenwanderung ist im Vergleich zur Außenwanderung eine noch immer quantitativ bedeutende Form der Wanderung. Trotz der sich abzeichnenden Substitution von Binnenwanderung durch Pendelwanderung ist das Wanderungsvolumen der Binnenwanderung in europäischen Staaten mehr als doppelt so groß wie das der Außenwanderung. Binnenwanderung führt dabei nicht nur zur Verlagerung der Bevölkerung innerhalb des staatlichen Territoriums, sondern verändert auch die Altersstruktur nachhaltig. Die regional- und sozialpolitischen Anforderungsprofile in den typischen Abwanderungsgebieten sind grundsätzlich unterschiedlich zu jenen in den Zuwanderungsgebieten. Gilt es auf der einen Seite Abwanderung zu stoppen und soziale Infrastruktur auch bei unterkritischen Größen aufrecht zu erhalten, so müssen auf der anderen Seite die Folgen des altersspezifischen Wachstums durch den Ausbau der sozialen Infrastruktur geregelt werden.

Literatur / Links

Bähr, Jürgen (1997): Bevölkerungsgeographie. Verteilung und Dynamik der Bevölkerung in globaler, nationaler und regionaler Sicht. Stuttgart.

Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1995): Wanderungen. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1069–1076.

Leser, Hartmut (1997): Wörterbuch der Allgemeinen Geographie. Braunschweig.

Statistik Austria (Hrsg.) (2007): Wanderungsstatistik 2006. Wien

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000): Bevölkerung – Wanderungen (Binnenwanderungen). Wiesbaden.

Zelinsky, Wilburn (1971): The hypothesis of the mobility transition. Geographical Review 61, S. 219–249.

Stand: Oktober 2007

Artikel als PDF

Das Online-Handbuch Demografie ist für Sie kostenlos verfügbar. Die Herstellung hat jedoch ihren Preis. Die Robert Bosch Stiftung und andere Förderer unterstützen die Arbeit des Berlin-Instituts – aber das deckt nicht alle Kosten. **Wenn Ihnen der Text gefallen hat, würden wir uns über eine kleine Spende für das Berlin-Institut freuen.**

Kontakt | Über uns | Site Map | Impressum |

Druckversion | Seitenanfang

Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen

Welches Kosten-Nutzen-Verhältnis weisen Integrationsmaßnahmen auf bei der Verhinderung von gesellschaftlichen Kosten sowie bei der Erschließung von Potenzialen? – Teil 1 Konzept. Von: BASS

BertelsmannStiftung

Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen

Welches Kosten-Nutzen-Verhältnis weisen Integrationsmaßnahmen auf bei der Verhinderung von gesellschaftlichen Kosten sowie bei der Erschließung von Potenzialen? – Teil 1 Konzept

Schlussbericht

Autoren: Tobias Fritschi, Heidi Stutz, Susanne Schmugge, BASS
Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, CH-3007 Bern.

Kontakt:

Claudia Walther
Projektmanagerin
Kompetenzzentrum Demokratie und Integration
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81360
Mobile 0173 2664779
Fax 05241 81-681360
E-Mail claudia.walther@bertelsmann.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Inhalt

Vorbemerkung 5

Zusammenfassung 5

1 Ausgangslage und Fragestellung 11

2 Analytisches Vorgehen 12

2.1 Bestehende Forschungsresultate 12

2.2 Kosten-Nutzen-Analyse 15

2.3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes 17

3 Messbarkeit von Integration mittels Integrationsindikatoren 20

3.1 Vorüberlegungen 20

3.2 Theoretische Ansätze zur Integration 20

3.3 Integrationsindikatoren 22

3.4 Bildung von Vergleichsgruppen 24

4 Integration und Arbeitsmarkt 26

4.1 Wirkungsmodell 26

5 Wichtigste Variablen des Wirkungsmodells 27

5.1 Zielvariablen 27

5.2 Kernvariablen 29

5.3 Weitere erklärende Variablen 32

6 Messgrößen der gesellschaftlichen Kosten und Potenziale 33

6.1 Arten von gesellschaftlichen Potenzialen und Kosten 33

6.2 Messung der gesellschaftlichen Potenziale und Kosten 35

7 Bildungsmaßnahmen und Sprachförderung 37

7.1 Integrationswirkungen des Bildungssystems 38

7.2 Vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung 39

7.3 Integrationswirkungen von Kindertageseinrichtungen 40

7.4 Schulische Maßnahmen 44

7.5 Messbarkeit der gesellschaftlichen Kosten von Nichtintegration im Bildungssystem 45

8 Datensatz für die Messung auf nationaler Ebene 47
8.1 Fallzahlen 48
8.2 Variablen 48
8.3 Regionalisierungsgrad 48
8.4 Entscheid zur Wahl des Datensatzes 49
8.5 Konzept für die Hochrechnung 49
9 Messung von Integrationserfolgen in Kommunen 50
9.1 Kosten und Nutzen von Integrationsmaßnahmen 51
9.2 Durchführung in Kommunen 52
10 Schlussfolgerungen 53
11 Literaturverzeichnis 56

Vorbemerkung

Die Bertelsmann Stiftung führte in den Jahren 2004/2005 in Zusammenarbeit mit dem Bundesinnenministerium einen Wettbewerb unter Kommunen durch, bei welchem „best practice"-Integrationspolitik bzw. -maßnahmen prämiert wurden. Der Wettbewerb wurde 2004 ausgeschrieben und 2005 mit der Prämierung von vier Preisträgern abgeschlossen (Stuttgart, Hersfeld-Rothenburg, Solingen, Belm). Eine Auswertung des Wettbewerbs und Empfehlungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik liegen vor (vgl. Bertelsmann 2005).

Das Büro BASS wurde im Anschluss an die Auswertung des Wettbewerbs von der Bertelsmann Stiftung angefragt für die Erstellung einer Studie mit dem Thema „Was kostet die Nicht-Integration von Zuwanderern in Kommunen (in Deutschland)?". Der vorliegende Bericht umfasst die Vorstudie zu konzeptuellen Arbeiten und ersten Thesen. Für das entgegengebrachte Vertrauen und die angenehme Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen der Bertelsmann Stiftung möchten wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken.

Zusammenfassung

Im Jahr 2005 lebten 7,5 Millionen Ausländer/innen in Deutschland, was einen Anteil von 9 % an der Gesamtbevölkerung von 82 Millionen Menschen ausmacht. Der Anteil der Zuwanderinnen und Zuwanderern liegt jedoch rund doppelt so hoch, bei 18,6 %. Unter Zugewanderten werden auch Eingebürgerte, Aussiedler sowie Kinder mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil mitgezählt. Migrationsfachleute sind sich einig, dass in die Integration der zugewanderten Bevölkerung investiert werden muss, um deren Potenziale für die Gesellschaft nutzen zu können und Folgekosten mangelnder Integration im Sozialsystem zu vermeiden.

Verschiedene Zuwanderergruppen weisen höhere Arbeitslosenraten sowie niedrigere Bildungsabschlüsse auf als die Aufnahmegesellschaft. Eine Angleichung dieser Merkmale findet nicht automatisch mit längerer Aufenthaltsdauer der Zugewanderten statt. Es ist davon auszugehen, dass dazu aktive Integrationsmaßnahmen nötig sind, welche die Integrationsprozesse beschleunigen.

In diesem Zusammenhang interessiert sich die Bertelsmann Stiftung dafür, welche gesellschaftlichen Kosten entstehen, wenn integrationspolitische Maßnahmen in Kommunen nicht erfolgen, bzw. welche Kosten durch Integrationspolitik vermieden werden können.

In der vorliegenden Studie werden die Machbarkeit und die Konzeption einer solchen Kostenberechnung im Hinblick auf eine spätere Durchführung der Berechnung geklärt und erste Thesen zu den Wirkungszusammenhängen erarbeitet.

Forschungsstand, neue Fragestellungen

In der aktuellen volkswirtschaftlichen Forschung zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern wird die Berechnung von gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration kontrovers diskutiert (vgl. Loeffelholz, Sinn, Bonin).

Die bisherige Messung der Kosten der Nichtintegration geht von entgangenen fiskalischen Erträgen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) in der Höhe von ca. 3,5 bis 7,5 Milliarden Euro pro Jahr für Gesamtdeutschland aus. Diese Zahlen beziehen sich allerdings nur auf die ausländische Bevölkerung und stellen daher für eine Schätzung der fiskalischen Kosten der Nichtintegration von Personen mit Migrationshintergrund eine Untergrenze dar.

Eine Berechnung von Pro-Kopf-Werten der Kosten der Nichtintegration ist bislang nicht möglich, da eine entsprechende Auswertung auf Individualdatenbasis fehlt, welche aufgrund von Indikato-

ren zwischen „integrierten“ und „nicht integrierten“ Zugewanderten unterscheidet. Pro-Kopf-Werte wären eine gute Basis zur Abschätzung von Kosten-Nutzen-Relationen von Integrationsmaßnahmen.
Einen ersten Anhaltspunkt für Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration liefert die Erkenntnis, dass der individuelle Beitrag der Zuwanderer zur fiskalischen Bilanz sich mit steigender Aufenthaltsdauer verbessert. Die Differenz in der Fiskalbilanz zwischen Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren und Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer über 25 Jahren beträgt 3100 Euro pro Jahr. Da mit längerer Aufenthaltsdauer auch der Integrationsgrad der Zuwanderer steigt, kann dieser Wert als erste Richtgröße für die Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration genommen werden.
Der Erklärungsgehalt dieser Pauschalzahlen ist beschränkt, da die Wirkungszusammenhänge, welche zu den Kosten der Nichtintegration führen, selten untersucht werden. Damit bieten sie kaum Anhaltspunkte für die Politik und die Kosten-Nutzen-Relationen, in denen konkrete Integrationsmaßnahmen stehen. Die individuellen Kosten der Nichtintegration bleiben weitgehend unbestimmt. Insbesondere fehlt eine Differenzierung sowohl nach Zuwanderergruppen (Alter, Geschlecht, Herkunft etc.) als auch nach Ansatzpunkten von Integrationsmaßnahmen wie Sprache, Bildung und soziale Integration.
Die im vorliegenden Bericht konzipierten Untersuchungen sollen diese Lücken schließen und eine Abschätzung des Potenzials erlauben, welche volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen erfolgreiche Integrationsmaßnahmen haben können.

Analyserahmen

Den Referenzrahmen der Analyse bildet das sozioökonomische Evaluationsverfahren der Kosten-Nutzen-Analyse. Darin werden, vereinfacht gesagt, ähnlich wie bei privatwirtschaftlichen Investitionsentscheiden Nachteile (Kosten) und Vorteile (Nutzen) politischer Maßnahmen gegeneinander abgewogen.
Kosten wie Nutzen entstehen auf verschiedenen Ebenen. Fassbar sind sie insbesondere auf der Ebene des Staats, der Volkswirtschaft und der Gesamtgesellschaft (bzw. verschiedener Gruppen dieser Gesellschaft). Bei der staatlichen Ebene kann sich die Bilanz aus der Sicht von Kommune, Land und Bund sowie der verschiedenen (bundesweiten) Sozialversicherungssysteme stark unterscheiden.

Integration und Arbeitsmarkt

Integration ist grundsätzlich ein vielfältiger Prozess, der strukturelle Elemente (Arbeitsmarktposition, Bildungsabschlüsse usw.), kulturelle Elemente (wie Sprache, Verhalten, Einstellungen), soziale Elemente (Beziehungsnetz, Freundschaftskreis, Verwandtschaft) und identifikative Elemente (Identifikation, Zugehörigkeitsgefühl) umfasst. In seiner ganzen Komplexität kann der Integrationsprozess in der ökonomischen Kosten-Nutzen-Sicht nicht abgebildet werden. Etliche der genannten Elemente sind kaum monetär zu bewerten.
Wir konzentrieren uns deshalb auf eine Hauptdimension, an der sich die gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern kristallisieren: ihre Erwerbsbeteiligung. Wer eine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt hat, trägt die Kosten der öffentlichen Hand sowie der Sozialversicherungen mit und bezieht gleichzeitig weniger Transferzahlungen der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen. In dem Maße, wie Personen besser ins Erwerbsleben integriert sind, seltener arbeitslos werden und mehr verdienen, verbessert sich die Bilanz für sie selbst, für den Staat und die Volkswirtschaft.
Die Position einer Person im Erwerbsleben ist gemäß der ökonomischen Theorie stark geprägt von ihrem Humankapital. Dieser Begriff umfasst die beim Individuum gespeicherte und im Erwerbsleben einsetzbare Erziehung, Bildung, Gesundheit und Berufserfahrung, also die auf dem

Arbeitsmarkt verwertbaren persönlichen Ressourcen. Die Verbesserung von kritischen Ressourcen verbessert deshalb gleichzeitig die Voraussetzungen der Erwerbsbeteiligung.
Die primären integrationsbedingten Bestimmungsgründe der Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer sind:

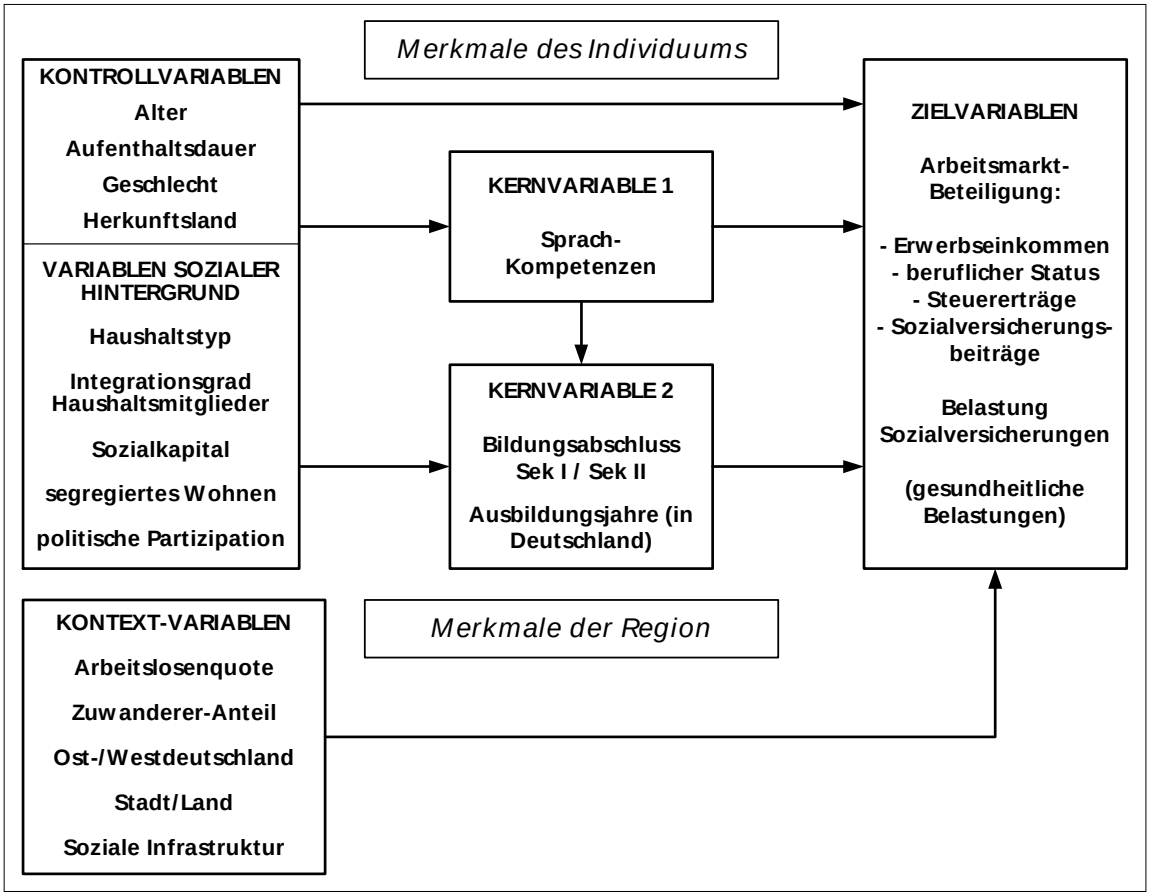
- Sprachkompetenz (Deutsch)
- Bildungsniveau (Abschlüsse bzw. Beteiligung an institutioneller Bildung)
- Soziale Integration (Wohnen, persönliche Beziehungsnetze, Möglichkeit der politischen Partizipation).

Zudem sind nicht durch Integrationspolitik beeinflussbare Einflüsse des Alters, der Aufenthaltsdauer, des Geschlechts sowie der Herkunft und des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontextes der Wohnsitzkommune zu berücksichtigen.
Aufgrund des Integrationsgrades bezüglich dieser Bereiche können Gruppen von „integrierten" Zugewanderten und „nicht integrierten" Zugewanderten unterschieden werden. Das Potenzial der durch Integration vermeidbaren gesellschaftlichen Kosten ist in erster Linie messbar als Differenz in deren Arbeitsmarktbeteiligung. Als weitere Vergleichsgruppe wird die Bevölkerung der Aufnahmegesellschaft betrachtet.

Integration durch Bildungsmaßnahmen und Sprachförderung
Das Bildungsniveau ist in Deutschland der wichtigste einzelne Faktor für die Einkommensposition, und die Einkommen werden – außer an der Spitze – zum größten Teil über Erwerbsarbeit realisiert. Deshalb ist die Integration in und durch das Bildungssystem besonders für die zweite Generation der Zugewanderten zentral.
Da die Zugewanderten tendenziell einen unterdurchschnittlichen Bildungsstand aufweisen, muss die ohne gezielte Gegenmaßnahmen drohende „Vererbung" des Bildungsstandes verhindert werden, um die Kinder der Zugewanderten auf die Anforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft vorzubereiten. Daher muss der Einfluss der Bildungsabschlüsse der obligatorischen Schule sowie der Berufsbildung auf die Kosten der Nichtintegration besonders berücksichtigt werden.
Bildung beginnt bereits vor der obligatorischen Schulzeit. Durch die vorschulische Bildung werden die Kinder auf den Besuch der obligatorischen Schule vorbereitet und erhalten dadurch bessere schulische Chancen als Kinder ohne Besuch von Kindergärten und Kindertageseinrichtungen. Die bessere schulische Bildung wiederum wirkt sich längerfristig auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus.
Je früher Integrationsmaßnahmen ansetzen, desto wirkungsvoller sind sie. Kinder mit Migrationhintergrund weisen nach dem Besuch eines Kindergartens (ohne weitere Maßnahmen) immerhin etwa dieselben schulischen Chancen auf wie Kinder ohne Migrationshintergrund, welche keine Kindergärten besucht haben.
Die frühe Integration vermindert spätere Kosten. Schulische Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund wie Sprachförder¬angebote, Sonderklassen und Förderschulen müssen als „second best"-Integrationsmaßnahmen gegenüber vorschulischer Bildung angesehen werden, insbesondere auch aufgrund von Kosten-Nutzen-Überlegungen.
Für die Messung von ökonomischen Nutzenwirkungen der Integration durch das Bildungssystem kommen intertemporale Aspekte zum Tragen: Was heute kostet, wirft erst Erträge ab, wenn die heutigen Kinder im Erwerbsalter stehen. Dies wird am deutlichsten bei den längerfristigen Effekten der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung auf die späteren Erwerbseinkommen

der betreuten Kinder. Die Messung dieser Effekte bedingt die Modellierung von Lebensläufen und Lebenseinkommen.
Einfacher gestaltet sich die Berechnung von Effekten der erreichten obligatorischen und nachobligatorischen Bildungsabschlüsse. Denn welche Bildungsabschlüsse zu welchen Erwerbspositionen und Einkommen führen, ist aus statistischen Erhebungen für die derzeitige Erwerbsbevölkerung bekannt. Daher kann der Einfluss von Integration auf die Bildungsabschlüsse und von dort auf die Erwerbsbeteiligung der Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund weiterverfolgt werden.

Abbildung Z1: Wirkungsmodell zur Messung von Kosten der Nichtintegration



Quelle: Darstellung BASS

Modell der Wirkungszusammenhänge

Zur Durchführung der Analyse der Kosten der Nichtintegration wurde im vorliegenden Konzeptbericht ein Wirkungsmodell entwickelt. Dieses wird in Abbildung Z1 dargestellt. Durch die Pfeile werden Wirkungszusammenhänge zwischen Merkmalen des Individuums (in Kästchen) angedeutet. Solche individuellen Merkmale werden im Rahmen einer statistischen Analyse auch als Variablen bezeichnet. Da das Individuum sich in einem gesellschaftlichen Kontext bewegt, spielen auch Merkmale der Wohnregion eine Rolle.
Gemäß Humankapitaltheorie stellt die Arbeitsmarktbeteiligung die wichtigste Zielvariable dar. Sie wird maßgeblich von individuellen Merkmalen wie der Sprachkompetenz und dem Bildungsabschluss geprägt (Kernvariablen), zum Teil aber auch von nicht beeinflussbaren Kontrollvariablen wie Alter und Ge-schlecht. Der Bildungsabschluss und die Sprachkompetenz wiederum werden zum einen ebenfalls von Hintergrundvariablen wie z.B. der Vorbildung und der Wohnsituation, zum

anderen von Personenmerkmalen wie Alter oder Geschlecht beeinflusst. Des Weiteren hat die Kontextebene einen Einfluss auf die Zielvariablen.
Das dargestellte Modell wird als Grundgerüst für die Durchführung von weiteren Analysen dienen, sei es in einer Datenauswertung auf nationaler Ebene oder bei der Untersuchung von Integrationserfolgen in Kommunen.

Bestimmung der Kosten von Nichtintegration für Gesamtdeutschland
Mittels des dargestellten Konzeptes können nun aufgrund von bestehenden Daten die Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland berechnet werden. Als zu verwendende Datenquelle wurde bereits das Sozioökonomische Panel ermittelt, welches für die Schätzung der meisten Zusammenhänge genügend detaillierte Informationen auf Individualebene bereitstellt.
Als Resultate sollen Pro-Kopf-Werte für die Kosten der Nichtintegration stehen, welche konkret nicht integrierten Personen mit Migrationshintergrund zugeordnet werden können. Die Analysen können nach Geschlecht, Alter und Herkunft differenziert werden. Indem aufgrund von Integrationsindikatoren für die erwähnten Integrationsbereiche Sprachkompetenz, Bildungsniveau und Soziale Integration ermittelt wird, welcher Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund schlecht bzw. nicht integriert ist, können die Gesamtsummen der Kosten der Nichtintegration berechnet werden.

Messung von Integrationserfolgen in Kommunen
Aus den bestehenden Forschungsresultaten kann abgeleitet werden, dass die vermeidbaren Kosten der Nichtintegration ein volkswirtschaftliches Potenzial darstellen, welches über zielgerichtete Integrationsmaßnahmen in Kommunen erschlossen werden kann.
In der Kommunalpolitik ist es oft schwierig, finanzielle Mittel für Integrationsmaßnahmen zu mobilisieren. Die oben skizzierten Analysen der Pro-Kopf-Kosten von Nichtintegration auf nationaler Ebene bieten eine mögliche Richtgröße für die Abschätzung, ob sich Integrationsprogramme in einer Kommune auch aus volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen lohnen.
Der finanzpolitische Nutzen von Integrationsmaßnahmen fällt in den Kommunen auf drei Ebenen an:

- Erstens werden durch die höheren Einkommen der besser integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderer höhere Steuereinnahmen generiert.
- Zweitens können Zahlungen des Sozialsystems eingespart werden, wenn die Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt verbessert wird. Dies betrifft für die Kommunen insbesondere das Arbeitslosengeld II (Sozialhilfe).
- Drittens können durch einen besseren sozialen Frieden bzw. die Verhinderung von Desintegrationserscheinungen in der Kommune Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eingespart werden.

Für interessierte Kommunen können aufgrund der Resultate aus der nationalen Analyse eigens auf die Gegebenheiten der Kommune zugeschnittene Kosten-Nutzen-Analysen der Integrationsförderung vor Ort durchgeführt werden.
Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im dargestellten Wirkungsmodell hauptsächlich Zusammenhänge der Humankapitalbildung und deren Nutzung untersucht werden. Integrationsmaßnahmen entfalten aber in der Kommune zahlreiche weitere Wirkungen, welche in die geplante Kosten-Nutzen-Analyse aufgrund des gewählten Untersuchungsrahmens nicht mit einfließen können.

Durch die Untersuchung der fiskalischen Bilanz der Integrationsförderung auf kommunaler Ebene können einerseits Argumente zur Bereitstellung öffentlicher Mittel für Integrationsmaßnahmen gefunden werden. Andererseits kann mit Zahlen belegt werden, dass die Integrationsmaßnahmen der Kommunen nicht nur für diese selber, sondern auch für Land und Bund positive fiskalische Effekte erzeugen.

Fazit

Insgesamt hat die Vorstudie gezeigt, dass eine Berechnung der Kosten von Nichtintegration sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene grundsätzlich möglich und auch sinnvoll ist. Dass eine Nachfrage nach einer ökonomischen Abschätzung der Kosten-Nutzen-Relationen in diesem Bereich besteht, zeigten insbesondere auch die Kontakte im Rahmen des Kommunalkongresses 2007 der Bertelsmann Stiftung in Berlin.

1 Ausgangslage und Fragestellung

Im Jahr 2005 lebten 7,5 Millionen Ausländer/innen in Deutschland, was einen Anteil von 9 % an der Gesamtbevölkerung von 82 Millionen ausmachte. Der tatsächliche Anteil von Zuwanderinnen und Zuwanderern liegt jedoch rund doppelt so hoch bei 19 % der Gesamtbevölkerung. Unter diesem Begriff werden auch Eingebürgerte, Aussiedler/innen sowie Kinder mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil mitgezählt. Von der zahlenmäßigen Realität her wird Deutschland gleichzeitig fast zum Auswanderungsland. Der Migrationssaldo im Jahr 2005 betrug plus 79000 Personen. Demgegenüber war ein Geburtendefizit von 143000 Personen zu verzeichnen.
Migrationsspezialist/innen sind sich einig, dass eine Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften notwendig ist, um zukünftige qualifikationsspezifische Lücken auf dem deutschen Arbeitsmarkt schließen zu können. Zudem muss in die Integration der bestehenden zugewanderten Bevölkerung investiert werden, um deren Potenziale für die Gesellschaft nutzen zu können. Die verschiedenen Zuwanderergruppen weisen höhere Arbeitslosenraten sowie niedrigere Bildungsabschlüsse auf als die Aufnahmegesellschaft. Eine Konvergenz dieser Merkmale findet nicht automatisch mit längerer Aufenthaltsdauer der Zugewanderten statt. Es ist davon auszugehen, dass dazu aktive Integrationsmaßnahmen nötig sind.
In diesem Zusammenhang interessiert sich die Bertelsmann Stiftung dafür, welche gesellschaftlichen Kosten entstehen, wenn integrationspolitische Maßnahmen in Kommunen nicht erfolgen, bzw. welche Kosten durch Integrationspolitik vermieden werden können. Nachfolgende Fragestellungen sollen von der vorliegenden Studie behandelt werden:

- Erstens sollen die gesellschaftlichen Kosten von Zuwanderern, die nicht integriert sind, festgestellt werden,
- zweitens die volkswirtschaftlichen Beiträge von Zuwanderern ermittelt werden,
- drittens der Aufwand für integrationspolitische Maßnahmen in Kommunen beziffert werden,
- viertens soll eine Gegenüberstellung der beschriebenen Kosten und Nutzen bzw. Potenziale der beschriebenen Maßnahmen erfolgen und schließlich
- fünftens Hypothesen aufgestellt und Empfehlungen abgegeben werden. Diese sollen sich auf die Integrationspolitik in Deutschland, nicht aber auf die Zuwanderungspolitik beziehen.

Hierbei ist die Analyse der Integration von Zuwanderern klar von der Analyse von Migration abzugrenzen. Wir gehen bei unseren Fragestellungen stets von den zu einem bestimmten Zeitpunkt in Deutschland ansässigen Zuwanderinnen und Zuwanderern aus.
Der erste Teil der Studie beinhaltet Konzeptarbeiten und erarbeitet erste Thesen zu den Wirkungszusammenhängen. Im zweiten Teil kann die auf den Konzeptbericht abstellende Hauptstudie erstellt werden. Über deren Durchführung wird nach Abschluss der Konzeptarbeiten entschieden. Der vorliegende Schlussbericht stellt die Resultate des ersten Teils der Studie dar. Die wichtigsten Resultate wurden auf dem Kommunalkongress der Bertelsmann Stiftung zum Thema Finanzpolitik am 13. Februar 2007 präsentiert.
Über das weitere Vorgehen werden die Verantwortlichen der Bertelsmann Stiftung entscheiden. Das im vorliegenden Bericht dargestellte Konzept muss nicht zwingend in einer Analyse auf nationaler Ebene umgesetzt werden, sondern kann auch von einzelnen Kommunen für die Evaluation von Integrationsmaßnahmen verwendet werden oder als Beitrag für die weitergehende Forschung im Themenfeld Migration und Integration dienen.
Der vorliegende Bericht ist wie folgt strukturiert: In Kapitel 2 wird kurz auf den aktuellen Forschungsstand eingegangen, die verwendete Methode der Kosten-Nutzen-Analyse vorgestellt und

der Untersuchungsgegenstand wird abgegrenzt. In Kapitel 3 wird die Messbarkeit von Integration abgeklärt, indem mögliche Integrationsindikatoren aus der Theorie hergeleitet werden. In Kapitel 4 werden in einem Wirkungsmodell die Zusammenhänge zwischen den entwickelten Indikatoren modelliert. Die zentrale Ausrichtung des Wirkungsmodells zielt auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Zuwanderinnen und Zuwanderer ab. Kapitel 5 diskutiert die wichtigsten Variablen des Wirkungsmodells. In Kapitel 6 werden die Messgrößen für gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration abgeleitet.
In Kapitel 7 wird auf das Potenzial der Integration im Bildungssystem eingegangen. Dieser Abschnitt behandelt primär die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, während die vorhergehenden Kapitel auf die Zuwanderinnen und Zuwanderer im Erwerbsalter ausgerichtet sind. In Kapitel 8 wird die Auswahl des Datensatzes zur Ausführung des dargestellten Analyse-Konzeptes besprochen. In Kapitel 9 wird die Umsetzung der Messung von gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration bei der Evaluation von Integrationsmaßnahmen in Kommunen skizziert. Zusammenfassend werden in Kapitel 10 die aus dem Bericht folgenden Thesen zur Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration aufgelistet.

2 Analytisches Vorgehen

Zur Beantwortung der vorliegenden Fragestellung wenden wir das sozialwissenschaftliche Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse an. Nachfolgend soll kurz skizziert werden, welche bisherigen Forschungsresultate in dieser Richtung vorliegen (Abschnitt 2.1), was eine Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) genau ist (Abschnitt 2.2) und wie diese Methodik auf die zu untersuchende Fragestellung angewandt werden kann (Abschnitt 2.3).

2.1 Bestehende Forschungsresultate

Im Folgenden werden kurz bisherige Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Kosten-Nutzen-Analysen von Zuwanderung und Integration für Deutschland und die Schweiz aufgeführt (in alphabetischer Reihenfolge):

Bonin, Holger (2002): Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland. Discussion Paper No. 516, Institute for the Study of Labor IZA Bonn

von Loeffelholz, Hans Dietrich, und Dietrich Thränhardt (1996): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, RWI Essen

von Loeffelholz, Hans Dietrich (2001): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 52, 191-212

von Loeffelholz Hans Dietrich, Thomas Bauer, John Haisken-DeNew, Christoph M. Schmidt (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Essen

Sheldon, George (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz, Universität Basel

Sinn, H.-W., Flaig, G., und Werding, M. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2. München

Straubhaar, Thomas, und René Weber (1993): Die Wirkungen der Einwanderung auf das staatliche Umverteilungssystem des Gastlandes. Eine Empirische Untersuchung für die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1993, Vol. 129 (3), 505-526

Angesichts der bestehenden Forschungsarbeiten für Deutschland stellt sich die Frage, was das spezifisch Neue an der vorliegenden Analyse sein soll. In einem Satz ausgedrückt unterscheidet sie sich durch die behandelte Fragestellung. Die bisherige volkswirtschaftliche Forschung beschäftigt sich hauptsächlich mit Vergleichen zwischen einer Situation mit und ohne Zuwanderung, bzw. untersucht, welchen Einfluss verschiedene Zuwanderergruppen auf die wirtschaftliche Situation in Deutschland ausüben. Wir dagegen vergleichen bei gegebener Zuwanderung verschiedene Situationen, die sich durch bessere oder schlechtere Integration der Zugewanderten unterscheiden.

Die angewandte Methodik, die Abgrenzung der Zuwanderergruppen sowie der betrachteten gesellschaftlichen Kosten sind in den aufgelisteten Studien sehr unterschiedlich und ihre Resultate daher nur schwer miteinander vergleichbar. Eine ausführliche Diskussion der unterschiedlichen Forschungsansätze würde hier zu weit führen. Grob gesagt führen die verschiedenen Ansätze zu unter-schiedlichen Resultaten, welche kontrovers diskutiert werden. Im Folgenden soll kurz auf die wichtigsten bekannten Ansätze eingegangen werden.

Am besten wird die Auseinandersetzung in der aktuellen Forschung in Deutschland im Bericht von Loeffelholz et al. (2004) deutlich, welcher die Forschungsarbeiten von Sinn et al. (2001) aufgreift und deren Vorgehen einer kritischen Betrachtung unterzieht, was zu neuen Resultaten führt. Sinn et al. (2001) beziehen neben der fiskalischen Bilanz im Sinne von Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen auch die reale Beanspruchung von staatlichen Leistungen durch die ausländischen Haushalte mit ein. Dabei handelt es sich um eine fiskalische Betrachtung für ein Jahr. Dabei stellt sich heraus, dass die fiskalische Bilanz einer einzelnen zugewanderten Person[1] im Durchschnitt negativ ist. Sie verbessert sich aber mit jedem zusätzlichen Aufenthaltsjahr und wird ab einer Aufenthaltsdauer von 25 Jahren positiv.

Von Loeffelholz revidiert die Berechnungen von Sinn et al. (2001) dahingehend, dass er die Beanspruchung von staatlichen Leistungen um die nicht personenabhängigen Staatsausgaben korrigiert. Dies sind staatliche Fixkosten wie z.B. die Landesverteidigung und die Kosten der deutschen Einheit (Solidaritätszuschlag). Diese Kosten, welche rund ein Drittel der gesamten Staatsausgaben ausmachen, steigen durch die zusätzliche Anzahl Einwohner/innen nicht, sondern diese leisten mit ihren Steuerabgaben einen Beitrag zur Deckung derselben Kosten. Gemäß der revidierten Zusammenstellung von Loeffelholz et al. (2004, 21) ist die fiskalische Bilanz von Zugewanderten nur noch in den ersten zehn Jahren ihres Aufenthalts negativ. Die Differenz in der Fiskalbilanz zwischen Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren und Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer über 25 Jahren beträgt rund 3100 Euro pro Jahr. Da die Aufenthaltsdauer den Integrationsgrad der zugewanderten Personen stark beeinflusst, kann diese Differenz gemäß von Loeffelholz als Anhaltspunkt dafür gewählt werden, welches Potenzial an fiskalischen Erträgen über die verstärkte Integration der ansässigen Zuwanderinnen und Zuwanderer erreicht werden kann. Eine solche Interpretation der Resultate von Loeffelholz wird auch von Sheldon (2007, 69) vorgenommen.

Für die Schweiz wurde im Jahr 1993 eine Untersuchung zur fiskalischen Bilanz der Zuwanderung durchgeführt (Straubhaar/Weber 1993). Diese beruhte auf den Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung des Jahres 1990. Dabei wurde festgestellt, dass der Netto-Transfersaldo eines durchschnittlichen Haushaltes mit ausländischem Haushaltsvorstand zugunsten der Gesamtbevölkerung positiv ist (514).[2] Allerdings wurde in der Analyse nicht nach Aufenthaltsdauer

[1] Einbezogen werden in Deutschland lebende Personen mit nicht-deutscher Nationalität, aber auch in Deutschland eingebürgerte Personen und Personen mit Müttern nicht-deutscher Nationalität ohne die Gruppe der Aus- und Übersiedler (Sinn 2001, 227).

[2] Künzi/Schärrer (2004, 147) bestätigen dieses Resultat für den Bereich der sozialen Sicherheit in einer Auswertung der Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung des Jahres 1998.

unterschieden, Somit können keine Aussagen dazu gemacht werden, um wie viel sich diese durchschnittlich positive Fiskalbilanz durch die Integration der Zugewanderten verändert.

Bonin (2002) hingegen wendet für seine fiskalische Bilanz der Zuwanderung in Deutschland eine Methode der Generationenbilanz an, bei welcher für jede/n Zugewanderte/n die fiskalische Bilanz über die gesamte Lebenszeit betrachtet wird. Bonin (2002) kommt zu dem Schluss, dass die Aufnahmebevölkerung längerfristig durch Zuwanderung fiskalisch entlastet wird. Er stellt zudem fest, dass bei einer Verkürzung der Integrationsphase der fiskalische Nettobeitrag der Zugewanderten stark erhöht werden kann.

Von Loeffelholz/Thränhardt (1996) schätzten erstmals für Deutschland eine Gesamtsumme der Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Dabei gehen sie davon aus, dass durch bessere Integration der Ausländer/innen in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt ihr Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt gesteigert werden könnte. Die Publikation aus dem Jahr 1996 wurde im Jahr 2001 aktualisiert (von Loeffelholz 2001). Darin wird eine durch Nichtintegration von Zugewanderten in Deutschland nicht realisierte Wertschöpfung in der Höhe von 20 bis 40 Milliarden Euro jährlich geschätzt (vgl. a. von Loeffelholz 2002). Allerdings wurde das Vorgehen von Loeffelholz im Koreferat durch Burda (2001) kritisiert, insbesondere wurde eine Vernachlässigung der Segmentierung des Arbeitsmarkts und der jährlichen Migrationsbewegungen moniert. Zudem unterstellt Burda von Loeffelholz eine zu undifferenzierte Konzeption des Integrationsprozesses.

Ausgehend von der nicht realisierten Wertschöpfung berechnet von Loeffelholz (2001/2002) die dadurch entfallenden Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge in der Höhe von jährlich 10 bis 20 Milliarden Euro. Im Weiteren geht von Loeffelholz darauf ein, dass Integration auch kostet. Es entstehen Kosten für Integrationsmaßnahmen und verstärkte Bildungsanstrengungen, welche rund zwei Drittel der zusätzlichen fiskalischen Einnahmen ausmachen. Dieser Anteil des jährlichen Staatsausgabenbudgets ist personell zuordenbar. Netto entstünde durch die Integration der ausländischen Zuwanderer ein Gewinn für die öffentliche Hand von geschätzten 3,5 bis 7,5 Milliarden Euro jährlich. Dieser Betrag entspricht in der heutigen Situation, in welcher viele Zuwanderer unzureichend integriert sind, den fiskalischen Kosten der Nichtintegration. Diese Kosten beziehen sich allerdings nur auf ausländische Zugewanderte und können nicht einzelnen Zuwanderergruppen zugeordnet werden. Eine Berechnung von Pro-Kopf-Werten der Kosten der Nichtintegration ist nicht möglich, da eine entsprechende Auswertung auf Individualdatenbasis fehlt, welche aufgrund von Indikatoren zwischen „integrierten“ und „nicht integrierten“ Zugewanderten unterscheidet.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass zwar aufgrund der Arbeiten von Loeffelholz und Thränhardt (1996 / 2001 / 2002) eine erste globale Schätzung der fiskalischen Kosten der Nichtintegration von ausländischen Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland besteht, diese aber aufgrund von makroökonomischen Überlegungen vorgenommen wurde und nicht nach Zuwanderergruppen oder nach Integrationsindikatoren differenziert werden kann. Somit lassen sich auch keine pro-Kopf-Werte berechnen. Die meisten auf Individualdaten basierenden bisherigen Studien hingegen beziehen sich hauptsächlich auf den Aspekt der Zuwanderung bzw. der Migration. Einen ersten Anhaltspunkt in Richtung Pro-Kopf-Werte der Nichtintegration liefert die von Sinn (2001) und von Loeffelholz (2004) berechnete Differenz in der Fiskalbilanz zwischen Zugewanderten mit kürzerer und solchen mit längerer Aufenthaltsdauer. Da mit längerer Aufenthaltsdauer auch der Integrationsgrad der Zugewanderten steigt, kann dieser Wert als erste Richtgröße für die Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration genommen werden.

In der vorliegenden Studie soll hingegen die Bestimmung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration auf der Individual- und der Globalebene erfolgen. Dadurch sollen nach Zuwanderergruppen differenzierte Pro-Kopf-Werte und die entsprechenden gesellschaftlichen Gesamtsummen berechnet werden. Zudem soll differenziert ermittelt werden, welche

gesellschaftlichen Kosten durch die Integrationsmaßnahmen in verschiedenen Wirkungsbereichen (Sprachförderung, Bildung, Soziale Integration) vermieden werden können, und welche Effektivität die Maßnahmen in den Wirkungsbereichen aufweisen.

2.2 Kosten-Nutzen-Analyse

In einer Kosten-Nutzen-Analyse, wie sie als Instrument zur sozioökonomischen Evaluation von politischen Projekten oder Programmen eingesetzt wird, werden ähnlich wie bei privatwirtschaftlichen Investitionsüberlegungen die Nachteile (Kosten) und Vorteile (Nutzen) gegeneinander abgewogen (vgl. Stiglitz 1989, 257 ff.). Falls der resultierende Netto-Nutzen größer als Null ist, lohnt sich die Investition aus volkswirtschaftlicher Sicht. Dies heißt nicht, dass es nicht auch andere als volkswirtschaftliche Gründe für eine staatliche Leistung geben kann. Brent (1996, 5) schlägt für eine soziale Kosten-Nutzen-Analyse vor, folgende drei Prinzipen zu beachten:

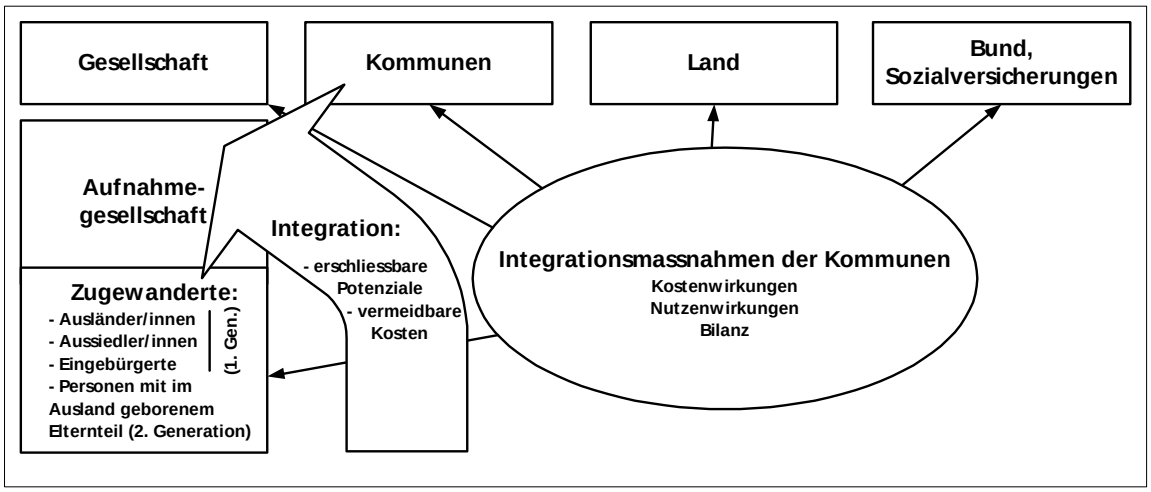
- Es werden die Effekte eines Projekts auf alle Mitglieder der Gesellschaft betrachtet.
- Auch distributive Wirkungen des Projekts auf die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Gesellschaft werden mit einbezogen.
- Statt auf Marktpreisen wird zur Bewertung von Kosten und Nutzen auf der Zahlungsbereitschaft[3] der Individuen abgestützt.

Für die vorliegende Untersuchung können wir daraus entnehmen, dass der Nutzen der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern nicht nur an dem für die Betroffenen resultierenden Nutzen gemessen werden soll, sondern auch am Nutzen der anderen Mitglieder der Gesellschaft, bzw. am Nutzen für die Gesamtgesellschaft.
Eine Analyse der Verteilungswirkungen von Integrationsmaßnahmen im engeren Sinn übersteigt die im nützlichen Rahmen zu bewältigende Komplexität und würde den Rahmen der vorgeschlagenen Analyse sprengen. Die Abschätzung von Verteilungswirkungen muss sich hier auf aggregierte politische und institutionelle Ebenen beschränken.
Eine Abstützung auf Zahlungsbereitschaften ist im Bereich des Arbeitsmarkts nicht nötig, da ein Marktpreis vorhanden ist. Zahlungsbereitschaftsanalysen werden meist dort eingesetzt, wo Marktpreise nicht vorhanden sind.
In Abbildung 1 sind die Analyseebenen dargestellt, welche potenziell von Kosten- und Nutzenwirkungen des Integrationsprozesses sowie der Integrationsmaßnahmen von Kommunen betroffen sind. Dieser Analyserahmen kann wie folgt beschrieben werden.
Für unsere Analyse trennen wir die Gesellschaft Deutschlands in zwei Bevölkerungs-Hauptgruppen: Die Zugewanderten (18,6 % der Bevölkerung) und die Aufnahmegesellschaft (81,4%). Diese unterscheiden sich hinsichtlich verschiedener sozioökonomischer Merkmale, darunter solchen, welche für gesellschaftliche Kosten relevant sind.
Über die Zeit findet ein Integrationsprozess statt, welcher durch Integrationsmaßnahmen unterstützt werden muss. Dadurch nähern sich die Eigenschaften (Merkmale) der Zugewanderten mehr und mehr denjenigen der Mitglieder der Aufnahmegesellschaft an. Zugewanderte, welche (mehr

[3] Der maximale Preis, den ein bestimmtes Individuum für ein bestimmtes Gut zu zahlen bereit ist, im Gegensatz zum durch den Markt festgelegten, für alle Marktteilnehmer gültigen Preis für das Gut. Pragmatischerweise wird aufgrund der Verfügbarkeit von entsprechenden Daten meist auf Marktpreise (z.B. Löhne) abgestützt und bei der Interpretation auf die möglichen Differenzen zu einer Nutzenbetrachtung hingewiesen, respektive es werden weitere qualitative Nutzenelemente mit einbezogen, für welche aber keine Marktpreise existieren. Zur Bewertung derselben müssen Umfragen zur Zahlungsbereitschaft gemacht werden, welche sehr aufwändig und methodisch nicht einfach sind.

oder weniger) dieselben Eigenschaften aufweisen wie die Mitglieder der Aufnahmegesellschaft, gelten statistisch als integriert.
Dies wird als das Konvergenzprinzip der Integration bezeichnet.[4] Wie wir später sehen werden, kann dieses noch etwas verfeinert interpretiert werden, indem Schwellenwerte für bestimmte Merkmale (z.B. Bildungsabschluss) definiert werden, ab welchen von einer erfolgreichen Integration gesprochen wird. Über das Konvergenzprinzip wird nie eine vollständige Deckungsgleichheit der Merkmale von Zugewanderten und Aufnahmegesellschaft erreicht. Diese können auch Jahrzehnte nach der Einwanderung noch unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung liegen, oder aber auch darüber. Dies hat mit der spezifischen Struktur der zugewanderten Bevölkerung zu tun. Diese entspricht beispielsweise von ihrer Altersstruktur und ihrem Bildungshintergrund her nicht dem Durchschnitt der Aufnahmegesellschaft.

Abbildung 2: Schematische Darstellung des Untersuchungsgegenstands und der Betrachtungsebenen



Quelle: eigene Darstellung

Da uns interessiert, welches Potenzial über den mit Integrationsmaßnahmen unterstützten Integrationsprozess erreichbar ist, bzw. welche gesellschaftlichen Kosten über diesen Weg vermindert werden können, sind in unserer Analyse primär die Unterschiede in den sozioökonomischen Merkmalen zwischen integrierten und nicht integrierten Zugewanderten von Interesse. Diese Unterschiede führen zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Kosten, welche bei nicht integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderern tendenziell höher liegen. Die höheren gesellschaftlichen Kosten der nicht integrierten Zugewanderten entstehen primär durch deren verminderte Teilnahme am regulären Erwerbsleben, sei dies aufgrund von Arbeitslosigkeit, Teilzeitarbeit oder unqualifizierter Arbeit. Dies führt zu Produktivitätsverlusten, verminderten Steuereinnahmen und Sozialabgaben sowie Mehrausgaben der öffentlichen Hand. Diese wiederum schlagen sich auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen nieder:

[4] Im Gegensatz zur Assimilation, bei welcher von vollständiger Übernahme der Merkmale der Aufnahmegesellschaft durch die Zugewanderten ausgegangen wird, behalten beim Integrations-Konzept die Zugewanderten ihre kulturelle Identität bei. Die Konvergenz bezieht sich auf zentrale Merkmale, durch welche die Chancengleichheit der Zugewanderten gegenüber Individuen der Aufnahmegesellschaft bestimmt wird, wie Sprachkompetenz, Bildungsstand und Arbeitsmarktbeteiligung.

- Kommune (i.S. öffentliche Verwaltung)
- Bundesland (i.S. öffentliche Verwaltung)
- Bund/Sozialversicherungen (i.S. öffentliche Verwaltung)
- Gesamtgesellschaft (i.S. Zivilgesellschaft und Marktwirtschaft)

Die gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration können wiederum als Kosten angesehen werden, welche über den (aktiv unterstützen) Integrationsprozess vermieden werden können. Somit werden die zu messenden gesellschaftlichen Kosten ein Potenzial, welches beispielsweise über Integrationsmaßnahmen der Kommunen erschlossen werden kann. In einer Kosten-Nutzen-Bilanz von bestimmten Integrationsmaßnahmen in Kommunen soll die Effizienz in der Erreichung dieses Potenzials auf der Nutzenseite gemessen und den durch diese Maßnahmen entstehenden Kosten gegenübergestellt werden.
Kosten und Nutzen von politischen Maßnahmen können für die verschiedenen involvierten Akteursgruppen sehr unterschiedlich sein. Deshalb sind deren Sichtweisen in der Analyse auseinanderzuhalten.

2.3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Der Untersuchungsgegenstand muss hinsichtlich des Zeitraums, der Geografie und der einbezogenen Bevölkerungsgruppen genauer abgegrenzt werden.
Untersuchter Zeitraum
Kosten-Nutzen-Analysen können dynamisch längerfristig angelegt sein oder sich auf einen klar abgegrenzten Zeitraum von üblicherweise einem Jahr beziehen.

- Eine statische Betrachtungsweise hat den Vorteil, dass sie klar abzugrenzen ist und daher die Resultate der Analyse leichter zu kommunizieren sind. Zudem sind weniger methodische Schwierigkeiten mit der Analyse verbunden als bei der dynamischen Betrachtungsweise. Die oft verwendeten jährlichen Befragungsdaten (Querschnittsdaten) erlauben es, eine statische Analyse durchzuführen.
- Bei der dynamischen Betrachtungsweise können in der Zukunft anfallende Zahlungsströme (Kosten bzw. Nutzen) auf ihren Gegenwartswert abdiskontiert werden, um die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallenden Zahlungsströme miteinander vergleichen zu können. Hier sind grundsätzlich Paneldaten notwendig, d.h. dieselbe Person muss zu mehreren Zeitpunkten befragt werden. Die Analyse ist etwas komplexer, beispielsweise müssen Modelle zum Lebenseinkommen von Personen gerechnet werden. Da jedoch Paneldaten über ein ganzes Erwerbsleben (ca. 35-50 Jahre) selten vorhanden sind, müssen trotzdem aus Querschnittsdaten die entsprechenden Lebenseinkommens-Modelle gerechnet werden, indem Personen mit ansonsten gleichen Merkmalen mit unterschiedlichem Alter untersucht werden (vgl. Bauer 2000). Für die Anwendung der Nettobarwert-Methode zur Berechnung von Gegenwartswerten muss ein Diskontsatz angenommen werden. Dieser liegt bei ähnlichen Berechnungen für die Schweiz üblicherweise bei 5% (vgl. Bauer 2000, 53).

In unserer Analyse sind zwei unterschiedliche Herangehensweisen zu wählen. Dies ist davon abhängig, ob die betrachtete Personengruppe die erwerbsfähige Bevölkerung ist oder ob es sich um Kinder und Jugendliche handelt. Bei Ersteren kann festgestellt werden, welche gesellschaftlichen Kosten nicht entstehen würden, wenn sie integriert wären. Dies, weil die Auswirkungen davon un-

mittelbar auf dem Arbeitsmarkt sowie beim Bezug von staatlichen Leistungen zu beobachten wären.

Hingegen kann die gleiche Analyse nicht für Kinder und Jugendliche angewandt werden. Die Auswirkungen deren Integration werden erst zu einem späteren Zeitpunkt „zahlungswirksam", indem sie später bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben werden. Hier kann nur eine dynamische Betrachtungsweise Aussagen liefern. Auf das aktuelle Jahr bezogen könnten auch gewisse Nutzenaspekte ermittelt werden, welche z.B. in verbessertem Lernklima in einer Klasse oder einem Minderaufwand der Behörden mit Jugendkriminalität resultieren könnten. Allerdings geben uns die gängigen Datensätze von allgemeinen Bevölkerungsbefragungen diesbezüglich keine Auskunft. Für eine solche Untersuchung müsste eine spezifische Erhebung bei Schulkindern und in ihrem Umfeld durchgeführt werden. Hinzu kommt, dass wahrscheinlich quantitativ gesehen die längerfristigen Effekte die kurzfristigen Effekte bei Weitem überwiegen, sodass eine kurzfristige Analyse für die Integrationseffekte bei Kinder und Jugendlichen viel zu kurz greifen würde.

Aus dem Wettbewerb der Bertelsmann Stiftung liegen Informationen für die Basisjahre 2004 und 2005 vor (Bertelsmann 2005). Über die einzelnen Maßnahmen hinaus bestehende statistische Grundinformationen müssen öffentlichen Statistiken wie dem Mikrozensus oder dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) entnommen werden. Hierfür könnte ein dem Mikrozensus 2005 beigefügtes Zusatzmodul zum Thema Migration für das Jahr 2005 sprechen. Der Entscheid zur Auswahl des Datensatzes wird in Abschnitt 8 näher erläutert. Als Basisjahr für die Auswertungen wird 2005 verwendet; dies sowohl für die statischen Analysen als auch für die dynamischen Analysen, welche wie oben erläutert ebenfalls aufgrund von Querschnittsdaten konzipiert werden müssen.

Aufgrund der dargestellten dynamischen Auswirkungen der Integrationsprozesse bei Kindern und Jugendlichen erscheint es uns wichtig, bei der Hochrechnung (vgl. Abschnitt 8.5) demografische Entwicklungen mit einzubeziehen. Diese können aufgrund von Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung des Statistischen Bundesamtes Deutschland vorgenommen werden. Die Bertelsmann Stiftung stellt mit ihrem „Wegweiser Demographie" auch ein Instrument zur Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zur Verfügung, welches eventuell für diese Zwecke genutzt werden könnte.

Geografische Abgrenzung

Die KNA muss auch geografisch klar abgegrenzt werden. Informationen liegen einerseits in nationalen Statistiken vor. Diese können auch auf der Ebene einzelner Bundesländer ausgewertet werden. Allerdings wird aufgrund der geringen Fallzahl bei Subgruppen von Zuwanderern bald einmal die nötige Größe unterschritten. Als geografischer Untersuchungsrahmen für die Analysen zur Feststellung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration wird deshalb Gesamt-Deutschland gewählt.[5] Die Beschreibung des Vorgehens in den Kapiteln 4 bis 8 bezieht sich auf eine solche Analyse auf nationaler Ebene.

Andererseits können in einzelnen Kommunen Analysen durchgeführt werden, um die Potenziale der Verringerung von gesellschaftlichen Kosten durch deren Integrationsmaßnahmen zu untersuchen. Das Kapitel 9 beschreibt, wie ausgehend von den Resultaten der nationalen Analyse in den Kommunen die Potenziale der Integrationsförderung bestimmt werden können.

[5] Es können bei Bedarf zusätzlich Untersuchungen nach Ländertypen durchgeführt werden. So z.B. für alte und neue Bundesländer oder für Bundesländer mit niedrigem bzw. hohem Zuwandereranteil o.Ä.

Zuwanderergruppen

Die Zuwandererinnen und Zuwanderer sind eine heterogene Bevölkerungsgruppe. In der Analyse müssen folgende Zuwanderergruppen unterschieden werden. In Klammern wird der Anteil an der Gesamtbevölkerung angegeben (Bildung in Deutschland, 140):

- Ausländer/innen der ersten Generation (6,8%)
- Spätaussiedler/innen der ersten Generation (2,1%)
- Eingebürgerte der ersten Generation (3,7%)
- Personen mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil (zweite Generation, 5,9%). Hierbei ist evtl. zu unterscheiden zwischen Personen mit deutschem Pass (eingebürgert/seit Geburt, 3,9%) und solchen ohne deutschen Pass (2,0%).

Die nicht aufgeführte Gruppe der Asylbewerber/innen steht für die Berechnung gesellschaftlicher Kosten außer Betracht, da diese keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt haben und ein zukünftiger Zugang noch nicht sicher ist. Das Integrationsziel der Asylbewerber/innen ist nicht klar definiert.

Zusätzlich soll die Analyse auch die Zuwanderer und Zuwanderinnen nach Herkunftsländern unterscheiden. Die entsprechenden Gruppen von Herkunftsländern müssen noch gebildet werden.

Altersgruppen

Es können für die Analyse folgende Altersgruppen unterschieden werden:

Kinder und Jugendliche:

- 0-5 Jahre (Vorschule)
- 6-15 Jahre (obligatorische Schule)[6]

Erwerbsbevölkerung:

- 16-24 Jahre (Junge Erwerbsbevölkerung, Phase Ausbildung auf Sekundarstufe II)[7]
- 25-44 Jahre (Jüngere Erwerbsbevölkerung, Phase potenzieller Familiengründung)
- 45-64 Jahre (Ältere Erwerbsbevölkerung)

Da die Analyse auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Personen mit Migrationshintergrund abzielt, können nur für Zuwanderer, welche heute oder morgen die Möglichkeit haben, sich am ersten Arbeitsmarkt zu beteiligen, gesellschaftliche Kosten berechnet werden. Infolgedessen steht die Personengruppe der Altersrentner/innen außer Betracht.

Zudem sollen die Auswertungen auch nach den beiden Geschlechtern erfolgen. Dies insbesondere deshalb, weil große Unterschiede in Bezug auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und Männern bestehen.

---

[6] Der obere wie der untere Rand der Altersgruppe, welche die obligatorische Schule besucht, ist etwas unscharf: In Deutschland beginnt die Schulpflicht mit sechs Jahren, allerdings befindet sich ein erheblicher Teil (51%, Bildung in Deutschland 44 f.) der Sechsjährigen aufgrund der Stichtagsregelung noch nicht in der Schule. Ein erheblicher Anteil der Schülerinnen und Schüler (je nach Land 20% bis 45%, Bildung in Deutschland 55 f.) weist aufgrund von Späteinschulung und/oder Wiederholung eine verzögerte Schullaufbahn auf und beendet diese folglich erst nach dem 15. Altersjahr.

[7] Die Phase der Ausbildung in der Sekundarstufe II ist in Deutschland im Alter von 25 Jahren meist abgeschlossen (vgl. OECD 2005, 23). Der Bildungsbericht (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, 222) weist aus, dass die Beteiligungsquote an institutioneller Bildung bei der Altergruppe der 19- bis 24-Jährigen 46% beträgt, in der Altersgruppe darüber (25- bis 29-Jährige) stark absinkt auf 16%.

3 Messbarkeit von Integration mittels Integrationsindikatoren

In diesem Kapitel sollen Indikatoren der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern entwickelt bzw. aus der aktuellen Forschungsliteratur abgeleitet werden. Diese sind, wie im vorangehenden Kapitel (vgl. Abschnitt 2.1) erläutert, notwendig, um Unterschiede zwischen den Gruppen „integrierte“ und „nicht integrierte“ Zugewanderte feststellen bzw. um diese beiden Gruppen voneinander abgrenzen zu können. Die gefundenen Indikatoren sollen in den nächsten beiden Kapiteln konkretisiert und in einem Wirkungsmodell in einen Zusammenhang gebracht werden. Die zu definierenden Indikatoren beziehen sich, der Fragestellung nach gesellschaftlichen Kosten entsprechend, hauptsächlich auf sozioökonomische Merkmale der Individuen.

3.1 Vorüberlegungen

Während in der Literatur immer wieder auf den Nutzen und die Potenziale der Integration von Zugewanderten hingewiesen wird, gibt es kaum Ansätze zu einer Quantifizierung dieses Nutzens. Gleichzeitig besteht zunehmend das Bedürfnis, die Erfolge einer Integrationspolitik feststellbar und bewertbar zu machen. Zu diesem Zweck müssen Integration und ihre Ziele begrifflich definiert und aussagekräftige Indikatoren gefunden werden, die den Verlauf der Prozesse abbilden können.
Zunächst ist die Frage zu klären, was unter Integration zu verstehen ist. Da im vorliegenden Projekt die Messbarkeit eine große Rolle spielt, gehen wir wie eingangs erwähnt (Abschnitt 2.1) von einem Konzept der Konvergenz aus. Dieses fußt auf messbaren Größen wie der Arbeitsmarktbeteiligung, Schulabschlüssen etc. und betrachtet die Unterschiede zwischen der ansässigen Bevölkerung und den Zugewanderten.
Gemäß der Forschungs-Literatur (vgl. Siegert 2006) soll eine Analyse des Prozesses der Integration vier Dimensionen erfassen: 1. Das Ausmaß der Teilhabe in einer gegebenen Gesellschaft (Positionen auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft), 2. die kulturelle Kompatibilität (gleiche Kompetenzen und Chancen, geteilte Werte in wichtigen Gesellschaftsbereichen), 3. die soziale Verschränkung (Beziehungen, Netzwerke) sowie 4. die identifikatorische Integration (Selbstbild). Diese Dimensionen werden im Allgemeinen mit den Begriffen strukturelle, kulturelle, soziale sowie identifikatorische Integration umschrieben.
Um den Nutzen einzelner Integrationsmaßnahmen messen zu können, müssen den Dimensionen sodann Indikatoren zugeordnet werden können. Die Identifikation geeigneter Indikatoren wiederum wird durch das Verständnis und die Konzeption des Integrationsbegriffs bestimmt.
Schließlich müssen die Zielgruppen benannt werden und statistisch zu erfassen sein. Dies ist in Deutschland besonders anforderungsreich, da Ausländer im rechtlichen Sinne, also in Deutschland lebende Menschen ohne deutschen Pass, nur einen Teil der Bewohnerinnen und Bewohner mit Migrationshintergrund darstellen. Spätaussiedler und ihre Kinder, Eingebürgerte und Personen mit familiärem Migrationshintergrund galten bislang statistisch als Deutsche.[8]
Nachfolgend werden die gewählten theoretischen Aspekte zur Integration kurz skizziert.

3.2 Theoretische Ansätze zur Integration

Da es bei der vorliegenden Untersuchung um den Nutzen von Integration bzw. die Kosten von Nichtintegration geht, werden ökonomisch geprägte Theorien zur Integration, sogenannte Humankapitaltheorien als Ausgangspunkt gewählt.

[8] Mit dem Mikrozensus 2005 wird hier eine statistische Lücke gefüllt, indem Personen nach Migrationshintergrund unterschieden werden können. Zu Kategorien von Zuwanderern siehe Abschnitt 2.3.

Humankapitaltheorien untersuchen die Bildung eines Individuums unter wirtschaftlichen Aspekten. Vereinfacht gesagt, geht es um die Frage, inwiefern mehr Bildung mehr Einkommen bringt und einer Person so eine bessere gesellschaftliche Position ermöglicht.[9] Humankapitaltheorien stellen die persönlichen Ressourcen von Individuen in den Vordergrund. In Bezug auf die gesellschaftliche Integration wird die Platzierung der Akteur/innen auf möglichst zentralen Positionen als entscheidend angesehen.

Nicht nur das Humankapital, also die Ausstattung mit Bildung und Einkommen, bestimmt die Position eines Individuums in einer Gesellschaft, sondern auch das sogenannte Sozialkapital.[10] Der Begriff umschreibt das Ausmaß, inwieweit Individuen in einer Gesellschaft Beziehungen und Verbindungen haben, die ihnen helfen, an der Gesellschaft teilzuhaben. Solche Netzwerke bieten den Einzelnen Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen wie gegenseitiger Unterstützung, Anerkennung bis hin zu Verbindungen, die zum Finden von Arbeits- und Ausbildungsplätzen nützlich sind. Sozialkapital entsteht dadurch, dass Menschen miteinander kooperieren und dadurch eine Basis gegenseitigen Vertrauens geschaffen wird. Für eine Gesellschaft ist dies zum einen nützlich, weil z.T. soziale Kosten verringert werden, indem Hilfeleistungen und Unterstützung im Rahmen der Beziehungsnetzwerke erbracht werden. Zum anderen verringert das Vorhandensein eines solchen gesellschaftlichen Vertrauensklimas die Notwendigkeit staatlicher Regulation (z.B. Rechts- und Polizeigewalt zum Schutz des Eigentums).

Die Verbindung dieser Konzepte bildet die Basis für die meisten Arbeiten, die sich mit der Integration von Zugewanderten befassen. Im vorliegenden Zusammenhang ist es sinnvoll, diesen doppelten Ansatz beizuziehen, weil er bereits für empirische Arbeiten verwendet wurde, sich also operationalisieren lässt.

Wie bereits eingangs erwähnt wurde, stellen empirische Arbeiten zur Integration von Zugewanderten i.d.R. auf vier Dimensionen der Integration ab: Die materiellen Lebensbedingungen, die sozialen Interaktionen sowie die Werte und Orientierungen. Diese Bereiche werden wie folgt umschrieben (vgl. Siegert 2006):

- Strukturelle Integration: Hierunter ist der Erwerb von Rechten und der Zugang zu Positionen und Status in den Kerninstitutionen der Aufnahmengesellschaft durch die Migrant/innen und ihre Kinder zu verstehen (Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Bildungs- und Qualifikationssysteme, Wohnungsmarkt, Staatsangehörigkeit).
- Kulturelle Integration: Hierunter werden kognitive, kulturelle, verhaltens- und einstellungsbezogene Veränderungen bei Einzelpersonen verstanden.
- Soziale Integration: Hierunter werde die privaten Beziehungen sowie Gruppen- und Vereinszugehörigkeiten verstanden (gesellschaftlicher Verkehr, Freundschaften, Eheschließungen).
- Identifikative Integration: Hierunter werden Zugehörigkeits- und Identifikationsgefühle verstanden.

[9] Unter dem Begriff „Humankapital“ versteht man die Fähigkeiten, Fertigkeiten und das Wissen, das in Personen verkörpert ist und das durch Ausbildung, Weiterbildung und Erfahrung erworben wird. Auf dem Arbeitsmarkt stellt es das Leistungspotenzial einer Person dar. Die Humankapitaltheorie geht vor allem auf den Ökonomen Gary S. Becker (vgl. 1993) zurück. Sie liefert in erster Linie einen Erklärungsansatz für die Höhe des Einkommens eines Individuums. Die zentrale These ist: Personen investieren in ihr Humankapital (sprich: Bildung), weil sie dadurch ein höheres Einkommen erreichen.

[10] Der Begriff knüpft an die Humankapitaltheorie an und geht auf den französischen Soziologen Pierre Bourdieu (1983) zurück. Das Konzept wurde Anfang der 90er Jahre insbesondere von amerikanischen Soziologen (Coleman 1988, Putnam 1993, 2000) aufgenommen und v.a. auch im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Konflikten (Jugendunruhen, ethnische Konflikte) als Schlüsselmerkmal von Gemeinschaften charakterisiert.

Indikatoren, die das Ausmaß der Integration messen, sollten idealerweise alle aufgeführten Bereiche abdecken. In der Forschungspraxis ist dies allerdings oftmals schwierig, weil sich nicht für alle Bereiche gleich gut mess- und vergleichbare Indikatoren finden lassen.
Weil im vorliegenden Projekt die Messbarkeit eine große Rolle spielt, soll auf jene Bereiche fokussiert werden, denen im Hinblick auf die Integration von Zugewanderten eine zentrale Bedeutung zugewiesen wird, nämlich Bildungsabschlüsse, Sprachkompetenz sowie Arbeitsmarktbeteiligung. Andere soziale Aspekte, die ebenfalls wichtig sind (Vernetzung, Beziehungen, Einstellung), werden in zweiter Linie untersucht, weil eine Quantifizierung des Nutzens vergleichsweise schwierig ist.
Aus den genannten Gründen scheint es daher angezeigt, die Integrationsaspekte Beteiligung am Arbeitsmarkt sowie Humankapitalbildung ins Zentrum zu stellen. Beide Dimensionen sind eng miteinander verschränkt. Humankapitaltheorien analysieren im Hinblick auf die Positionierung einer Person im Arbeitsmarkt individuelle Merkmale wie Bildung, Fähigkeiten und Fertigkeiten. Je größer die individuellen Ressourcen einer Person sind, umso besser ist ihre Position auf dem Arbeitsmarkt.

3.3 Integrationsindikatoren

Nachfolgend wird auf einzelne im gewählten Zusammenhang besonders hervorzuhebende Indikatoren der Integration eingegangen, die zum einen von der Bedeutung für die Integration gemäß der aktuellen Forschung sind, zum anderen nach der Messbarkeit im Rahmen einer empirischen Untersuchung ausgewählt wurden.

Zentrale Indikatoren (Messbarkeit weitgehend gewährleistet)

- Die gemeinsame Sprache stellt eine Schlüsselqualifikation für die Teilhabe an der Gesellschaft dar, sie ist ein zentraler Bestandteil der Integration von Migrant/innen in die Aufnahmegesellschaft. Eine herausragende Bedeutung kommt dabei dem Spracherwerb zu. Dementsprechend wird die Bedeutung der Sprachkompetenz in der Sprache des Aufnahmelandes generell betont (v.a. Esser 2006). Die gemeinsame Sprache ist zum einen das Medium der alltäglichen Kommunikation und zum anderen eine wichtige Ressource bei der Bildung und auf dem Arbeitsmarkt. Bildungschancen hängen von den Kompetenzen in der Landessprache bzw. Unterrichtssprache ab, und sprachliche Defizite vermindern die Chancen, überhaupt eine Beschäftigung zu finden. Sprachkompetenz ist in diesem Sinne ein wichtiger Teil des Humankapitals einer Akteurin oder eines Akteurs. In dieser Funktion spielt sie eine entscheidende Rolle bei der Platzierung im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt.
- Neben Sprache gilt Erwerbstätigkeit als eines der wichtigsten Mittel zur Integration. Die Beteiligung am Arbeitsmarkt wird generell als wichtige Voraussetzung für die Teilhabe an einer Gesellschaft angesehen. Von ihr hängen die finanziellen Ressourcen und der soziale Status eines Individuums und eines Haushaltes ab. Mangelnde Integration in den Arbeitsmarkt zieht den Bezug von Transferleistungen nach sich. Darüber hinaus bietet die Erwerbstätigkeit i.d.R. Gelegenheit, regelmäßig mit den Ansässigen des Aufnahmelandes in Kontakt zu kommen. Weil die Erwerbsbeteiligung von Mann und Frau sich auch in der Aufnahmegesellschaft unterscheidet, muss der Faktor Geschlecht in den Analysen berücksichtigt werden.

Die Bedeutung der Sprachkompetenz für die Integration in den Arbeitsmarkt scheint nicht eindeutig. Dem Spracherwerb kommt im Integrationszusammenhang zwar zweifellos eine zentrale

Bedeutung zu. Allerdings muss die Frage nach der Sprachkompetenz im Zusammenhang mit anderen Merkmalen der Lebensumstände von Migrant/innen gestellt werden. So scheinen für die Integration in den Arbeitsmarkt bspw. Sprachkurse weniger wichtig zu sein als konkrete Berufserfahrung im Aufnahmeland. Insbesondere gilt dies für erwachsene und ältere Migrant/innen, bei ihnen scheint die Erwerbsarbeit der wichtigste Weg der Integration zu sein. Wird am Arbeitsplatz vornehmlich die Sprache des Aufnahmelandes gesprochen, hat dies einen großen integrativen Effekt (OECD 2005). Auch wird bspw. eine selbstständige Erwerbstätigkeit von Migrant/innen als für die Integration bedeutsam angesehen, obwohl diese selbstständigen Zuwanderer/innen die Sprache des Aufnahmelandes oftmals nicht beherrschen (vgl. OECD 2005).

- Die schulische und auch die vorschulische Bildung sind für die Integration von Kindern und Jugendlichen von großer Bedeutung. Schulkinder, aber insbesondere auch extern betreute Kleinkinder tragen ihre neu erworbenen Sprachkenntnisse nach Hause. Untersuchungen im EU-Raum haben gezeigt, dass eine externe Kleinkinderbetreuung einen starken Einfluss auf den Grundschulerfolg von Zuwandererkindern hat (OECD 2005, Becker/Lauterbach 2007). Andere Untersuchungen zeigen, dass durchmischte Schulklassen einen positiven Einfluss auf die Bildungschancen von Migrantenkindern haben (Esser 2006).

Im Gegensatz zu älteren Zugewanderten werden Sprachkenntnisse bei Jugendlichen als wesentlicher Faktor der Integration angesehen. Insbesondere können mangelhafte Sprachkenntnisse die Chancen junger Migrant/innen zur Berufsbildung verhindern. Und mangelnde Bildung und daraus folgende Perspektivlosigkeit unterstützen gerade bei jugendlichen Migrant/innen soziale Probleme und Gewaltbereitschaft. Da Sprachbeherrschung einen Einfluss auf die Übertragbarkeit von Humankapital haben kann, spielt bei Kindern und jugendlichen Migrant/innen auch die zu Hause gesprochene Sprache eine wichtige Rolle. Untersuchungen zeigen, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, die zu Hause (auch) die Sprache des Aufnahmelandes sprechen, in der Schule vergleichsweise gut abschneiden (OECD 2005).

Weitere wichtige Indikatoren (Messbarkeit problematisch)

Im gewählten Zusammenhang sind die Bereiche Sprache, Erwerbsarbeit und Bildung die wichtigsten Integrationsindikatoren, da deren Nutzen sich am ehesten quantifizieren lässt. Nachfolgend werden weitere Faktoren angesprochen, welche in der Literatur für eine erfolgreiche Integration ebenfalls als bedeutsam angesehen werden, für deren Messung im Hinblick auf eine Quantifizierung jedoch Grenzen gesetzt sind.

- Segregation: Dem nicht segregierten Wohnen wird bei der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern zunehmende Bedeutung beigemessen. Verschiedentlich konnte gezeigt werden, dass eine Durchmischung mit der Bevölkerung der Aufnahmegesellschaft die Integration erleichtert und deshalb nicht zuletzt auch dabei hilft, Sozialkosten einzusparen (Bertelsmann 2005).
- Soziale Netzwerke fördern den persönlichen Kontakt und das Vertrauen zwischen eingewanderter und ansässiger Gesellschaft und sind für die Individuen von großem Nutzen, weil sie den Zugang zu Ressourcen ermöglichen (z.B. die richtigen Leuten kennen bei der Jobsuche). Vernetzungen über professionelle, institutionelle und kulturelle Grenzen hinaus sind für die Teilhabe an einer Gesellschaft von großer Bedeutung. In der klassischen Forschung zu Sozialkapital spielen Vereine eine zentrale Rolle.

Ob Selbsthilfeorganisationen oder Vereinigungen von Migranten integrationsfördernd sind oder nicht, ist umstritten. Zum Teil werden solche Eigenaktivitäten als problematisch beschrieben, weil mangelnder Zugang zum allgemeinen gesellschaftlichen System als Ursache für separierende Aktivitäten angesehen wird. Andere betonen, dass zumindest bestimmte Formen der Selbsthilfe für den Integrationsprozess von großer Bedeutung seien (vgl. auch Weiss/Thränhardt 2005).

- Einbindung in Verwaltung und Politik: Die Einbindung von Migrantinnen und Migranten in Kommunalparlamente und -verwaltungen, in Jugendräte oder Schulkollegien wird ebenfalls als integrationsfördernd angesehen. In gewissen Kommunen bestehen auch Migrantenräte mit beratender Funktion. Zudem können Zugewanderte sich auch in Betriebsräten engagieren.
- Gesundheit: Mangelnde Informationen über das Gesundheitssystem, Verständigungsschwierigkeiten, unterschiedliche Deutungsmuster von Schmerzen und Krankheit, oder Missverständnisse, die zu schlechten Erfahrungen führen, können mittelfristig zu höheren Gesundheitskosten führen.

3.4 Bildung von Vergleichsgruppen

Wie bereits eingangs angedeutet wurde, müssen zur Umsetzung des Analysekonzepts Vergleichsgruppen von Zugewanderten gebildet werden, welche sich durch ihren Integrationsgrad unterscheiden. Für diese Vergleichsgruppen sollen unterschiedliche gesellschaftliche Kosten bzw. Potenziale festgestellt werden. Dies geschieht innerhalb eines Wirkungsmodells, welches auf den in den vorangehenden Abschnitten hergeleiteten Integrationsindikatoren beruht und das im nächsten Kapitel 4 vorgestellt wird. Dessen primäre Zielgröße stellt die Beteiligung der Zuwanderinnen und Zuwanderer am Arbeitsmarkt dar. Daher können arbeitsmarktspezifische Merkmale nicht zur Differenzierung der Gruppen herangezogen werden. Der Bereich Gesundheit gehört ebenfalls zu den Zielgrößen und kann daher nicht als gruppenunterscheidendes Merkmal verwendet werden (vgl. Abschnitt 4.1).

Hingegen sollen die in Abschnitt 3.3 hergeleiteten Integrationsbereiche

- Sprachkompetenz (Deutsch)
- Bildung (Abschlüsse bzw. Beteiligung an institutioneller Bildung
- Soziale Integration (Wohnen, soziale Netzwerke, politische Partizipation)

verwendet werden, um Gruppen von

- „integrierten“ Zugewanderten und
- „nicht integrierten“ Zugewanderten abzugrenzen.
- Als weitere Referenzgruppe wird die autochthone Bevölkerung (Aufnahmegesellschaft) betrachtet. Dies ist insbesondere deshalb vonnöten, um sicherzustellen, dass nicht zu hohe Integrationsziele gesteckt werden, welche über dem Durchschnitt in der autochthonen Bevölkerung liegen.

Die Beschreibung des analytischen Vorgehens zur Bildung von Gruppen greift hier dem Kapitel 5, in welchem die Variablen des Wirkungsmodells vorgestellt und diskutiert werden, etwas vor. Für die oben erwähnten Bereiche sind Schwellenwerte zu definieren, welche als Zielwert der Integrati-

on gelten sollen. Ausgehend von den Variablen eines Datensatzes, welcher aus einer Bevölkerungsbefragung gewonnen wurde, sind dafür zwei Vorgehensweisen möglich:

- Entweder werden für einzelne Variablen Schwellenwerte definiert. Dies ist z.B. für die Erreichung eines bestimmten Bildungsstands möglich: Wer mindestens einen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II vorweist, gilt als „bildungsintegriert“ in dem Sinn, dass Chancengleichheit zur autochthonen Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt in Bezug auf die Bildungs-Qualifikation erreicht ist.
- Oder es wird ein „Integrationsindex“ gebildet, welcher mehrere Variablen verdichtet und für welchen wiederum ein Schwellenwert definiert werden kann. Dies bietet sich z.B. für den Bereich „Soziale Integration“ an, weil hier verschiedene schwer miteinander vergleichbare soziale Sachverhalte zusammenspielen.

Ein übliches Vorgehen für einen solchen Index ist eine Skalierung der mit einbezogenen Variablen auf ein Intervall zwischen 0 und 1. Anschließend werden die Werte der Variablen addiert und wiederum durch die Anzahl der Variablen geteilt. Dadurch resultiert ein Integrationsindex, dessen Werte zwischen 0 und 1 liegen. Die einzelnen Variablen können auch zusätzlich untereinander gewichtet werden.
Für die Festlegung des Schwellenwerts für eine erfolgreiche Integration ist es eine Möglichkeit, den Durchschnittswert des Integrationsindexes für die autochthone Bevölkerung zu verwenden. Dabei stößt man allerdings auf das Problem, dass dieser Schwellenwert durch Personen mit Migrationshintergrund fast nicht erreicht werden kann. Dies ist beim Einbezug der Variablen „Integrationsstatus der übrigen Haushaltsmitglieder“, „politische Rechte“ und „segregiertes Wohnen“ zumindest problematisch. Eine weitere Möglichkeit wäre die Festlegung eines Verteilungs-Quantils als Schwellenwert, z.B. die Grenze zu den 30 % Personen mit Migrationshintergrund mit den höchsten Werten.
Ein Problem der Gruppenbildung nach Integrations-Bereichen ist, dass die Gruppen sich für jeden Bereich anders zusammensetzen. Es muss in der Interpretation unterschieden werden zwischen „sprachlich“, „bildungs-“ und „sozial integrierten“ Zugewanderten. Ebenso resultieren unterschiedliche Schätzungen der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration in Bezug auf die erwähnten Bereiche. Für die Überprüfung einer spezifischen Integrationsmaßnahme, welche sich nur auf einen Integrationsbereich bezieht, mag dies allerdings gerade nützlich sein. Für eine globale Einschätzung der Kosten der Nichtintegration bzw. für die Abschätzung der Auswirkungen einer weniger spezifischen Integrationsmaßnahme wäre die Bildung eines allgemeinen Integrationsindexes über alle Bereiche zu erwägen. Dieser könnte grundsätzlich analog zum oben beschriebenen Vorgehen gebildet werden und die Bereiche Sprache, Bildung und Soziale Integration mit einbeziehen.

4 Integration und Arbeitsmarkt

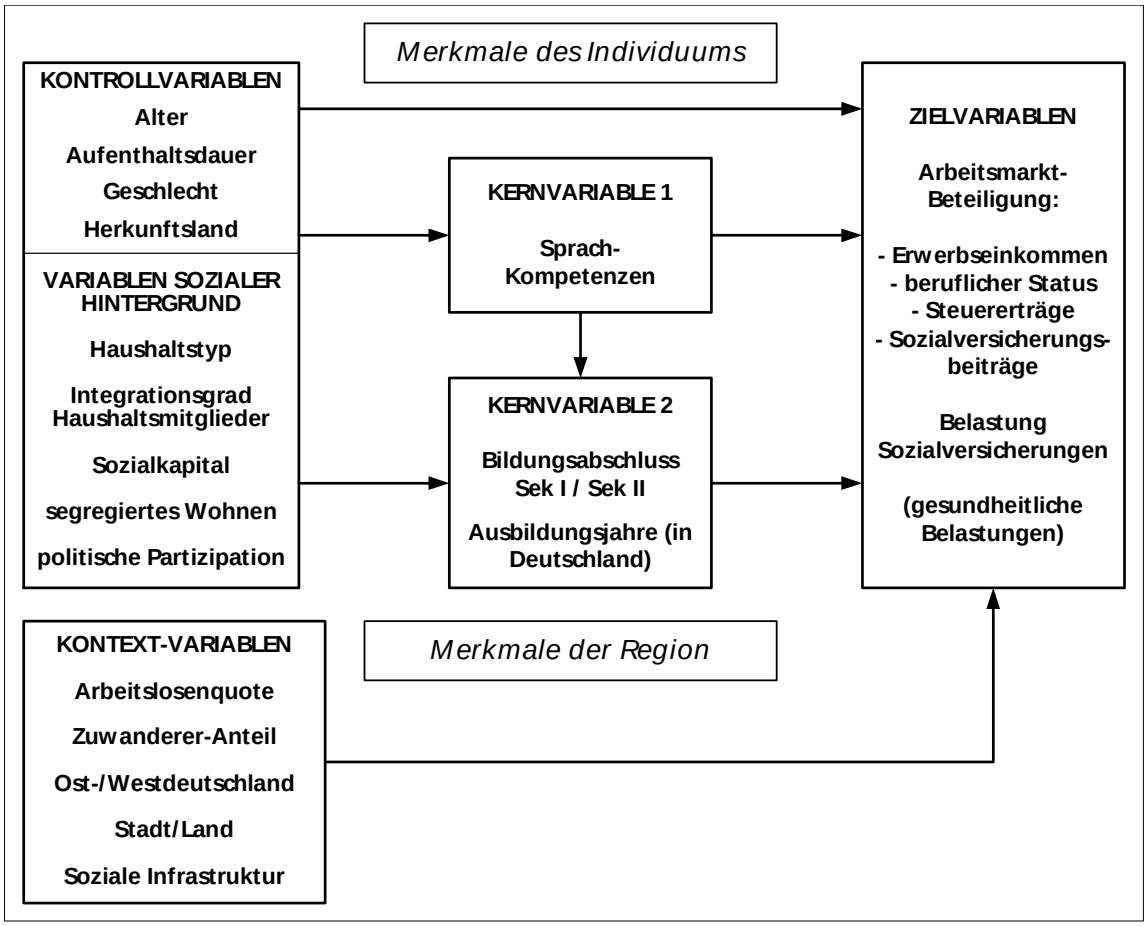
Wie im vorangehenden Kapitel hergeleitet wurde, stellt die Beteiligung der Zugewanderten am Arbeitsmarkt einerseits eines der wichtigsten Merkmale von struktureller Integration dar. Die Beschäftigungsquoten der zugewanderten Bevölkerung liegen anfangs relativ niedrig, gleichen sich mittelfristig (gemäß OECD 2005, 37 innerhalb ca. 13 Jahren[11]) jedoch den Beschäftigungsquoten der Aufnahmegesellschaft an (Konvergenz) bzw. übersteigen diese teilweise sogar (vgl. Golder 1999, 149). Dies sagt allerdings noch nichts aus über die erzielten Markteinkommen sowie über weitere Charakteristiken der Arbeitsmarktbeteiligung (Beschäftigungsgrad, beruflicher Status, Höhe des Erwerbseinkommens).
Andererseits ist für die Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern die Erwerbsbeteiligung von zentraler Bedeutung. Wer eine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt hat, trägt die Kosten der öffentlichen Hand sowie der Sozialversicherungen mit und bezieht im Gegenzug weniger Transfers von öffentlicher Hand und Sozialversicherungen.
Die Integration der Zugewanderten auf dem Arbeitsmarkt ist von zahlreichen Bestimmungsfaktoren abhängig, welche in den Charakteristiken der zugewanderten Person, den erzielten Integrationserfolgen auf anderen Ebenen als dem Arbeitsmarkt sowie in den Charakteristiken der Region liegen, in der sich die zugewanderte Person befindet. Diese Wirkungszusammenhänge sollen im Folgenden genauer dargestellt werden.

4.1 Wirkungsmodell

Die identifizierten Integrationsindikatoren können im Rahmen eines Wirkungsmodells dargestellt werden (vgl. Abbildung 3). Das Wirkungsmodell bildet den Integrationsprozess in seiner ganzen Komplexität allerdings nur unzureichend ab. Aufgrund der geschilderten methodischen Überlegungen und Einschränkungen wurde das Modell auf die erwähnten zentralen und messbaren Integrationsindikatoren reduziert. In diesem Sinne stellt es zwangsläufig eine starke Vereinfachung der vielschichtigen sozialen Realität dar. Ziel des Modells ist es, die wichtigsten Wirkungszusammenhänge, so wie sie aus der Forschungsliteratur abgeleitet wurden, abzubilden.
Die wichtigsten Integrationsindikatoren (Sprachkompetenz, Bildungsstand und Arbeitsmarktbeteiligung) lassen sich demnach auf verschiedene Merkmale eines Individuums zurückführen. Zum Teil werden direkte Wirkungszusammenhänge unterstellt, zum Teil indirekte. Gemäß Humankapitaltheorie stellt die Arbeitsmarktbeteiligung die wichtigste Zielvariable dar. Sie wird maßgeblich von individuellen Merkmalen wie der Sprachkompetenz und dem Bildungsabschluss geprägt (Kernvariablen), zum Teil aber auch von nicht beeinflussbaren Kontrollvariablen wie Alter und Geschlecht. Der Bildungsabschluss und die Sprachkompetenz wiederum werden zum einen ebenfalls von Hintergrundvariablen wie z.B. der Vorbildung und der Wohnsituation, zum anderen von Personenmerkmalen wie Alter oder Geschlecht beeinflusst. Einen weiteren Faktor stellen die Kontextvariablen dar, welche ebenfalls einen Einfluss auf die Zielvariablen ausüben.

[11] Deutschland weist gemäß OECD (2005, 37 f.) im internationalen Vergleich eine verhältnismäßig rasche Konvergenz der Beschäftigungsquoten der zugewanderten Bevölkerung auf, sowohl für Männer als auch für Frauen.

Abbildung 3: Wirkungsmodell zur Messung von Kosten der Nichtintegration



Quelle: Darstellung BASS

Im folgenden Kapitel 5 sollen die Variablen des in Abbildung 3 dargestellten Wirkungsmodells näher beschrieben werden. Dabei soll ihre Operationalisierung angesprochen sowie auf die aufgrund der Theorie sowie bisheriger Untersuchungen vermuteten Wirkungszusammenhänge zwischen den Variablen eingegangen werden, welche mittels einer Sekundärdatenanalyse im zweiten Teil der Studie (vgl. Kapitel 1) überprüft werden sollen.

5 Wichtigste Variablen des Wirkungsmodells

Folgende Wirkungszusammenhänge werden im Wirkungsmodell (vgl. Abbildung 3) dargestellt:

5.1 Zielvariablen

Für die Zielvariablen ist zu untersuchen, welche Differenzen zwischen den Gruppen „nicht integrierte Zuwanderer“ und „integrierte Zuwanderer“ bestehen. Wie diese Gruppen differenziert werden, wird weiter unten erläutert. Die festgestellten Differenzen sollen einerseits durch Merkmale der Integration als auch mittels weiterer unten aufgeführter Einflussvariablen erklärt werden. Die Zielvariablen sind:

Individuelle Arbeitsmarktbeteiligung

Hierbei ist einerseits zu untersuchen, welche Unterschiede zwischen „nicht integrierten Zuwanderern“ und „integrierten Zuwanderern“ in Bezug auf das unstandardisierte Erwerbseinkommen (effektive Lohnhöhe) bestehen, welches nicht nur von den Stunden-Ansätzen, sondern auch vom Beschäftigungsgrad abhängig ist. Dieses Maß ist herbeizuziehen, um die von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängigen gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration zu bestimmen. Diese bestehen in verminderten Steuereinnahmen sowie verminderten Beiträgen zu den Sozialversicherungen (vgl. Abschnitt 6).

Andererseits kann auch der Einfluss auf das standardisierte Erwerbseinkommen (Lohnniveau bei 100 % Beschäftigung, bzw. Stunden-Ansatz) untersucht werden. Dieses gibt Auskunft über das Maß der relativen Lohnbenachteiligung der nicht integrierten Zugewanderten auf dem Arbeitsmarkt. Zum gleichen Zweck sowie zur Abschätzung zukünftiger Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt in Form verminderter Karrierechancen kann auch der berufliche Status (Arbeiter/in, Angestellt/e, Vorgesetzte) als Zielgröße untersucht werden. Hierbei kann auf die Art des Beschäftigungsverhältnisses, auf die hierarchische Stellung im Unternehmen sowie auf die spezielle Situation der selbstständig Erwerbstätigen[12] eingegangen werden.

Eine Analyse der Einkommensunterschiede zwischen der autochthonen Bevölkerung (Aufnahmegesellschaft) und Zuwanderergruppen wurde bereits in Frick (2004, 38) geleistet. Dabei liegt die äquivalenzgewichtete (auf 100 % gerechnete), relative Einkommensposition der Personen in Haushalten mit Migrationshintergrund (inkl. Aussiedler, ohne Eingebürgerte) im Jahr 2002 rund um ein Fünftel bis ein Viertel niedriger als der gesamtdeutsche Durchschnitt. Dies gilt allerdings nicht für Ausländer aus der EU und westlichen Industrieländern, deren relative Einkommensposition um bis zu ein Fünftel höher liegt als der gesamtdeutsche Durchschnitt. Zudem liegen die relativen Einkommenspositionen von Personen in Ostdeutschland um ein Viertel unter dem Durchschnitt, während diejenigen von Personen in Westdeutschland um ein Zehntel über dem Durchschnitt liegen.

Belastung der Sozialversicherungen

Hier ist in erster Linie im Zuge der Hartz IV-Reform von Arbeitslosengeld 1 (ehemals Arbeitslosenentschädigung) und Arbeitslosengeld 2 (ehemals Sozialhilfe) zu sprechen. Eine Belastung von Rentenversicherungen muss hier nicht in Betracht gezogen werden, da sich die Untersuchung auf die Bevölkerung vor dem Rentenalter bezieht.

Gemäß den Forschungsergebnissen von Straubhaar/Weber (1993, 511) kann in Bezug auf die Nutzung von Sozialprogrammen mit fortschreitender Aufenthaltsdauer (und tendenziell stärkerer Integration) einerseits ein positiver Zusammenhang festgestellt werden, indem bei längerem Aufenthalt die Information über das Angebot größer wird. Andererseits wird ein negativer Zusammenhang festgestellt, indem bei längerer Aufenthaltsdauer die Erwerbsquoten steigen und damit die Abhängigkeit von staatlichen Transfers sinkt.

Riphahn (2004) hat die erwähnten Effekte für Deutschland für Ausländer aus den fünf wichtigsten Zuwanderungsstaaten untersucht, dies sind Griechenland, Spanien, Italien, Ex-Jugoslawien und

[12] Laut OECD-Bericht (2005, 51) haben sich die Selbstständigkeitsquoten von Zuwanderern im Zeitraum von 1992 bis 2004 von 7 auf 9 % erhöht. Demgegenüber haben sich gleichzeitig die Selbstständigkeitsquoten von in Deutschland Geborenen von 8 auf 11 % erhöht. Die Selbstständigkeit scheint also für beide Bevölkerungsgruppen eine zunehmend attraktivere Form der Arbeitsmarktbeteiligung zu sein, welche von Zugewanderten wie von der autochthonen Bevölkerung fast in gleichem Maß wahrgenommen wird.

Üblich ist eine Differenzierung der selbstständigen Erwerbstätigen in „Soloselbstständige“, welche für prekäre Einkommensverhältnisse anfällig sind, und „Selbstständige mit Angestellten“, welche in der Regel eine gesichertere Einkommenssituation aufweisen.

die Türkei. Dabei kommt sie zum Schluss, dass zwar insgesamt der Anteil der untersuchten Ausländer-Haushalte, welche von Sozialhilfe (heute Arbeitslosengeld 2) abhängig sind, mit 2,91 % höher liegt als der vergleichbare Anteil bei deutschen Haushalten (2,25 %). Andererseits liegt diese Quote nur für die jüngstens zugewanderten Kohorten (Türkei, 4,21 %) über der Referenzgröße für die gesamte Bevölkerung (2,39 %).
Bonin (2002, 7) stellt für Deutschland fest, dass über den vollständigen Lebenszyklus gesehen zwar der Bezug von Arbeitslosengeldern bei Zuwanderinnen und Zuwanderern um ca. zwei Drittel höher ist als für Einheimische. Hingegen liegen die Beiträge der Zugewanderten zu Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen teilweise höher als diejenigen der Einheimischen, sodass die fiskalische Gesamtbilanz der Nettobeiträge für Zugewanderte positiv ausfällt, d.h. sie bezahlen mehr ein als Einheimische. Dies hat allerdings auch mit der Altersstruktur und insbesondere mit den niedrigen Rentenansprüchen der Zugewanderten im Alter zu tun.

Gesundheitliche Belastungen
Erwerbstätige sind tendenziell gesünder als nicht Erwerbstätige, und kranke Erwerbstätige sind weniger leistungsfähig als gesunde Erwerbstätige. Insofern entstehen durch gesundheitliche Belastungen indirekt auch gesellschaftliche Kosten durch verringerte Produktivität und Erwerbsausfall. Zudem stellt eine vermehrte Inanspruchnahme der Kranken- und Pflegeversicherung auch eine gesellschaftliche Belastung dar, indem die gesamten Krankheitskosten dadurch steigen.
Für Deutschland belegt Frick (2004, 47), dass die zugewanderte Bevölkerung im Durchschnitt „gesünder“ ist als die einheimische Bevölkerung. Bei den Merkmalen „Krankenhausaufenthalt im Vorjahr“ sowie „Schwerbehinderung“ liegen die Werte aller untersuchten Zuwanderergruppen unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Bei der „Zahl der Arztbesuche in den letzten drei Monaten“ sowie in der „subjektiven Einschätzung des Gesundheitszustandes als sehr gut“ liegen nur gerade die Werte der Zuwanderergruppe „Ausländer aus sonstigen Ländern“[13] über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung.
In Bezug auf die Belastung des Krankenversicherungssystems weist Bonin (2002, 4 f.) für Deutschland darauf hin, dass die verfügbaren Informationen über den Krankenstand von Ausländern widersprüchlich seien. Er verzichtet daher auf eine Modellierung spezifischer Zuwandererprofile für den individuellen Bezug von Kranken- und Pflegeversicherungsleistungen.
All dies führt noch nicht a priori zum Schluss, dass gesundheitliche Belastungen als Zielvariablen in unserem Wirkungsmodell ausgeschlossen werden sollten. Es kann durchaus sein, dass der Gesundheitszustand der Zuwanderinnen und Zuwanderer statistisch sehr stark gestreut ist und gerade die Integrationsindikatoren Aufschluss darüber geben können, weshalb z.B. integrierte Zuwanderer gesundheitlich besser gestellt sind als nicht integrierte Zugewanderte.

5.2 Kernvariablen

Die Kernvariablen sollen als primäre Integrationsindikatoren dienen, welche auf die Zielvariablen Arbeitsmarktbeteiligung, Belastung der Sozialversicherungen sowie gesundheitliche Belastungen einen starken Einfluss haben. Die Kernvariablen sind:

[13] Die anderen untersuchten Zuwanderergruppen sind: Aussiedler, Ausländer aus EU/westlichen Industrieländern, Ausländer aus der Türkei/Ex-Jugoslawien, Ausländer der 2. Generation

Sprachkompetenzen

Hier ist primär das Niveau im mündlichen und schriftlichen Umgang mit der Landessprache Deutsch ausschlaggebend. Personen mit hohem sprachlichem Niveau in Deutsch finden sich im Alltag besser zurecht, knüpfen schneller soziale Kontakte, haben bessere Chancen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt sowie bei der weiteren beruflichen Entwicklung. Daher wird hier ein positiver Einfluss auf die Zielvariablen angenommen.

Ab welchem deutschsprachlichen Niveau eine Person allerdings als „sprachlich integriert" gelten darf, ist schwierig festzulegen. Eine Selbsteinschätzung hilft hier evtl. nicht weiter. Allerdings ist auch bei einer objektiven vergleichenden Leistungsmessung (z.B. Adult Literacy and Lifeskills Survey ALL, einer internationalen Vergleichsstudie bei Erwachsenen, an welcher Deutschland demnächst teilnehmen wird, oder PISA bei Jugendlichen) das Problem der Grenzziehung weiterhin gegeben. Evtl. kann hier eine pragmatische Lösung getroffen werden, indem von der im Haushalt primär gesprochenen Sprache als Abgrenzungskriterium ausgegangen wird, bzw. von der am Arbeitsplatz primär gesprochenen Sprache.

Die Resultate der Auswertung des Sozioökonomischen Panels SOEP (vgl. Abschnitt 8) durch Frick (2004) bezüglich der Selbsteinschätzung der Sprachkompetenz von Ausländer/innen und Aussiedler/innen scheinen allerdings auf den ersten Blick recht plausibel: Rund zwei Drittel der untersuchten Zuwanderinnen und Zuwanderer schätzen ihre mündliche deutsche Sprachkompetenz als gut bzw. sehr gut ein. Rund die Hälfte der Zugewanderten schätzt die eigene schriftliche Sprachkompetenz als gut bzw. sehr gut ein. Bei der Zuwanderergruppe der 2. Generation (Ausländer/innen) steigt die Selbsteinschätzung in beiden Kriterien auf über 90 % an.

Der OECD-Bericht „Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland" (2005, 43 f.) weist die Unterschiede bei den PISA-Punktwerten für das Jahr 2003 aus zwischen Kindern (Alter 15 Jahre) mit in Deutschland geborenen Eltern und Kindern aus der 2. Generation von Zuwanderern. Interessanterweise sind die Unterschiede beim Lesen wie bei der Mathematik gleich hoch. Dazu kommt, dass die Hälfte des Unterschieds auf Auswirkungen des sozioökonomischen Hintergrunds der Lernenden zurückgeführt werden kann. Die nach der Bereinigung um den sozioökonomischen Hintergrund verbleibenden Unterschiede sind laut Bericht „weitgehend auf die Tatsache zurückzuführen, dass die weniger gut abschneidenden Angehörigen der zweiten Generation zu Hause kein Deutsch sprechen".

Weitere sprachliche Kompetenzen in anderen Sprachen als Deutsch bringen auf dem Arbeitsmarkt evtl. zusätzliche individuelle Chancen. Je nach Branche bzw. internationaler Ausrichtung eines Unternehmens kann auch eine hohe Kompetenz in einer anderen wichtigen europäischen Sprache (Französisch, Englisch) für die Arbeitsmarktintegration wichtiger sein als die Deutschsprachigkeit.

Bildungsabschlüsse

Gemäß Humankapitaltheorie (vgl. Abschnitt 3.2) sind Bildungsabschlüsse bzw. die Anzahl der Ausbildungsjahre die wichtigsten Bestimmungsfaktoren für die individuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Je höher der Bildungsabschluss, je geringer das Erwerbslosigkeitsrisiko und je höher die durchschnittlichen Erwerbseinkommen und der zu erreichende berufliche Status. Der dementsprechende „Ertrag" eines zusätzlichen Bildungsabschlusses auf dem Arbeitsmarkt wird auch als „Bildungsrendite" bezeichnet.

Untersuchungen für Deutschland wie auch für die Schweiz zeigen, dass deren Bildungssysteme, welche eine frühe erste Selektion aufweisen (im Alter von 10 bis 12 Jahren), eine relativ schwache soziale Mobilität gewährleisten. Bzw. wird durch diese Bildungssysteme das Bildungsniveau zu einem großen Teil „vererbt". Dies führt zwangsweise zu einer Benachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund, deren Eltern tendenziell ein geringeres Bildungsniveau aufweisen. Der ers-

te nationale Bildungsbericht für Deutschland (2006) belegt, dass Kinder mit Migrationshintergrund bei der Vergabe von Übergangsempfehlungen für weiterführende Schulen auf der Sekundarstufe I gegenüber Kindern von in Deutschland geborenen Eltern benachteiligt sind.

Dies schlägt sich auch in den Zuwandereranteilen an den verschiedenen Schultypen der Sekundarstufe I nieder. Gemäß Statistischem Bundesamt Deutschland weisen ausländische Schüler/innen gegenüber einem durchschnittlichen Anteil an allen Schultypen von knapp 10 % im Schuljahr 2005/2006 einen Anteil von 19 % an den Hauptschulen, 8 % an den Realschulen, 4 % an den Gymnasien und 16 % an Förderschulen auf. Die Wahrscheinlichkeit eines ausländischen Kindes, an die Hauptschule zu gehen, liegt also rund doppelt so hoch wie für ein deutsches Kind. Auf der anderen Seite ist die Wahrscheinlichkeit eines ausländischen Kindes, das Gymnasium zu besuchen, 2,5-mal geringer als diejenige eines deutschen Kindes.

Entsprechend schlägt sich dies auch beim Bildungsabschluss auf Sekundarstufe I nieder. Gemäß OECD (2005, 42) verließen im Schuljahr 2003/2004 19 % der ausländischen Kinder die Schule ohne Abschluss, gegenüber 8 % der deutschen Kinder. Allerdings weisen die ausländischen Jugendlichen einen sehr hohen Anteil an der Nachholbildung auf in den Bereichen Abendhauptschulen (2005/2006: 35 %), Abendrealschulen (24 %) und Abendgymnasien (13 %). Dadurch holen mehr als die Hälfte der Hauptschüler, die ohne Abschluss die Schule verlassen, diesen zwei Jahre später nach (Roth 2006, 7). Auch Riphahn (2004) kommt aufgrund der Analyse von Mikrodaten zum Schluss, dass die schulischen Leistungen der zweiten Generation von Ausländer/innen hinter denjenigen von deutschen Kindern zurückbleiben und dass dies Anzeichen einer Divergenzentwicklung sein können. Sie führt diesen Trend auf Veränderungen in der Zusammensetzung der Gruppe der Migrantenkinder nach Nationalitäten zurück.

Auf der Sekundarstufe II ist in Deutschland wie in der Schweiz das vorherrschende System für den Übergang von der Schule in den Beruf das duale System der Lehrlingsausbildung. Daneben sind Fachoberschulen und weitere schulische Berufsausbildungsangebote vorhanden. Die Vorbereitung zur Hochschulreife geschieht über die gymnasiale Oberstufe. Die ausländischen Auszubildenden sind zwar auch auf der gymnasialen Oberstufe gegenüber ihrem Bevölkerungsanteil untervertreten, besonders problematisch ist allerdings ihre starke Untervertretung bei der beruflichen Grundbildung. Gemäß OECD (2005, 48) lag im Jahr 2003 die Teilnahmequote an der beruflichen Bildung im Alter von 18 bis 21 Jahren für Deutsche bei 60 %, während sie bei derselben Altersgruppe der Ausländer/innen bei nur 27 % lag. Dementsprechend viele Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland besitzen keinen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II. Gemäß OECD (2005, 39) liegt der entsprechende Anteil der Erwachsenenbevölkerung (25 bis 64 Jahre) für im Ausland geborene Personen bei 47 %, für in Deutschland geborene bei 14 %.

Gemäß demselben Bericht ist der Mangel an Berufsabschlüssen das Hauptbeschäftigungshindernis für die Ausländer/innen der zweiten Generation. Die Erreichung eines Berufsabschlusses sei für die Arbeitsmarktchancen der Ausländer/innen der zweiten Generation zudem um einiges wichtiger als für die Arbeitsmarktchancen von Personen ohne Migrationshintergrund. Die Beschäftigungschancen steigen durch den Berufsbildungsabschluss für Ausländer/innen der zweiten Generation um den Faktor 5, für Personen ohne Migrationshintergrund um den Faktor 2,4.

Es bietet sich daher an, als Kriterium für die „Bildungsintegration“ von Personen mit Migrationshintergrund zwei Schwellenwerte festzulegen. Den ersten Schwellenwert bildet ein Schulabschluss auf Sekundarstufe I, den zweiten Schwellenwert bildet ein Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II. Ein anderer Zugang bietet sich an über die Anzahl Ausbildungsjahre, welche mit den Bildungsabschlüssen stark korrelieren. Hier könnte zusätzlich differenziert werden nach in Deutschland und im Ausland absolvierten Ausbildungsjahren. Damit stünde eine metrische Variable für den Bildungsstand zur Verfügung, was für gewisse ökonometrische Analysemethoden notwendig ist. Als

Schwellenwerte für Bildungsintegration könnten neun bzw. zwölf (in Deutschland) besuchte Ausbildungsjahre verwendet werden.
Zwischen den Kernvariablen besteht ein kausaler Zusammenhang, indem bessere Sprachkompetenzen bzw. häufigere Verwendung von Deutsch zu höheren Bildungsabschlüssen führen. Dies wird auch durch die oben bereits erwähnte Auswertung von PISA-Daten bestätigt (OECD 2005, 43 f.).

5.3 Weitere erklärende Variablen

Soziale Hintergrundvariablen

Die Kernvariablen werden wiederum von zahlreichen sozialen Hintergrundvariablen beeinflusst, welche Ausdruck für die soziale und strukturelle Integration des Individuums sind. Hier ist in erster Linie auf den Haushaltstyp einzugehen. Menschen in Einpersonenhaushalten haben geringere Integrationsmöglichkeiten als solche in Mehrpersonenhaushalten. Dabei ist in zweiter Linie der Integrationsstatus der übrigen Haushaltsmitglieder von entscheidender Bedeutung, z.B. bei Mischehen zwischen Deutschen und Ausländer/innen. Büchel/Frick (2001, 110) nehmen beispielsweise das Kriterium von gemischten Haushalten gegenüber reinen Ausländerhaushalten als Kriterium für eine erfolgreiche Integration. Als etwas differenzierteres Kriterium könnte die strukturelle Integration der Partnerin/des Partners betrachtet werden, z.B. in Form von Bildungsabschlüssen und Arbeitsmarktbeteiligung. Auch das Vorhandensein von in Deutschland geborenen Kindern, welche in der Regel einen viel höheren Integrationsgrad als ihre Eltern aufweisen, ist von Bedeutung. Hier kann die Integration der Eltern teilweise über die sozialen Kontakte der Kinder geschehen.
Sozialkapital außerhalb des eigenen Haushalts ist für die soziale Integration von großer Bedeutung in Form von Beziehungsnetzwerken, Kontakthäufigkeiten mit einheimischer Bevölkerung und Vereinsmitgliedschaften oder ehrenamtlichen Tätigkeiten (vgl. Thränhardt/Weiss 2005).
Inwiefern segregiertes Wohnen im Sinne von ethnisch getrenntem Wohnen einen Einfluss auf die Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer hat, wird von Strohmeier (2006) diskutiert. Dabei lassen sich positive und negative Einflüsse auf den Integrationsprozess feststellen. In einer ersten Phase der Integration ist ein segregiertes Wohnumfeld von Nutzen, weil Personen in der Umgebung die gleiche Sprache (des Heimatlandes) sprechen und dadurch gegenseitige Hilfe erleichtert wird. Sogar die erste Arbeitssuche wird in einem segregierten Umfeld erleichtert. In einer zweiten Phase des Integrationsprozesses ist jedoch ein ethnisch durchmischtes Wohnumfeld für den weiteren Integrationserfolg förderlich, insbesondere für den Erwerb der deutschen Sprache als auch für die dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt.
Auch der Besitz von politischen Rechten und politische Partizipation ist von Bedeutung für die strukturelle Integration in Bildungssystem und Arbeitsmarkt. Hier ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen eingebürgerten und nicht eingebürgerten Personen mit Migrationshintergrund, bzw. den Aussiedlern, welche schon immer einen deutschen Pass besaßen. Zusätzlich mit einzubeziehen sind Partizipationsformen wie Ausländerbeiräte in Kommunen.
Aus den Variablen zum sozialen Hintergrund kann ein „Integrationsindex“ gebildet werden. Das Vorgehen dazu wurde in Abschnitt 3.4 dargestellt.

Kontrollvariablen

Verschiedene Kontrollvariablen, welche durch den Integrationsprozess nicht beeinflusst werden können, wirken ebenfalls auf die Kern- und Zielvariablen: Alter, Aufenthaltsdauer in Deutschland, Ge-schlecht und Herkunftsland. Diese müssen mit einbezogen werden, damit deren Einflüsse separat ausgewiesen werden können.

Kontext-Variablen

Zudem wirken Merkmale der Wohnregion (Kommune oder Bundesland) als Kontext-Variablen auf die Zielvariablen. In einer Region mit hoher Arbeitslosenquote ist die Arbeitsmarktintegration zusätzlich erschwert. Weist eine Region einen hohen Zuwandereranteil auf, ist evtl. die sprachliche Integration erschwert. Die Arbeitsmarktintegration scheint dadurch eher befördert zu werden (vgl. Strohmeier 2006). Zusätzliche regionale Disparitäten ergeben sich durch Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie durch Stadt/Land-Gegensätze. Die Größe der sozialen Infrastruktur einer Region kann bspw. als Ausgaben der öffentlichen Hand für Soziales Pro-Kopf- oder im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt der Region mit einbezogen werden. Darin sind auch Ausgaben für Integrationsmaßnahmen inbegriffen, welche die Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer befördern. Durch den Einbezug dieser Variable kann eine erste grobe Abschätzung davon gewonnen werden, in welchem Ausmaß die öffentliche Hand den Integrationsprozess unterstützt.

6 Messgrößen der gesellschaftlichen Kosten und Potenziale

Kosten der Nichtintegration entstehen auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen. Dabei müssen die verschiedenen staatlichen Ebenen Kommune, Land und Bund unterschieden werden sowie die verschiedenen (bundesweiten) Sozialversicherungssysteme. Weitere Kostenwirkungen können für die Gesellschaft im Sinne der Bevölkerung bzw. der ansässigen Unternehmen festgestellt werden.

Es wird im Folgenden ausgeführt, welche direkten fiskalischen Auswirkungen die Nichtintegration von Zuwanderern hat. Die aufgrund der Nichtintegration niedrigeren Erwerbseinkommen von Zuwanderinnen und Zuwanderern führen daneben auch zu geringerem Konsum und damit geringeren indirekten Steuerwirkungen über die Mehrwertsteuer. Diese sollen hier nicht betrachtet werden, da bei ihrer Messung von Annahmen über das Konsumverhalten der Individuen ausgegangen werden muss, was im Zusammenhang mit unserer Analyse zu weit führt.[14]

6.1 Arten von gesellschaftlichen Potenzialen und Kosten

Wie bereits bei der Diskussion des Wirkungsmodells (vgl. Abbildung 2) erwähnt wurde, sollen hauptsächlich gesellschaftliche Kosten gemessen werden, welche im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktbeteiligung von Zuwanderinnen und Zuwanderern stehen. Von der absoluten Höhe des Erwerbseinkommens[15] direkt abhängig sind die Abzüge vom Bruttolohn für

- Einkommenssteuern und
- Beiträge an die Sozialversicherungen

[14] Bonin (2002, 4) unterstellt in seiner Analyse (mit SOEP-Daten), dass das Konsumniveau von Zuwandererhaushalten ihrer (gegenüber dem Bevölkerungsdurchschnitt) relativen Nettoeinkommensposition entspricht. Dadurch wird vernachlässigt, dass das Konsumniveau nicht nur vom Einkommen, sondern auch vom Haushaltstyp (Größe, Anzahl Kinder) abhängig ist. Zudem wird nicht berücksichtigt, dass mit höherem Einkommen auch die Sparquote steigt bzw. die Konsumquote sinkt. Für eine Diskussion dieser Thematik siehe Stutz/Fritschi (2006).

[15] Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf Erwerbseinkommen von unselbstständig und selbstständig Erwerbstätigen.

Dabei geht es in diesen Fällen um durch Nichtintegration entgangene Erträge der öffentlichen Hand. Auf die Messung dieser beiden Kostenarten soll im Abschnitt 6.2 näher eingegangen werden.
Der Einbezug der Beiträge an die Altersvorsorge ist durch den Umstand gerechtfertigt, dass die erhöhten Beiträge der besser auf dem Arbeitsmarkt integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht zu einem höheren Leistungsbezug im Alter führen, sondern lediglich zu einem erhöhten Finanzierungsbeitrag. Der entsprechende Leistungsbezug wird aufgrund der Betrachtung für ein Stichjahr sowie der Beschränkung auf die Bevölkerung im Erwerbsalter nicht mit einbezogen.
Von der Arbeitsmarktbeteiligung indirekt abhängig ist der Bezug von staatlichen Transferzahlungen aus verschiedenen Sozialversicherungen sowie aufgrund der weiteren Sozialgesetzgebung:

- Arbeitslosengeld I: wird finanziert über Beiträge der Arbeitnehmer und -geberseite
- Arbeitslosengeld II (ehemals Sozialhilfe): bezahlt durch die Kommune, vom Bund teilweise erstattet
- Wohngeld/Lastenzuschuss: wird von den Kommunen finanziert
- BAföG[16] wird hauptsächlich vom Bund finanziert
- Beiträge der Pflegeversicherung: wird über Beiträge der Arbeitnehmer und -geberseite finanziert
- Übernahme von Gesundheitskosten durch Krankenkassen: wird über Beiträge der Arbeitnehmer und -geber finanziert

Auch hier bei den Transferzahlungen muss auf die Messung näher eingegangen werden, da sie teilweise nur auf Haushaltsebene ausbezahlt werden (vgl. Abschnitt 6.2).
Eine Kostenart, welche nur schwer in die Analyse mit einbezogen werden kann, sind die gesundheitlichen Belastungen von nicht integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderern, welche dazu führen, dass Kosten im Gesundheitswesen bzw. im Krankenversicherungssystem entstehen. In Deutschland wird das Krankenversicherungssystem zum größten Teil über Beitragszahlungen in Form von prozentualen Lohnabzügen finanziert. Nur gut verdienende sogenannte „white collar"-Angestellte haben Auswahlmöglichkeiten bezüglich der Krankenkassen. Da die entsprechenden Lohnabzüge wie oben in die Analyse mit einbezogen werden als ein Potenzial der Integration, sollte auch die Kehrseite davon in Form von zusätzlichen Kosten der Nichtintegration mit einbezogen werden. Allerdings stellen sich Messprobleme, da in Bevölkerungsbefragungen meist nur der Gesundheitszustand und der Bezug von Leistungen abgefragt wird, nicht aber die entstandenen Kosten. Zudem werden nicht alle entstandenen Kosten von den Krankenkassen getragen. Daraus folgt, dass gewisse Abschätzungen zu Gesundheitskosten möglich sind, deren Präzision aber nicht allzu hoch sein kann.[17]
Weitere staatliche Transferzahlungen, die nicht primär von der Arbeitsmarktbeteiligung abhängen, sollen nicht mit einbezogen werden. Dies betrifft die Witwen- und Waisenrenten, Mutterschafts-, Er-ziehungs- und Kindergeld, sowie Vorschuss von gesetzlichen Unterhaltszahlungen ehemaliger Partner.

[16] für Bildungsgänge der Sekundarstufe I/II volles Stipendium, für tertiäre Bildungsgänge zur Hälfte Darlehen, größtenteils ohne Zins

[17] Bonin (2002, 4) kommt zum Schluss, dass die verfügbaren Informationen zum Krankenstand von Ausländer/innen widersprüchlich seien und verzichtet daher auf eine entsprechende Modellierung zum Bezug von Kranken- und Pflegeversicherungsleistungen. Fricks (2004) Analyse von SOEP-Daten lässt den Schluss zu, dass Ausländer/innen im Durchschnitt nicht mehr Leistungen des Gesundheitswesens beanspruchen als Deutsche. Dies lässt allerdings noch keinen Schluss zu über etwaige Unterschiede zwischen integrierten und nicht integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderern.

6.2 Messung der gesellschaftlichen Potenziale und Kosten

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, in welcher Form sich die gesellschaftlichen Potenziale und Kosten, welche im vorangehenden Abschnitt aufgeführt worden sind, messen lassen. Da dies Kenntnisse über die zur Verfügung stehenden Daten bedingt, muss hier dem Kapitel 8, welches sich mit der Auswahl eines geeigneten Datensatzes befasst, teilweise vorgegriffen werden. Das hier erläuterte Messvorgehen ist zu einem großen Teil vom Vorgehen im Rahmen des Sozioökonomischen Panels SOEP abgeleitet, mit welchem sich die Berechnungen durchführen ließen.

Einkommenssteuern

Im SOEP werden verschiedene Einkommensbestandteile der Individuen wie auch des Haushalts abgefragt, welche für die Veranlagung der Steuern notwendig sind.[18] Zudem sind im deutschen Steuersystem Pauschalabzüge möglich, welche die Berechnung des steuerbaren Einkommens eines Haushalts vereinfachen.[19] Und drittens gelten bundesweit dieselben Steuersätze für Einkommenssteuern (im Gegensatz zur Schweiz).[20] Dies führt dazu, dass ein Steuer- und Sozialversicherungsabgabe-Modul programmiert werden konnte (Schwarze 1995)[21], mit welchem sich aus den Angaben im SOEP die Steuerbelastung des Haushalts simulieren lässt. Dies natürlich unter gewissen vereinfachenden Annahmen.

Im deutschen Steuersystem galten im Jahre 2005 die folgenden in Tabelle 1 aufgeführten Steuersätze für die Einkommenssteuern (Grenzsteuersätze). Bei der Ermittlung der Steuereffekte von Nichtintegration stellt sich allerdings das Problem, dass Ehepaare in Deutschland gemeinsam steuerlich veranlagt werden. Dabei werden die Einkommensbestandteile der Ehepartner zusammengezählt, halbiert und davon der Steuerbetrag gerechnet und danach wieder verdoppelt. Bei der Bestimmung des Steuersatzes wird also von einer „mittleren“ Progression ausgegangen. Da jedoch Integrationseffekte auf individueller Ebene gemessen werden sollen, stellt sich die Frage, wie die Steueranteile der Ehepartner aufgeteilt werden können. Als pragmatisches Vorgehen schlagen wir vor, diese als zu den individuellen Einkommensanteilen proportionale Anteile am Steuerbetrag des Haushalts zu bestimmen.

[18] Dies sind (nach Schwarze 1995): 1. Income from farming and foresting, 2. Income from trade or business, 3. Income from independent activity, 4. Income from employment, 5. Income from capital investment, 6. Income from rental and leasing. 7. Income from other sources.

[19] z.B. Kinderabzug, Berufskostenabzug

[20] Ausnahmen bilden die Steuern für Unternehmen und selbstständig Erwerbende, welche auf Gemeindeebene verschieden sind, sowie die Zweitwohnsteuer, welche von Hochschulstädten erhoben wird (10 % der Mietkosten einer Zweitwohnung) und der Solidaritätsbeitrag für Wiedervereinigungskosten (Solidaritätszuschlag).

[21] Dieses wird verwendet, um im SOEP-Datensatz die Variablen „Steuerbetrag“ und „Sozialversicherungsbeitrag“ auf Haushaltsebene zu berechnen. Es ist nicht frei zugänglich für eigene Berechnungen. Falls das Programm verwendet werden könnte, wäre es möglich, die Wirkungen von Integration auf Steuererträge und Sozialversicherungsbeiträge zu simulieren mittels Mikrosimulation. Ansonsten können von den bereits berechneten Werten ausgehend eigene Berechnungen durchgeführt werden.

Tabelle 1: Einkommenssteuertarife für natürliche Personen in Deutschland 2005

Steuerbereich	Bruttoeinkommen in Euro		Grenzsteuersatz
	von ...	bis ...	
Grundfreibetrag	0	7’664	0%
Erste Progression	7’665	12’739	15% 24%
Zweite Progression	12’740	52’151	24% 42%
Proportionalbereich	52’152		42%

Quelle: EStG §32a

Um die Nutzeneffekte für die einzelnen staatlichen Ebenen auseinanderhalten zu können (vgl. Abschnitt 2.1, Abbildung 2), muss die Verteilung der Steuererträge auf Kommune, Land und Bund beachtet werden. Laut „Blickpunkt Bundestag“ vom 8.5.2006 fließen vom gesamten Einkommenssteueraufkommen je 42,5 % an Bund und Länder, die restlichen 15 % gehen an die Kommunen. Art. 106 des Grundgesetzes regelt, dass Bund und Länder am Aufkommen der Einkommenssteuer je zur Hälfte beteiligt sind, vorbehaltlich des Anteils, welcher an die Gemeinden geht. Für diese können unter-schiedliche Hebesätze gelten.

Sozialversicherungsbeiträge

Folgende Sozialversicherungsbeiträge werden in Deutschland als Lohnbestandteile vom Bruttolohn abgezogen. In Klammern werden die im Jahr 2005 gültigen Beitragssätze angegeben.

- Rentenversicherung (19,5 %)
- Arbeitslosenversicherung (6,5 %)
- Gesetzliche Krankenversicherung (Durchschnitt: 13,73 %)
- Pflegeversicherung (1,7 %)
- Zuschlag für Kinderlose (0,25 %)

Mit dem oben erwähnten Simulationsprogramm von Schwarze (1995) können aus den Angaben im SOEP neben den individuellen Steuererträgen auch die Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen simuliert werden. Diese werden für den allgemein verfügbaren SOEP-Datensatz allerdings ebenfalls nur auf Haushaltsebene berechnet (vgl. Abschnitt 8.2).
Zu den Arbeitnehmerbeiträgen kommen noch die Beiträge der Arbeitgeber in der gleichen Höhe hinzu. Bei der Krankenversicherung liegen die Arbeitgeberbeiträge etwas niedriger als diejenigen der Arbeitnehmer (-0,8 %). Die entsprechenden Beträge werden als Kosten der Nichtintegration mit einbezogen.
In den Lohnabzügen der Arbeitnehmenden nicht enthalten sind die Beiträge für die Unfallversicherung, da diese vom Arbeitgeber bezahlt werden. Diese Sozialversicherung wird nicht in die Analyse mit einbezogen.

Transferleistungen

Von den in Abschnitt 6.1 aufgeführten Transferleistungen, welche als gesellschaftliche Kosten in die Analyse mit einbezogen werden sollen, sind einige auf die Individuen und andere auf die Haushaltssituation bezogen. Bei Letzteren stellen sich bei dem in der Analyse angewendeten individuen-bezogenen Konzept der Integration Zuordnungsprobleme.

Folgende Transfers sind auf Individuen bezogen:

- Arbeitslosengeld I: Dieses wird für eine bestimmte Dauer nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses an die betreffende Person ausbezahlt.
- Übernahme von Gesundheitskosten durch Krankenkassen: Diese werden über den Arbeitgeber bzw. bei Arbeitslosigkeit über das Sozialamt abgewickelt. Allerdings werden nicht die gesamten Gesundheitskosten von den Krankenkassen gedeckt.
- Übernahme von Kosten durch die Pflegeversicherung: Abwicklung analog Gesundheitskosten
- Ausbildungsbeihilfen: Sie stellen eine Bedarfsleistung für Erstausbildungen bis zu einer bestimmten Altersgrenze dar.

Folgende Transfers sind auf den Haushalt bezogen:

- Arbeitslosengeld II: Dieses ersetzt die frühere Sozialhilfe (im Zuge der Hartz IV-Reform) und ist eine bedarfsabhängige Leistung, welche sich nach dem Bedarf des Haushalts richtet. Sie wird nach Ablauf des Arbeitslosengeld I auf Antrag ausgerichtet bzw. bei unzureichenden eigenen Einkünften.
- Wohngeld/Lastenzuschuss: Dies ist eine Bedarfsleistung, auf welche ein Rechtsanspruch besteht abhängig von der Zahl der zum Haushalt gehörenden Familienmitglieder, der Höhe des Haushaltseinkommens und der Höhe der zuschussfähigen Miete bzw. Belastung durch Eigenheim/Eigentumswohnung.

Bei diesen Transfers stellt sich das Problem der Zuordnung zu Individuen. Wir schlagen vor, die entsprechenden Transferbeträge an einen Haushalt durch die Anzahl Haushaltsmitglieder im Erwerbsalter zu teilen und diese Beträge den einzelnen Haushaltsmitgliedern als Kosten zuzuordnen.

7 Bildungsmaßnahmen und Sprachförderung

Entsprechend dem von der Bertelsmann Stiftung (2006b) veröffentlichten policy paper „Integration braucht Bildung!“ soll den integrationsspezifischen Bildungsmaßnahmen bei Kindern im vorliegenden Projekt ein besonderer Stellenwert beigemessen werden. Die möglichen Wirkungen von integrations-spezifischen Bildungsmaßnahmen bei Kindern (im vorschulischen Bereich sowie in der Schule) sollen hier genauer untersucht werden. Dabei steht zu einem großen Teil der Erwerb von Sprachkompetenzen in der Sprache der Aufnahmegesellschaft im Zentrum.
Da von BASS zeitgleich mit dem vorliegenden Gutachten ein weiteres Gutachten für die Bertelsmann Stiftung im Bereich frühkindliche familienergänzende Betreuung ausgearbeitet wird, ergaben sich in der Erarbeitung gewisse Synergien. Diese schlagen sich darin nieder, dass der Aspekt der Integration im frühkindlichen Bereich in größerer Breite und mit stärkerem Detaillierungsgrad dargestellt werden kann (vgl. Abschnitte 7.2 und 7.3) als die übrigen Bereiche des Bildungssystems.
In Abschnitt 7.1 wird kurz allgemein auf die Messung der Kosten von Nichtintegration im Bildungssystem eingegangen. In Abschnitt 7.2 soll zuerst das betrachtete Angebot an Kindertageseinrichtungen beschrieben werden sowie die gesellschaftlichen Auswirkungen, welche von diesem Angebot ausgehen, aufgeführt werden. In Abschnitt 7.3 sollen die gesellschaftlichen Auswirkungen aus der Perspektive der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern der ersten und zweiten Generation betrachtet werden. Abschnitt 7.4 widmet sich der Betrachtung der

Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund während der obligatorischen Schulzeit. Abschnitt 7.5 schließlich diskutiert ein Vorgehen zur Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration im Bildungssystem.

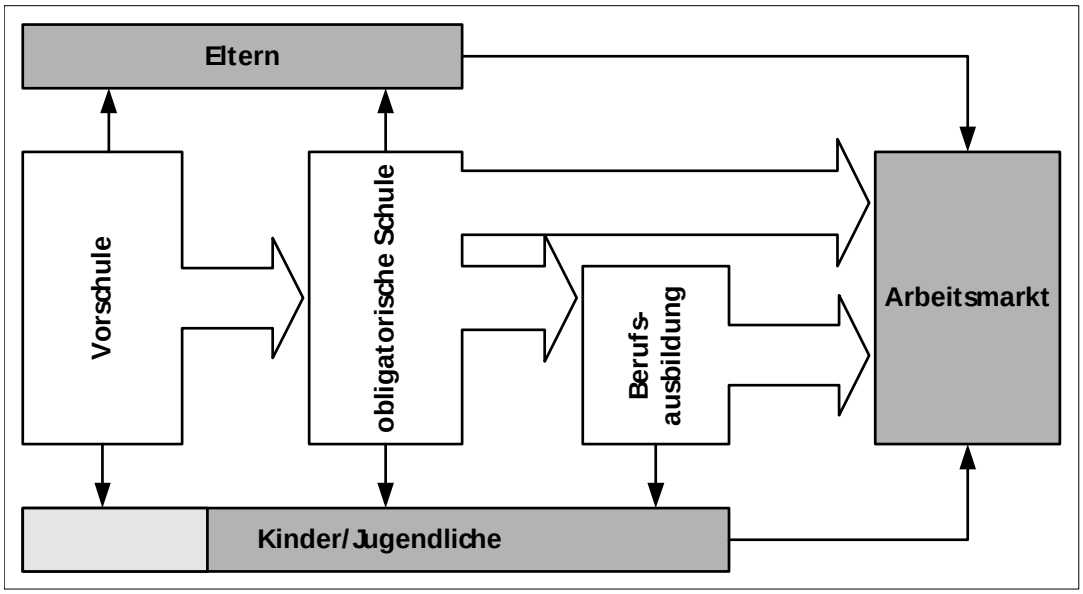
7.1 Integrationswirkungen des Bildungssystems

Die Kosten der Nichtintegration im Bildungssystem sollen wie eingangs erwähnt mit dem Humankapitalansatz gemessen werden. Dies bedeutet, dass von der Natur des Untersuchungsgegenstands Bildung her intertemporale Aspekte zum Tragen kommen. Das heißt, die positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Bildungsmaßnahmen bei Kindern kommen z.T. erst beim Eintritt dieser Kinder ins Berufsleben in Form höherer Erwerbseinkommen zum Tragen, was einer Verzögerung um bis zu 20 Jahren entsprechen kann. Es fallen allerdings gerade bei Maßnahmen im Vorschulalter auch direkt volkswirtschaftliche Effekte an, welche über die Erwerbsbeteiligung der Eltern funktionieren.
In Abbildung 4 wird schematisch dargestellt, über welche Kanäle das Bildungssystem Integrationswirkungen entfalten kann. Entsprechend kann an diesen Schnittstellen Nichtintegration identifiziert und gemessen werden. In der Mitte von Abbildung 4 ist der grobe schematische Ablauf einer Bildungslaufbahn bis zum Eintritt in den Arbeitsmarkt dargestellt. In den einzelnen Bildungsstufen

- Vorschule
- obligatorische Schule
- Berufsschule

entstehen Wirkungen, welche die Integration der Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt fördern. Bei den Wirkungen auf die Kinder und Jugendlichen handelt es sich um mittel- und längerfristige Wirkungen, welche einerseits in besseren Chancen auf der nächsthöheren Bildungsstufe und andererseits in zukünftigen höheren Erwerbseinkommen bestehen. Bei den Wirkungen auf deren Eltern handelt es sich um unmittelbare Wirkungen, welche sich in einer höheren Erwerbsbeteiligung bzw. höheren Erwerbseinkommen niederschlagen.

Abbildung 4: Integrationswirkungen des Bildungssystems



Quelle: eigene Darstellung

In den Abschnitten 7.2 bis 7.4 werden die Integrationswirkungen des Bildungssystems auf den Stufen Vorschule und obligatorische Schule erörtert. Auf die Stufe Berufsbildung, welche nahe an den Arbeitsmarkt angebunden ist, wurde bereits in Abschnitt 5.2 näher eingegangen. In Abschnitt 7.5 wird die Messung der Kosten der Nichtintegration behandelt. Dabei wird unterschieden zwischen Effekten, welche innerhalb des Wirkungsmodells aus Kapitel 4 gemessen werden können (dunkelgrau gefärbte Bereiche), und Effekten, für welche Berechnungen außerhalb dieses Modells vorgenommen werden müssen (hellgrauer Bereich).

7.2 Vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung

Das Angebot an vorschulischer familienergänzender Kinderbetreuung wird in institutioneller Form als Kindertageseinrichtung bezeichnet. Diese Bezeichnung sagt allerdings nichts über die Tagesdauer des Angebots aus. Ein großer Teil der Betreuungsplätze im Kindergartenalter sind keine Ganztagesplätze. Nicht-institutionelle Kinderbetreuung durch Tagesmütter wird hier nicht betrachtet. Das institutionelle Angebot kann analog zum Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2006, 33 f.) grob nach zwei Altersgruppen unterteilt werden:

- Krippen für unter 3-jährige Kinder
- Kindergärten für 3- bis 6-jährige Kinder

Der Besuch von vorschulischer Bildung ist in Deutschland nicht obligatorisch. Die Inanspruchnahme des Krippenangebots ist nach Altersgruppe, östlichen und westlichen Flächenländern sowie in Stadtstaaten unterschiedlich (Bildung in Deutschland, 37) und liegt nur für zweijährige Kinder in östlichen Flächenländern und Stadtstaaten über 50 %. Die Kindergartenbesuchsquote ist hingegen weitgehend homogen über die verschiedenen Gruppen und liegt für Dreijährige bei rund 75 %, für Vier- bis Sechs-jährige bei rund 90 %.[22]
Die Einschulung in die Grundschule findet in Deutschland im Alter von sechs Jahren statt. Aufgrund der Stichtagsregelung befindet sich allerdings ein erheblicher Teil (51 %, Bildung in Deutschland 44 f.) der Sechsjährigen noch nicht in der Schule.
Wie eingangs erwähnt, müssen in diesem Abschnitt zwei verschiedene Arten von gesellschaftlichen Auswirkungen unterschieden werden, welche von der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung ausgehen:

- Auswirkungen auf die Kinder: Durch die vorschulische Bildung werden die Kinder auf den Besuch der obligatorischen Schule vorbereitet und erhalten dadurch bessere schulische Chancen als Kinder ohne Besuch von Kindertageseinrichtungen. Dies haben Becker/Tremel (2006) für Deutschland belegt, unter Berücksichtigung des Migrationshintergrundes der Kinder. Die bessere schulische Bildung wiederum wirkt sich längerfristig auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus, wie Masse/Barnett (2003) für die USA sowie Cleveland/Krashinsky (1998) für Kanada belegen.
- Auswirkungen auf die Eltern: Durch den Besuch von Kindertageseinrichtungen der Kinder ergeben sich kurz- und längerfristige Effekte auf das Erwerbseinkommen der Eltern, was wiederum entsprechende volkswirtschaftliche Auswirkungen zeitigt. Müller Kucera/Bauer (2001) haben

[22] In den östlichen Flächenländern liegen die Versorgungsquoten (vorhandene Betreuungsplätze im Verhältnis zu den Kindern im entsprechenden Alter) insbesondere im Krippenbereich viel höher als in den westlichen Flächenländern. Dies rührt daher, dass in der DDR die Krippe als erste Stufe des Bildungssystems etabliert war.

dies für die Schweiz, Bock-Famulla (2002) sowie Spiess et al. (2002) für Deutschland bereits belegt.

7.3 Integrationswirkungen von Kindertageseinrichtungen

Wie im vorangehenden Abschnitt erläutert, funktionieren die gesellschaftlichen Auswirkungen von Kindertageseinrichtungen einerseits über die betreuten Kinder, andererseits aber auch über deren Eltern. Entsprechend sollen die Integrationswirkungen der Kindertageseinrichtungen nach diesen beiden Kategorien getrennt betrachtet werden.

Integration der betreuten Kinder

Der Auftrag der Kindertageseinrichtungen ist – anders als derjenige der schulischen Einrichtungen – im Kinder- und Jugendhilfegesetz geregelt. Für den pädagogischen Ansatz ist die Verbindung von Bildung, Betreuung und Erziehung charakteristisch. Im Kindergarten erhält der Bildungsauftrag ein stärkeres Gewicht, er wird unterteilt in das Lernen von Sozialkompetenz, Selbstkompetenz und Sachkompetenz.

Im Folgenden werden kurz die ersten Resultate einer Durchsicht der internationalen Literatur zum Thema mittel- und langfristige Effekte von vorschulischer familienergänzender Kinderbetreuung auf Kinder mit Migrationshintergrund sowie die entsprechenden volkswirtschaftlichen Konsequenzen aufgeführt.

- In der Studie von Becker/Tremel für Deutschland (2006) wird nachgewiesen, dass Kinder mit Migrationshintergrund[23] nach Besuch von Kindergärten etwa dieselben schulischen Chancen haben wie Kinder ohne Migrationshintergrund, welche keinen Kindergarten besucht haben. Allerdings steigert der Kindergartenbesuch auch die schulischen Chancen der Kinder ohne Migrationshintergrund, sodass die Ungleichheit der Bildungschancen zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund durch den Besuch von Kindergärten nicht behoben wird. Die Untersuchung von Becker/Tremel wurde mit dem SOEP durchgeführt. Der positive Einfluss besteht in Bezug auf die Wahl von Schultypen auf Sekundarstufe I (Haupt-, Realschule bzw. Gymnasium). Dieser Einfluss besteht sowohl für Migrantenkinder als auch für Deutsche.

Migrantenkinder haben über alles gesehen ein fast zweimal (viermal) größeres Risiko als westdeutsche (ostdeutsche) Kinder, auf die Hauptschule zu gehen, was dem niedrigsten Schulniveau auf Sekundarstufe I entspricht. Der Besuch eines Kindergartens verschiebt dieses Verhältnis etwas zugunsten der Migrantenkinder, allerdings wird der Effekt vor allem bei der Gymnasialquote spürbar: Migrantenkinder mit Kindergartenbesuch gehen dreimal öfter (21 % gegenüber 7 %) ins Gymnasium als solche ohne Kindergartenbesuch. Damit stellen sie sich aber erst knapp gleich mit den deutschen Kindern, welche keinen Kindergarten besucht haben.[24]

[23] Abgrenzung: Kinder mit ausländischem Pass und Kinder mit mindestens einem Elternteil mit ausländischem Pass.

[24] Dabei ist als Einschränkung anzubringen: Die untersuchten Daten liegen als Längsschnitte für 14-Jährige in den Jahren 1992 bis 2003 vor. Das heißt, sie gingen zwischen 1984 (Beginn SOEP) und 1996 in den Kindergarten. Die Systeme waren zwischen Ost und West besonders vor der Wende sehr unterschiedlich und haben sich seither angeglichen.
In der DDR war es die Regel, dass die Kinder bereits ab 1 bis 2 Jahren eine Kindertageseinrichtung besuchten, in der BRD die Ausnahme. Nach der Wende 1989 beginnen sich die Systeme anzugleichen. Im Jahr 2004 lag die Beteiligungsquote der Vier- bis Sechsjährigen in östlichen und westlichen Ländern etwa gleich hoch bei rund 90 %. Bei den Dreijährigen lag der Unterschied zwischen 70 % (West) und 83 % (Ost). Zahlen gemäß „Bildung in Deutschland“ (2006).

- Die besseren schulischen Leistungen der Kinder mit Kindergartenbesuch schlagen sich im Schulsystem darin nieder, dass weniger schulische Fördermaßnahmen notwendig werden und die Repetentenquoten sinken. In der Studie von Masse und Barnett (2003) sind diese Effekte monetarisiert worden als mittelfristige gesellschaftliche Kostenersparnis im Bildungswesen, welche durch den Kindergartenbesuch resultiert. Die Berechnungen von Masse und Barnett sind allerdings nicht nach Migrationshintergrund der Kinder differenziert worden.
- In derselben Arbeit wurden auch langfristige gesellschaftliche Nutzeneffekte von Kindergartenbesuch berechnet. Dies betrifft in erster Linie die bessere Stellung auf dem Arbeitsmarkt (ab dem Alter von 21 Jahren) in Form von höheren Erwerbseinkommen. Diese hängt zusammen mit den oben erwähnten besseren schulischen Chancen. Durch die höheren Erwerbseinkommen ergeben sich fiskalische Nutzen in Bezug auf Steuereinnahmen, öffentliche Transferausgaben und Sozialversicherungsbeiträge.
- Zudem wird bei Masse/Barnett (2003) auch die Übertragbarkeit des Bildungsstands auf die nächste Generation (die zukünftigen Kinder der im Kindergarten betreuten Kinder) mit einbezogen und daher ein Effekt auf die Erwerbstätigkeit der nachfolgenden Generation berechnet. Dieser Effekt besteht nur in Bildungssystemen mit geringer Durchlässigkeit bzw. mit hohem „Vererbungsgrad“ des Bildungsstands, was allerdings auf das deutsche Bildungssystem zutrifft.
- Da ein besserer Bildungsstand in der Regel auch mit besserem Gesundheitsverhalten einhergeht, wurde in Masse/Barnett (2003) zusätzlich der Effekt des reduzierten Risikos für Kinder mit Kindergartenbesuch, an den Folgen des Rauchens zu sterben, berechnet.

Für die Kindertageseinrichtungs-Programme Head Start (USA)[25] wurde von Currie/Neidell (2005) festgestellt, dass die Qualität der Kindertageseinrichtung einen wichtigen Einfluss auf die mittel- und langfristigen Effekte bei den betreuten Kindern hat. Qualität wurde dabei gemessen als Pro-Kopf-Ausgaben für die Kinderbetreuung sowie das Betreuungsverhältnis und die Qualifikation des Betreuungspersonals.

In der Untersuchung von Becker/Tremel mit den SOEP-Daten konnte nicht auf qualitative Aspekte der Kindertageseinrichtungen eingegangen werden, weil solche nicht erhoben wurden. Es wird Gegenstand eines Gutachtens des BASS für die Bertelsmann Stiftung (Ansprechpartnerin Frau Bock-Famulla, Projekt „Kinder früher fördern“) sein, den Einfluss solcher qualitativer Aspekte auf den gesellschaftlichen Nutzen von Kindertageseinrichtungen zu untersuchen. Dieses Gutachten soll auch der Frage nachgehen, welchen Einfluss die Anzahl Jahre, während derer ein Kind eine Kindertageseinrichtung besucht hat, sowie die Anzahl Stunden pro Woche des Besuchs auf die mittel- und langfristigen Effekte bei den Kindern haben.

Da der Kontakt mit der deutschen Sprache für die Integration der Migrantenkinder entscheidend ist, hat der Kontakt mit deutschsprachigen Kindern und Betreuer/innen im Rahmen der familienergänzenden Kinderbetreuung einen wichtigen Einfluss auf die spätere schulische Laufbahn und somit auch auf die zukünftigen Arbeitsmarktchancen, wie bereits oben erwähnt wurde.

Es fragt sich daher, ob die Ergebnisse aus den untersuchten Daten auf die heutigen Verhältnisse übertragbar sind, und wie die Ost/West-Differenz die Interpretation der Resultate für die Migrantenkinder beeinflusst, welche sich heute wie damals hauptsächlich im Westen befinden.

Die Beteiligung der Migrantenkinder und der deutschen Kinder an der vorschulischen familienexternen Betreuung ist unterschiedlich, hat sich jedoch seit 1991 stark angeglichen. Gemäß Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2006) beträgt der Unterschied im Jahr 2004 bei den Dreijährigen noch 72 % (Deutsche) gegenüber 56 % (Ausländer) und bei den Vier- bis Siebenjährigen 89 % (Deutsche) gegenüber 84 % (Ausländer). Einen Großteil des Unterschieds bei den Dreijährigen wird hierbei die Ost/West-Differenz ausmachen.

Becker/Tremel haben diesem Umstand Rechnung getragen, indem sie ihre Resultate wo möglich nach den drei Gruppen Westdeutsche, Migranten und Ostdeutsche ausweisen.

[25] Dieses richtet sich an Kinder ab drei Jahren, welche vorwiegend aus ärmeren Verhältnissen stammen.

In diesem Sinn ist Sprachförderung für Fremdsprachige im Vorschulbereich ein wichtiger Verstärker für die spätere strukturelle Integration der Kinder. Zur Förderung der Sprachkompetenz von Migrantenkindern, aber auch von deutschsprachigen Kindern mit Entwicklungsrückständen, existieren spezielle Sprachförderungsangebote für das Kindergarten-Alter ab drei Jahren (Würzburger Trainingsprogramm, Osnabrücker Materialien, Kon-Lab-Programm), welche seit Längerem in Deutschland und in der Schweiz eingesetzt werden (vgl. Keller 2004). Die Evaluation derselben steckt aber noch in den Kinderschuhen. Es konnte schon gezeigt werden, dass ein Großteil der Kinder im Vorschulalter Sprachförderung benötigen (Grimm et al. 2004), insbesondere die Mehrheit der Kinder mit Migrationshintergrund.[26] Die Maßnahmen weisen bei letzteren einen größeren Aufholeffekt auf als bei den Kindern ohne Migrationshintergrund (Penner 2005). Es wird dabei auch immer wieder erwähnt, dass die Sprachförderung im Vorschulalter kostengünstiger ist als Fördermaßnahmen in der Schulzeit (vgl. z.B. Keller 2004, 16). Erste Auswertungen in Bezug auf den Schulerfolg der Kinder zeigen, dass die Effekte der Sprachfördermaßnahmen recht schnell abnehmen. In Studien der USA konnten ähnliche Muster in Bezug auf die kognitiven Effekte des Kindergartenbesuchs festgestellt werden (Barnett 1998, 204). Die Effekte des Kindergartenbesuchs auf den IQ nahmen nach Schuleintritt rasch ab, die Kinder mit Kindergartenbesuch schnitten hingegen später beim Schulabschluss trotzdem besser ab als die Kinder ohne Kindergartenbesuch.

Für den Bereich der Betreuung im Alter unter drei Jahren werden bei Becker/Tremel für Deutschland keine Aussagen gemacht. Für die USA bestehen allerdings solche Untersuchungen. Head Start (vgl. oben) beginnt zwar ab einem Alter von drei Jahren. Barnett (1998, 205) nennt aber zwei andere Untersuchungen, in welchen Ganztagesbetreuungen vom ersten Lebensjahr bis zum Alter von fünf Jahren evaluiert wurden. Dabei wurden signifikante Effekte auf den Intelligenzquotienten der Kinder gemessen, welche sich nach Schuleintritt als persistent erwiesen. Dies im Gegensatz zu den kognitiven Effekten der Betreuung ab dem dritten Altersjahr, wie oben erwähnt wurde.

In Cleveland/Krashinsiky (2003, 15 f.) wird eine US-amerikanische Studie vorgestellt[27], bei welcher die Kindertagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren untersucht worden ist. Dabei wurden Qualitätsaspekte der externen Betreuung mit einbezogen. Es wurde festgestellt, dass die Kinder, welche eine Kindertageseinrichtung von hoher Qualität besuchten, in fast allen Messgrößen (unter anderem Sprachentwicklung) besser abschnitten als Kinder, welche in der gleichen Zeit nur von ihren Eltern betreut worden waren. Kinder in Kindertageseinrichtungen von mittlerer Qualität schnitten etwa gleich gut ab wie diese, und Kinder in Einrichtungen von niedriger Qualität schnitten in den Tests schlechter ab als die ausschließlich von ihren Eltern betreuten Kinder.

Auch für die Kinder im Krippenalter (unter drei Jahren) bestehen in Deutschland bereits Sprachförderprogramme, welche sich hauptsächlich an Kinder mit Migrationshintergrund richten (vgl. Roth 2006, 3 f.). Diese besitzen zu einem großen Teil Pilotcharakter und beziehen nach Möglichkeit die Familien der Kinder mit ein.

Roth (2006, 4) listet folgende Erfolgsfaktoren für Sprachförderprogramme im Vorschulalter auf: „Sprachförderprogramme scheinen dann besonders erfolgreich, wenn

[26] Im Bielefelder Modellversuch (Grimm et al. 2004) wurde bei 1.500 untersuchten Kindern festgestellt, dass der Anteil der Kinder, welche eine Sprachtherapie benötigen, bei den Kindern mit Deutsch als Muttersprache (DAM) 10 % und bei den Kindern mit Deutsch als Zweitsprache (DAZ) 35 % beträgt. Bei zusätzlichen 20 % (DAM) bzw. 37 % (DAZ) der Kinder erweist sich eine Sprachförderung zumindest als teilweise angezeigt. Der Anteil der „sprachunauffälligen Kinder" beträgt im Gesamt 60 %, bei den DAZ-Kindern jedoch nur 28 %.

[27] National Institute for Child Health and Human Development (NICHD): The Relation of Child Care to Cognitive and Language Development. In: Child Development 71(4): 958-78

- die Familien, vor allem die Mütter mit einbezogen werden („Mama lernt Deutsch“), die oft im Rahmen des Familiennachzugs über geringe Deutschkenntnisse verfügen,
- sie mit Angeboten zur Familienberatung verknüpft werden, die auf gesundheitliche und entwicklungsbezogene Möglichkeiten der Frühförderung aufmerksam machen,
- in den Beratungs- und Kindereinrichtungen (wie in allen anderen öffentlichen Angeboten) ein inter-kulturell geschultes Personal bzw. Beschäftigte mit Migrationshintergrund tätig ist, das auf die Vielfalt der sozialen und kulturellen Landkarten der Kinder eingehen kann,
- es gelingt, die Migrationsbevölkerung selbst – sei es ehrenamtlich, sei es durch entsprechende Weiterbildungsangebote – zu einem wesentlichen Träger der Angebote zu machen,
- Kooperationsstrukturen zwischen den beteiligten lokalen Einrichtungen, Schulen, Eltern und Migrantenvereinen gefestigt werden.“

Integration der Eltern der betreuten Kinder

In Müller Kucera/Bauer (2001, 6), welche den volkswirtschaftlichen Nutzen von Kindertageseinrichtungen für Kinder von null bis fünf Jahren für die Stadt Zürich untersucht haben[28], werden folgende Nutzenwirkungen für die Eltern der extern betreuten Kinder aufgeführt:

- Höhere Erwerbsbeteiligung
- Zukünftig höherer Lohnsatz
- Mehr Beiträge an die Rentenversicherungen (und damit später höhere Altersrenten)[29]
- Bessere soziale Integration
- Erhöhte Lebensqualität

Aus den ersten beiden Punkten folgen entsprechend höhere Steuereinnahmen der öffentlichen Hand, geringere Ausgaben für öffentliche Transfers sowie höhere Beiträge an die Sozialversicherungen. Den dargestellten Nutzenaspekten stehen Kosten der Eltern in Form der Elternbeiträge für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen gegenüber. Diese Zusammenhänge wurden für Deutschland in zwei Forschungsarbeiten von Spiess et al. (2002) sowie Bock-Famulla (2002) untersucht.

Es ist offensichtlich, dass das Entstehen des Nutzens für die Eltern mit Migrationshintergrund weniger stark von qualitativen Aspekten der Kindertageseinrichtungen abhängig ist, als dies beim Nutzen für die Migrantenkinder der Fall ist. Der entscheidende Punkt besteht darin, dass die Eltern mehr Zeit für Erwerbsarbeit haben, wenn ihre Kinder familienextern betreut werden.

Wird zur Bestimmung des Integrationsziels für die Eltern mit Migrationshintergrund der Konvergenzansatz beigezogen (vgl. Abschnitt 2.1), so stellt sich die Frage, ob Eltern mit Migrationshintergrund ihre Kinder weniger oft in Kindertageseinrichtungen schicken als Eltern ohne Migrationshintergrund. Die Besuchsquote von ausländischen und deutschen Kindern hat sich seit 1991 stark angeglichen. Gemäß Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2006) beträgt der Unterschied im Jahr 2004 bei den Dreijährigen noch 72 % (Deutsche) gegenüber 56 % (Ausländer/innen) und bei den Vier- bis Sieben-jährigen 89 % (Deutsche) gegenüber 84 % (Ausländer/innen). Einen Großteil des Unterschieds bei den Dreijährigen wird die Ost/West-Differenz ausmachen (vgl. Fußnote 24). Hier wird es schwierig, noch zu definieren, was das Integrationsziel

[28] Von der Analyse ausgeschlossen war das Angebot der Tagesmütter und Betriebskrippen.

[29] Dies bezieht sich zu einem großen Teil auf die Pensionskassenbeiträge. Diese werden erst ab einem Erwerbseinkommen von rund 25.000 Franken pro Jahr fällig. Durch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Eltern wird diese Grenze oft erst überschritten. Die Zahlungen der Pensionskassen-Renten richten sich nach den einbezahlten Beträgen. Die Beiträge für die Grundsicherung durch die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) werden auf sämtlichen Erwerbseinkommen erhoben. Die Zahlungen der Altersrenten sind höher für Personen mit mehr Beitragsjahren.

sein soll, wenn sich Deutsche und Migranten (hier nur Ausländer/innen betrachtet) in Bezug auf den Besuch von Kindertageseinrichtungen nicht unterscheiden. Anders gesagt wird es schwierig, gesellschaftliche Kosten der Nicht-Integration im Kindergarten bezogen auf die Eltern festzustellen, da die meisten ausländischen Kinder bereits den Kindergarten besuchen.
Nach Zuwanderergruppe differenziert ergeben sich jedoch gewisse Unterschiede in der Inanspruchnahme des Kindergartens. Der Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2006, 38) weist die Inanspruchnahme des Kindergartens ab dem Alter von drei Jahren im Jahr 2004 gemäß Mikrozensus aus. Diese beträgt bei Kindern mit deutschem Pass 83,7 %, bei in Deutschland geborenen Kindern mit ausländischem Pass liegt sie fast gleich hoch bei 80,7 %. Hingegen besuchen nur 71,7 % der zugezogenen (im Ausland geborenen) Kinder mit ausländischem Pass den Kindergarten.
Die Situation im Bereich Krippen sieht etwas anders aus, da dort die Beteiligungsquoten der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund noch recht niedrig liegt. Allerdings sind hier die Unterschiede zwischen östlichen und westlichen Flächenländern sowie Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) groß. Dies widerspiegelt sich auch im unterschiedlich ausgeprägten Angebot.[30] Die Inanspruchnahme von Krippen steigt mit zunehmendem Alter der Kinder stark an. Der Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2006, 150) macht zwar keine Aussage über die unterschiedlichen Beteiligungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund. Es ist aber zu vermuten, dass die Beteiligungsquoten von ausländischen Kindern niedriger liegen als diejenigen der deutschen Kinder.
Es darf zumindest erwähnt werden, dass durch höhere Besuchsquoten der Kinder mit Migrationshintergrund keine negativen Nebeneffekte auf deutsche Kinder resultieren, was die Sprachkompetenz angeht (Grimm 2004).

7.4 Schulische Maßnahmen

Der Bildungsbericht (Bildung in Deutschland, 201ff), bei dessen Erarbeitung das Querschnittsthema „Migration“ einen Schwerpunkt bildete, weist darauf hin, dass das deutsche Bildungssystem auf den meisten Bildungsstufen seine Integrationsfunktion ungenügend wahrnimmt. Dies gilt in besonderem Maß für die Grundschule und die erste Selektion beim Übergang in die Sekundarstufe I, bei welcher Kinder mit Migrationshintergrund benachteiligt sind. Riphahn (2004) stellt fest, dass die Zeittrends der Abschlusszahlen nach Schultypen für ausländische und deutsche Jugendliche in Deutschland sich unterschiedlich entwickeln: Während die schulischen Leistungen der deutschen Jugendlichen sich in den 80er und 90er Jahren verbesserten, trifft dies auf die ausländischen Jugendlichen nicht zu.
Dem wollen die Länder durch bildungspolitische Maßnahmen entgegenwirken, insbesondere dadurch, dass die Lernentwicklung von Schülerinnen und Schülern aus sozial benachteiligten Familien (von welchen viele eine Migrationsgeschichte aufweisen) durch ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote gezielt gefördert werden. Dies wird in der Zusammenfassung des Bildungsberichts (DIPF 2006) als länderübergreifende Priorität festgestellt.
Weitere Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund wie Sprachförderangebote, Sonderklassen und Förderschulen müssen aus dem bisherigen Blickwinkel der Analyse als „second best“-Integrationsmaßnahmen gegenüber vorschulischer Bildung angesehen werden. Zusätzlicher Sprachunterricht in der Schule bzw. begleitend zum regulären Schulunterricht, evtl. auch in der Muttersprache, kann am ehesten als stufengerechte Integrationsmaßnahme

[30] Versorgungsquoten im Krippenalter im Jahr 2004: Westliche Flächenländer 2,4 %, Stadtstaaten 28,8 %, östliche Flächenländer 36,6 %.

im Schulalter angesehen werden, welche nicht nur versäumte Integrationsbestrebungen im Vorschulalter nachholen soll.
Während der obligatorischen Schulzeit ist als primärer Integrationsindikator das mündliche und schriftliche (natürlich der Schulstufe entsprechende) Beherrschen der deutschen Sprache anzusehen. Durch dieses wird dazu beigetragen, Chancengleichheit mit den Kindern und Jugendlichen ohne Migrationshintergrund herzustellen. Ansonsten können die Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund dem Schulunterricht nur ungenügend folgen und handeln sich damit fortlaufende Lern-Defizite ein, bzw. müssen sie größere Lernanstrengungen unternehmen, um gleiche Leistungen zu erbringen wie ihre deutschsprachigen Klassenkameraden.
Da das Besuchen eines Ganztagsschulangebots in Form von Ganztagsschulen, pädagogischer Mittagsbetreuung oder Horten als ein zentrales Förderinstrument für Integration im Schulalter angesehen und eingesetzt wird, kann die Besuchsquote der Kinder mit Migrationshintergrund von Ganztages-schulbetrieben als sekundärer Integrationsindikator angesehen werden. Zudem hat der Besuch von Ganztagesschulbetrieben auch integrative Wirkungen auf die Eltern der Kinder und Jugendlichen, da diese während der entsprechenden Zeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Diese Effekte sind analog zu denjenigen der Kindertageseinrichtungen im Vorschulalter anzusehen.
Spiess/Büchel (2003) weisen Versorgungsquoten mit Ganztagesschulen für die Bundesländer sowie für Ost- und Westdeutschland getrennt aus für das Stichjahr 1998. Es wird ersichtlich, dass ähnlich wie bei den Kindertageseinrichtungen ein großer Unterschied im Angebot zwischen den alten und neuen Bundesländern besteht. In den westdeutschen Bundesländern lag die durchschnittliche Versorgungsquote bei 3 % aller Kinder im Hortalter, in den ostdeutschen Bundesländern bei 19 %. Im Bildungsbericht (2006, 59) wird für das Jahr 2004 der Besuch ganztagsschulischer Angebote nach Bundesländern ausgewiesen, welcher zwischen 2,9 % (Bayern) und 34,9 % (Thüringen) schwankte. Das ganztagsschulische Angebot befindet sich im Ausbau, ist jedoch auch in den Bundesländern mit den höchsten Besuchsquoten immer noch weit davon entfernt, einen Regelfall darzustellen.

7.5 Messbarkeit der gesellschaftlichen Kosten von Nichtintegration im Bildungssystem

Es stellt sich hier, von der Natur der Wirkung von Bildung her, die Frage nach der Form der Messung der mittelbaren (intertemporalen) Effekte. Es werden allerdings auch unmittelbare Effekte messbar, welche sich auf die Eltern der familienextern (ganz- oder halbtägig) betreuten Kinder und Jugendlichen beziehen. Wie im vorhergehenden Abschnitt soll hier auf die Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration in den beiden Bereichen Vorschule, obligatorische Schule und Berufsbildung getrennt eingegangen werden.

Vorschule
Die Ermittlung der Wirkungen von vorschulischer familienergänzenden Betreuung erweist sich als etwas schwieriger als diejenige der Schulabschlüsse, was die intertemporalen Effekte anbelangt. Für die Messung der Auswirkungen der Nichtintegration im Vorschulalter kann das bisher verwendete Wirkungsmodell nicht verwendet werden, da Informationen zum Besuch von vorschulischer institutioneller Bildung für Personen im erwerbsfähigen Alter in Datensätzen aus allgemeinen Bevölkerungsbefragungen (wie SOEP, Mikrozensus) üblicherweise nicht vorliegen. Zudem würden sich die Angaben der heutigen erwerbsfähigen Bevölkerung zu deren Beteiligung an der vorschulischen Bildung auf einen Zeitraum beziehen, in welchem die vorschulische Kinderbetreuung noch

gänzlich anders ausgestaltet war. Dies betrifft den Zeitraum vor der Wiedervereinigung Deutschlands, in welchem einerseits in der DDR die vorschulische Kinderbetreuung stark institutionalisiert war, andererseits in der BRD institutionelle Angebote zur familienergänzenden Kinderbetreuung für Kinder unter sechs Jahren eher selten waren.

Wie erwähnt haben Becker/Tremel (2006) bereits mittels Paneldaten des SOEP berechnet, welches die höheren Bildungschancen der Kinder mit Migrationshintergrund sind, wenn sie eine Kindertageseinrichtung besucht haben. Von diesen Resultaten ausgehend kann weitergerechnet werden, indem berechnet wird, welches die besseren Arbeitsmarktchancen der Personen abhängig von unterschiedlichen Bildungsabschlüssen auf der Sekundarstufe I sind. Die intertemporalen Wirkungen der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die spätere Erwerbsbeteiligung (Lebenseinkommen) der Personen können mittels Diskontierung auf den heutigen Gegenwartswert zurückgerechnet werden.

Die Untersuchung muss allerdings entsprechend der Untersuchungsanlage weiter differenziert werden: erstens nach Zuwanderergruppen, zweitens müsste eine Differenzierung nach der Anzahl der Besuchsjahre erfolgen, da sonst eine Abgrenzung des Effekts eines zusätzlichen Jahres familienergänzender Kinderbetreuung nicht erfolgen kann. Ob dies mit den SOEP-Daten möglich ist, ist fraglich, da sich Becker/Tremels Untersuchung bereits auf nur 350 Migrantenkinder bezieht, abgegrenzt nach dem Kriterium der Nationalität. Zudem sollte der Bereich der Kinderbetreuung im Krippenalter (unter Dreijährige) auch mit einbezogen werden, was bei Becker/Tremel nicht der Fall ist. Entsprechende Abklärungen können in Zusammenarbeit mit Professor Becker erfolgen, welcher an der Universität Bern tätig ist und sich für eine entsprechende Kooperation bereit erklärt hat.

Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, einen Schwellenwert für die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund im vorschulischen Bildungsbereich festzulegen. Die Beteiligung der Migrantenkinder an vorschulischen familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten liegt praktisch gleichauf mit derjenigen der Kinder ohne Migrationshintergrund. Nur für Kinder im Alter unter vier Jahren bestehen größere Differenzen in der Besuchsquote zwischen deutschen und ausländischen Kindern (vgl. Abschnitt 7.2). Wenn nun die Kosten der Nicht-Integration von Kindern im Vorschulalter berechnet werden, so kann evtl. nicht nur auf die Höhe der Besuchsquoten abgestützt werden.

Wesentlich ist aber in der Vorschulphase neben dem Erwerb von Sozial- und Eigenkompetenz, dass die Kinder bei der mündlichen Beherrschung der deutschen Sprache ein Niveau erreichen, welches ihnen erlaubt, nach Eintritt in die Grundschule dem Unterricht folgen zu können. Dieses Niveau entspricht laut Keller (2004, 7) eher einem akademischen Level (Cognitive Academic Language Proficiency CALP) als einem alltagssprachlichen Level (Basic Interpersonal Communication Skills BICS). Es wurden bereits verschiedene Methoden zur Sprachstandmessung entwickelt, welche für die Einschätzung des vorschulischen sprachlichen Förderbedarfs eingesetzt werden können (vgl. Grimm et al. 2004). Integrationserfolge im Vorschulalter lassen sich also beispielsweise durch Sprachstandmessungen bei Eintritt in den Kindergarten bzw. in die Grundschule messen. So weit ist man in Paneldaten für deutsche Kinder nicht. Das Kinderpanel des Deutschen Kinder- und Jugendinstituts DJI umfasst ca. fünf Jahre für zwei Kohorten. Es müsste hier evtl. mit einer eigenen Datenerhebung gearbeitet werden oder auf Evaluationsstudien von Sprachförderprogrammen im Vorschulbereich abgestützt werden können.

Des Weiteren kann ausgehend von den Berechnungen von Becker/Tremel mit den Daten des SOEP auch nicht auf qualitative Aspekte der Kindertageseinrichtungen eingegangen werden.[31]

[31] Weitere Abklärungen in dieser Hinsicht werden in der Studie für Frau Bock-Famulla der Bertelsmann Stiftung (Projekt Kinder früher fördern) geleistet. Die entsprechende Konzeptstudie wird noch im ersten Halbjahr 2007 abgeschlossen.

Die Effekte der Nutzung des Ganztagsschulangebots auf die Eltern der Kinder und Jugendlichen können wie in Abschnitt 7.3 dargestellt berechnet werden, wenn für die befragten Eltern bekannt ist, ob deren Kinder eine Kindertageseinrichtung besuchen oder nicht. Für die SOEP-Daten ist dies der Fall. Dieses Vorgehen wird in Müller Kucera/Bauer (2001) näher beschrieben.

Obligatorische Schule

Die Kosten der Nichtintegration in der obligatorischen Schule können im in Kapitel 4 dargestellten Wirkungsmodell in Bezug auf die Arbeitsmarkbeteiligung gemessen werden, da Informationen über die Personen im erwerbsfähigen Alter zu Bildungsabschlüssen auf der Sekundarstufe I vorliegen. Die Kosten der Nichtintegration bemessen sich daher als unmittelbare Auswirkungen von Bildungsabschlüssen auf die Erwerbseinkommen der Zuwanderinnen und Zuwanderer.

Aus den Paneldaten des SOEP lassen sich Erwerbsbiografien von Personen nach unterschiedlichem Bildungsabschluss erstellen. Damit wird der Effekt eines höheren Bildungsabschlusses auf der Sekundarstufe I auf das Lebenseinkommen der Personen messbar. Die intertemporalen Wirkungen der besseren deutschen Sprachkompetenz und höheren Schulabschlüssen von integrierten Schulkindern auf deren zukünftige Einkommen können mittels Diskontierung auf den heutigen Gegenwartswert zurückgerechnet werden. Dies ist notwendig für die Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses einer Integrationsmaßnahme (vgl. Kapitel 9), welche sich auf die obligatorische Schule bezieht.

Die Effekte der Nutzung des Ganztagsschulangebots auf die Eltern der Kinder und Jugendlichen können analog zu den in Abschnitt 7.3 dargestellten Integrationswirkungen berechnet werden, wenn für die Eltern bekannt ist, ob deren Kinder eine ganztägige Einrichtung besuchen oder nicht. Für die SOEP-Daten ist dies der Fall. Dieses Vorgehen wird in Müller Kucera/Bauer (2001) näher beschrieben.

Berufsbildung

Die Kosten der Nichtintegration in der Berufsbildung können im in Kapitel 4 dargestellten Wirkungsmodell in Bezug auf die Arbeitsmarkbeteiligung gemessen werden, da Informationen über die Personen im erwerbsfähigen Alter zu Bildungsabschlüssen auf der Sekundarstufe II vorliegen. Die Messung der Kosten der Nichtintegration erfolgt analog zur Messung auf der Stufe der obligatorischen Schule über den Einfluss der Bildungsabschlüsse auf das Erwerbseinkommen der Personen mit Migrationshintergrund. Bei der Bestimmung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Integrationsmaßnahmen, welche sich auf die Sekundarstufe II beziehen, muss ebenfalls auf intertemporale Wirkungen eingegangen werden, wie dies oben geschildert worden ist. Auf eine Messung einer Integrationswirkung auf die Eltern der sich im Stadium der Berufsausbildung befindlichen Jugendlichen wird verzichtet.

8 Datensatz für die Messung auf nationaler Ebene

Für die Messung der gesellschaftlichen Kosten/Potenziale von nicht-integrierten Zuwanderern sind umfangreiche Angaben als Individualdatensatz notwendig, d.h. die Angaben zu den besprochenen Variablen (vgl. Kapitel 5) müssen für jedes Individuum vorliegen. Eine entsprechende Sekundärdatenanalyse auf nationaler Ebene soll konzipiert werden. Als Datensätze eignen sich das Sozioökonomische Panel SOEP sowie der Mikrozensus MZ. Im Folgenden soll untersucht werden, welche Argumente für die Auswahl des einen oder des anderen Datensatzes sprechen.

8.1 Fallzahlen

- SOEP: Im Jahr 2005 befanden sich insgesamt 12.500 Haushalte bzw. 21.100 Personen (nur Einzelinterviews, ohne Kinder bis 16 Jahre) in der Befragung. Das SOEP ist als Längsschnitt-Datensatz (Panel) angelegt, bei welchem die einzelnen teilnehmenden Haushalte über einen möglichst langen Zeitraum jedes Jahr befragt werden. In der bestehenden Forschung werden Querschnittsanalysen oft mit Paneldatensätzen durchgeführt (vgl. Büchel/Frick 2001, Riphahn 2004).
- Mikrozensus: Befragt werden 1 % der Bevölkerung Deutschlands, dies sind im Jahr 2005 rund 370.000 Haushalte bzw. 820.000 Personen.

8.2 Variablen

- SOEP: Angaben für alle Variablen des Wirkungsmodells sind vorhanden. So zu den Bereichen Wohnen, Kinder (inkl. Externe Betreuung und Entwicklung), Migration, Bildung/Beruf Eltern, aktuelle Bildung/Bildungsabschlüsse, Gesundheit/Zufriedenheit, Sozialkapital, Erwerbstätigkeit, Einkommen, politische Beteiligung, Sprachkenntnisse. In den Befragungswellen 1986, 1994, 1999 wurden zusätzliche Fragen zur sozialen Zusammensetzung des Wohnumfeldes gestellt.
- Mikrozensus: Im Jahr 2005 wurde ein spezielles Modul zur Migration abgefragt, daher können erstmals Fragen beantwortet werden, welche über eine Unterscheidung nach Nationalität hinausgehen. Allerdings wurde im Gegenzug das Modul externe Kinderbetreuung für 2005 gestrichen. Da die Haushalte jeweils vier Jahre im Panel bleiben, könnten die Angaben von 2005 und 2004 für einen Großteil der Haushalte verknüpft werden. Dieses Vorgehen wäre allerdings problematisch, weil sich nicht mehr alle Angaben auf das Jahr 2005 beziehen würden. Weitere Angaben sind vorhanden zur Anzahl Kinder, zum Erwerb (ausführlich), zu aktueller Ausbildung und Bildungsabschlüssen, zur Al-tersvorsorge sowie zur Gesundheit (wenig). Es fehlen Angaben zu Sprachkompetenzen, zum Wohnen und zu sozialem Kapital. Zur Wohnsituation wurde zum letzten Mal im Jahr 2002 befragt und die Be-fragung ist im Jahr 2006 wiederum durchgeführt worden.

Der Aufenthaltsstatus der Zugewanderten wird in beiden Erhebungen nicht abgefragt. Daher können Asylbewerber/innen und Geduldete nicht von der Analyse ausgeschlossen werden. Diese Zuwanderergruppen haben allerdings einen sehr geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung. Zudem werden sie aufgrund ihrer z.T. speziellen Wohnsituation tendenziell in einer Bevölkerungsbefragung unterrepräsentiert sein, insbesondere im SOEP, welches längerfristig angelegt ist.

8.3 Regionalisierungsgrad

- SOEP: Eigentlich sind nur Auswertungen für Gesamtdeutschland möglich. Nordrhein-Westfalen ist auswertbar als Bundesland, es hat einen Anteil von über 20 % des Gesamt-Samples.[32] Allerdings stellt sich die Frage, ob für das Bundesland noch spezifische Effekte nach Subgruppen von Zuwanderern (z.B. Aussiedler/innen[33]) festgestellt werden können, aufgrund der niedrigen

[32] Weitere Bundesländer mit hohem Anteil: Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen.

[33] Für Gesamt-Deutschland liegen die Daten zu rund 1.000 Aussiedler/innen vor, für NRW sind es schätzungsweise 200.

Fallzahl.[34] Im Standarddatensatz ist als regionale Gliederung nur das Merkmal Bundesland enthalten. Mit dem erweiterten Datenschutzvertrag sind Auswertungen nach Gemeindegrößenklassen möglich, bzw. mit Sonder-Datenweitergabevertrag (spezielles Datenschutzkonzept) können auch Raumordnungsregionen (ca. 100) ausgewertet werden. Bei Forschungsaufenthalten am DIW in Berlin können auch Auswertungen auf der Ebene der Kreiskennziffern und Postleitzahlen durchgeführt werden.

- Mikrozensus: Aufgrund der hohen Fallzahlen (vgl. oben) können alle Bundesländer einzeln ausgewertet werden. Für NRW gibt es bereits eine Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 (Dr. Bernhard Santel) in Bezug auf das Thema Migration. Als regionale Gliederung ist das Bundesland enthalten. Inwiefern tiefere regionale Gliederungen enthalten sind, geht aus den Materialien nicht hervor. Es existiert ein auf dem MZ basierender Online-Regionalatlas für Deutschland, welcher für die 439 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland folgende Indikatoren ausweist: Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Bevölkerungsentwicklung, Wohnungsbau, Bruttoarbeitslohn verarbeitendes Gewerbe, Investitionen im produzierenden Gewerbe, Erwerbstätigkeit, Insolvenzen, Tourismus, Gebiet und Fläche.

8.4 Entscheid zur Wahl des Datensatzes

Da sich die Resultate der Sekundärdatenanalyse primär auf das gesamte Bundesgebiet beziehen sollen, ist der tiefere Regionalisierungsgrad des SOEP kein Hinderungsgrund für die Auswahl dieses Datensatzes. Aufgrund der inhaltlichen Vorteile, welche das SOEP zur Untersuchung des Wirkungsmodells bietet, sowie aufgrund der zusätzlichen Möglichkeit einer Längsschnittanalyse, welche bei der Untersuchung der längerfristigen Effekte von Bildungsmaßnahmen notwendig ist (vgl. Abschnitt 7.5), fällt der Entscheid zugunsten des SOEP aus. Dazu kommt, dass SOEP sehr gut dokumentiert und bereits zur Untersuchung ähnlicher Fragestellungen verwendet worden ist (vgl. Abschnitt 2.1).

Die Nutzung des SOEP-Datensatzes ist an die Bedingung gebunden, dass mit der Analyse keine kommerziellen Ziele verfolgt werden. Dies ist im Falle der Bertelsmann Stiftung der Fall, welche zu einem gemeinnützigen Zweck eingerichtet worden ist.

8.5 Konzept für die Hochrechnung

Die Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nicht-Integration erfolgt grundsätzlich als Pro-Kopf-Werte für verschiedene Zuwanderergruppen. Dies ist bereits in den Abschnitten 6.2 und 7.5 beschrieben worden. Diese Euro-Beträge können sodann zu einer Gesamtsumme für die (Zuwanderer-) Bevölkerung eines beliebigen Gebiets (Land, Kommune) hochgerechnet werden. Dabei müssen die speziellen Charakteristiken des Gebiets in Form der Kontextvariablen des Wirkungsmodells (vgl. Abschnitt 4.1) mit einbezogen werden. Die Aussagekraft von Hochrechnungen auf einzelne Kommunen wird allerdings davon abhängen, ob Kontextvariablen auf der Ebene der Kommunen in die Analyse mit einbezogen werden können. Dies ist nicht mit dem Standarddatensatz des SOEP möglich, wie in Abschnitt 8.3 erwähnt wurde.

Bei der Hochrechnung der Pro-Kopf-Werte ist auch die statistische Bandbreite anzugeben, innerhalb derer sich die berechneten Werte bewegen können (Vertrauensintervall). Dabei ist auch die

[34] Zudem ist es eher schwierig, mit einem komplexen Modell mit vielen Variabeln mit nicht ausreichenden Fallzahlen zu arbeiten. Eine Möglichkeit wäre, das Modell zuerst auf Gesamt-Deutschland (oder z.B. West- und Ost-Deutschland) zu kalibrieren und rechnen und danach zu schauen, ob es auch auf der Ebene Bundesland NRW funktioniert.

Gewichtung der einzelnen Beobachtungen des SOEP entscheidend. Diese wird bei SOEP standardmäßig so vorgenommen, dass dadurch die Resultate des Mikrozensus wiedergegeben werden. Mit den gewichteten SOEP-Daten werden also gleich viele Individuen mit einem bestimmten Merkmal ausgewiesen wie mit dem Mikrozensus. Inwiefern sich die Resultate des Mikrozensus wiederum mit amtlichen Statistiken decken, muss für die Frage nach der Anzahl der Zuwanderinnen und Zuwanderer noch geklärt werden. Hier bestehen auch zwischen den beiden maßgeblichen amtlichen Statistiken, dem Ausländerzentralregister und der Bevölkerungsstatistik, Differenzen, welche auf der unterschiedlichen Messmethoden der beiden Statistiken zurückzuführen sind.
In der Analyse auf nationaler Eben mit dem SOEP-Datensatz wird vorerst keine eigentliche Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, sondern eine reine Kosten-Analyse. Diese kann, wie im nachfolgenden Kapitel ausgeführt wird, zu einer Kosten-Nutzen-Analyse von Integrationsmaßnahmen in Kommunen ausgebaut werden. Die Resultate der Kostenanalyse werden dabei auf der Nutzenseite verbucht, da sie durch Integrationsmaßnahmen vermeid- bzw. verringerbare Kosten darstellen.
Im Folgenden soll die Konzeption der Analyse auf nationaler Ebene dazu genutzt werden, einen adaptierbaren Analyserahmen für die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen in Kommunen zu entwickeln. Ausgangspunkt dafür sind die Ergebnisse der Analyse auf nationaler Ebene in Form von Pro-Kopf-Werten der Kosten der Nichtintegration.

9 Messung von Integrationserfolgen in Kommunen

Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten, wie die vorliegende Machbarkeitsstudie zur Messung von Integrationserfolgen in Kommunen verwendet werden kann. Entweder kann für eine bestimmte Kommune eine eigene Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden, welche sich auf eine oder mehrere spezifische Integrationsmaßnahmen in der Kommune bezieht. Oder aber es kann die Analyse auf nationaler Ebene dazu verwendet werden, Schlüsse für die eigene Integrationspolitik zu ziehen, indem die wirksamsten Ansatzpunkte einer aus volkswirtschaftlicher Perspektive effizienten Integrationspolitik festgestellt werden können. Wie aus den bestehenden Forschungsresultaten abgeleitet werden kann (vgl. Abschnitt 2.1), stellen die festzustellenden Kosten der Nicht-Integration ein volkswirtschaftliches Potenzial dar, welches über die Durchführung von zielgerichteten Integrationsmaßnahmen in Kommunen erreicht werden kann. Insofern sind die Zahlen der gesellschaftlichen Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration auf nationaler Ebene eine mögliche Richtgröße für die Taillierung von Programmen.
Die Messung von Integrationserfolgen in Kommunen ermöglicht es, die Analyse der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration auf nationaler Ebene in eine Kosten-Nutzen-Analyse von Integrationsmaßnahmen in Kommunen weiterzuentwickeln. Das Vorgehen der Kosten-Nutzen-Analyse als Teil bzw. Spezialfall einer Evaluation von politischen Maßnahmen wird in Rossi/Lipsey/Freeman (2004, 331 ff.) dargestellt. Die Konzeption einer eigenen Kosten-Nutzen-Analyse für eine Kommune soll im Folgenden kurz skizziert werden (Abschnitt 9.1). In einem zweiten Abschnitt wird danach ausgeführt, welche Kriterien für eine sinnvolle Auswahl von Kommunen, in welchen solche Kosten-Nutzen-Analysen durchführbar sind, entscheidend sind (Abschnitt 9.2).

9.1 Kosten und Nutzen von Integrationsmaßnahmen

Für Kommunen ist eine Analyse der Kosten- und Nutzen-Wirkungen von Integrationsmaßnahmen deswegen interessant, weil sie sich zwischen verschiedenen Alternativen von Integrationsprogrammen und anderen öffentlichen Ausgaben entscheiden müssen. Hierbei ist das Kriterium der gesellschaftlichen Auswirkungen dieser Maßnahmen ein wichtiger Faktor. Kosten-Nutzen-Verhältnisse geben Auskunft über die Effizienz einer politischen Maßnahme. Die Nutzenwirkungen von Integrationsmaßnahmen fallen jedoch nicht nur auf der Ebene der Kommune an. Vielmehr profitieren alle staatlichen Ebenen, die Sozialversicherungen sowie die Gesellschaft als Ganzes davon. Aus einer Kosten-Nutzen-Analyse von Integrationsmaßnahmen kann also auch eine Analyse möglicher Ungleichgewichte der verschiedenen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen bei der Finanzierung von Integrationsmaßnahmen abgeleitet werden.

Die Durchführung der Kosten-Nutzen-Analyse in Kommunen kann entweder als Ableitung aus den Resultaten einer Analyse auf nationaler Ebene geschehen. Eine solche Untersuchung ist mit gewissen Unsicherheiten verbunden, da sie sich nur mithilfe von Indikatoren (Kontextvariablen, s. Abschnitt 5.3) auf die lokalen Gegebenheiten zuschneiden lässt.[35] Die in der nationalen Analyse hergeleiteten Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration werden dabei mit der in der Kommune gemessenen Wirksamkeit ihrer Integrationsmaßnahme (Effektivität) gekoppelt. Danach werden die berechneten durch die Integrationsmaßnahme vermeidbaren gesellschaftlichen Kosten als Nutzen den durch die Integrationsmaßnahme in der Kommune entstandenen Kosten gegenübergestellt.

Um die Untersuchung detaillierter auf die lokalen Gegebenheiten abzustimmen, kann eine eigene Datenerhebung in der Kommune durchgeführt werden. Eventuell kann die Datenerhebung an bereits existierenden Umfragen in der Bevölkerung der Kommune angehängt werden (z.B. Zufriedenheitsbefragungen). Je nach untersuchter Integrationsmaßnahme sind nicht alle Bestandteile und Variablen des Wirkungsmodells (vgl. Kapitel 5) zwingend zu erheben, sondern nur einzelne Teile. Die Datenerhebung zu den Variablen des Wirkungsmodells sollte sich am Fragebogen des SOEP orientieren, damit die Resultate der Befragung mit der Analyse auf nationaler Ebene mittels SOEP-Datensatz vergleichbar sind.

Im Folgenden soll kurz auf die Messung von Kosten und Nutzen in der Kommune eingegangen werden, indem das Schema von Tabelle 2 erläutert wird.

Tabelle 2: Kosten und Nutzen von Integrationsmaßnahmen in Kommunen

	Gesellschaft / Wirtschaft	Kommune	Land	Bund / Sozialversicherungen
Kosten				
Integrationsmassnahme	X	X	X	X
Nutzen				
Steuern, Lohnabzüge		X	X	X
Einsparung Transfers		X		X
Sozialer Frieden, Wachstum	X	(X)	(X)	

Quelle: Darstellung BASS

[35] Die nationalen Bevölkerungsbefragungen weisen nicht die Tiefenschärfe auf, dass Kommunen davon ausgehend einzeln auswertbar werden (vgl. Abschnitt 8.3).

Kosten von Integrationsmaßnahmen
Kosten für Integrationsmaßnahmen fallen auf vier Ebenen an:

- Einerseits kosten die Integrationsmaßnahmen. Dies wird durch öffentliche Mittel der Kommunen und des Bundes finanziert.
- Bei Maßnahmen im Bildungsbereich (obligatorische Schulzeit) gilt hauptsächlich das Land als Finanzierungsträger.
- Zudem erfordern Integrationsmaßnahmen oft die freiwillige Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern der Aufnahmegesellschaft sowie auch von ansässigen Unternehmen.

Nutzen von Integrationsmaßnahmen
Der Nutzen der Integrationsmaßnahmen fällt in den Kommunen auf drei (fiskalischen) Ebenen an:

- Erstens werden durch die höheren Einkommen der besser integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderer höhere Steuereinnahmen generiert.
- Zweitens können öffentliche Transfers eingespart werden, wenn die Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt verbessert wird. Hier fallen für die Kommune beim Arbeitslosengeld II (Sozialhilfe) Einsparungen an.
- Durch den besseren sozialen Frieden in der Kommune können Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eingespart werden. Diese Einsparungen können mit dem vorgestellten Arbeitsmarktorientierten Wirkungsmodell jedoch nicht gemessen werden. Zudem profitiert die Gesellschaft der Kommune vom besseren sozialen Frieden durch erhöhte Lebensqualität, und die ansässigen Unternehmen profitieren von einer erhöhten Standortattraktivität für ihre Kunden und ihre Arbeitnehmenden.

9.2 Durchführung in Kommunen

Im Jahr 2004 wurde von der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Bundesinnenministerium ein Wettbewerb unter Kommunen Deutschlands durchgeführt, welcher zum Ziel hatte, „best practice“-Integrationsmaßnahmen zu prämieren. Der Schlussbericht zur Auswertung des Wettbewerbs (Bertelsmann Stiftung 2005) schildert nicht nur die Maßnahmen in den vier preistragenden Kommunen, sondern wertet die Beiträge aus allen 107 teilnehmenden Kommunen aus, wobei inhaltlich hauptsächlich auf die 23 Teilnehmenden der zweiten Bewerbungsrunde mit Besuchen der Wettbewerbs-Jury vor Ort eingegangen wird.
Aufgrund des vorliegenden Konzeptberichts und des erwähnten Berichts zum Wettbewerb der Bertelsmann Stiftung wurden Kriterien entwickelt für die Auswahl von Kommunen, in welchen eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden könnte. Es konnten dabei bisher keine Kommunen mit ein-bezogen werden, welche nicht am Wettbewerb teilgenommen haben. Die vorgestellte Auswahl von Kommunen soll eine möglichst gute Abdeckung der regionalen Eigenheiten Deutschlands (Stadt, Land, West, Ost) gewährleisten und beschränkt sich auf die am Wettbewerb teilnehmenden Kommunen. Selbstverständlich können die dargestellten Kriterien aber auch auf andere Kommunen angewandt werden.

Kriterien

- Die zu untersuchende Kommune sollte eine Mindestgröße von 20.000 Einwohner/innen aufweisen, damit eine Bevölkerungsbefragung mit sinnvollem Aufwand durchführbar und statistisch aussagekräftig ist. Kommunen aus allen drei Größenkategorien des Wettbewerbs (Großstadt, Kleinstadt, Land) können daher untersucht werden. Das Kriterium Größenklasse ist in der Auflistung der Wettbewerbsteilnehmer (Bertelsmann Stiftung 2005, 102 ff.) enthalten.
- Es können nur Kommunen mit durchschnittlichem bis hohem Zuwanderer-Anteil (über 10 %) betrachtet werden, da eine gewisse Anzahl Zugewanderte in der Stichprobe auftauchen müssen. Sonst sind die Effekte der Integrationsmaßnahmen schwierig festzustellen. Das Kriterium Zuwanderer-Anteil ist in der Auflistung der Wettbewerbsteilnehmer (Bertelsmann Stiftung 2005, 102 ff.) enthalten.
- Interessant ist die Kosten-Nutzen-Analyse für Kommunen mit wirksamen Maßnahmen. Wir gehen davon aus, dass dies auf die engere Auswahl von 23 Kommunen im Wettbewerb (Bertelsmann 2005, 71) beispielsweise zutrifft.
- Die regionalen Eigenheiten müssen berücksichtigt werden, bzw. soll die Abdeckung verschiedener Länder-Typen gewährleistet werden.
- Es sollen inhaltlich unterschiedliche Integrationsmaßnahmen untersucht werden. Dabei sollen in erster Linie Maßnahmen betrachtet werden, welche sich auf Ziel- oder Kernvariablen des Wirkungsmodells (vgl. Abschnitt 4.1) beziehen: a) Sprachkompetenz, b) Sek II-Abschluss bzw. -Bildung, c) Arbeitsmarkt-Beteiligung, d) Gesundheit.

In zweiter Linie könnten auch Maßnahmen untersucht werden, welche sich auf die Hintergrundvariablen der Integration beziehen. Dies, um die indirekten Wirkungen dieser Integrationsmaßnahmen auf die Kern- und Zielvariablen untersuchen zu können: a) Sozialkapital,
b) Bildung im Schul- und Vorschulalter, c) Wohnsituation, d) politische Partizipation
Im Wettbewerb waren 14 Handlungsfelder für Integrationsmaßnahmen definiert (Bertelsmann 2005, 83 f.): Beratungsdienste, Bildung, Information, Politische Beteiligung, Wohnen, Beruf, Gesundheit, Jugendhilfe, Kultur/Medien, Wirtschaftsförderung, Wirtschaftliche Hilfe, Vereine/Sport, Freizeit/Begegnung, öffentliche Sicherheit/Ordnung. In gewissen Feldern wird von allen Kommunen etwas angeboten, z.B. Bildung. In anderen Handlungsfeldern werden von weniger Kommunen Maßnahmen durchgeführt, z.B. in der Wirtschaftsförderung (53 %) und in der wirtschaftlichen Hilfe (44 %).
Die ausgewählten Kommunen sollten zumindest in den Handlungsfeldern, welche sich auf die Kern- und Zielvariablen des Wirkungsmodells beziehen, Maßnahmen vorweisen: a) Bildung, b) Beruf,
c) Gesundheit, d) Wirtschaftsförderung
Das Büro BASS und auch die Bertelsmann Stiftung dienen als Ansprechpartner für Kommunen, welche sich für eine Durchführung einer entsprechenden Untersuchung interessieren.

10 Schlussfolgerungen

Im Folgenden werden die Kernaussagen aufgeführt, welche sich aus den vorangehenden Kapiteln ableiten lassen. Im weiteren Vorgehen im Projekt „Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland“ sollen diese mittels einer Analyse von bestehenden Daten überprüft werden. Das weitere Vorgehen ist in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung festzulegen. Zudem können aufgrund des vorgestellten Analysekonzepts für

einzelne Kommunen Untersuchungen zur Vermeidung von Kosten der Nichtintegration durch Integrationsmaßnahmen durchgeführt werden.

Forschungsstand, neue Fragestellungen

- Die bisherige Messung der Kosten der Nichtintegration geht von entgangenen fiskalischen Nettoerträgen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) in der Höhe von ca. 3,5 bis 7,5 Milliarden Euro pro Jahr für Gesamt-Deutschland aus.
- Der individuelle Beitrag der Zuwanderer zur fiskalischen Bilanz verbessert sich mit steigender Aufenthaltsdauer. Die Differenz in der Fiskalbilanz zwischen Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren und Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer über 25 Jahren beträgt 3.100 Euro pro Jahr. Da mit größerer Aufenthaltsdauer auch der Integrationsgrad der Zuwanderer steigt, kann dieser Wert als erste Richtgröße für die Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration genommen werden.
- Allerdings sind die Wirkungszusammenhänge, welche zu den Kosten der Nichtintegration führen, zu wenig untersucht. Zudem beruht der ausgewiesene Pro-Kopf-Wert nur auf einem groben Indikator für den Integrationsgrad. Die individuellen Kosten der Nichtintegration sind daher vorderhand weitgehend unbestimmt. Eine Differenzierung nach Zuwanderergruppen sowie nach den Integrationsbereichen Sprache, Bildung und soziale Integration fehlt.
- Die im vorliegenden Bericht konzipierten Untersuchungen sind notwendig, um die erwähnten Lücken zu schließen und darauf aufbauend eine Abschätzung davon zu erhalten, welche volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen erfolgreiche Integrationsmaßnahmen haben können.

Integration und Arbeitsmarkt

- Für die Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern ist die Erwerbsbeteiligung von zentraler Bedeutung. Wer eine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt hat, trägt die Kosten der öffentlichen Hand sowie der Sozialversicherungen mit und bezieht im Gegenzug weniger Transfers der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen.
- Die primären integrationsbedingten Bestimmungsgründe der Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer sind der Bildungsstand, die Sprachkenntnisse sowie die soziale Integration. Zudem sind Einflüsse des Alters, der Aufenthaltsdauer, des Geschlechts sowie der Herkunft und des Kontextes der Wohnsitzkommune zu berücksichtigen.

Bildungsmaßnahmen und Sprachförderung

- Die Integration in das Bildungssystem ist besonders für die 2. Generation der Zuwanderer wichtig. Da die Zugewanderten tendenziell einen unterdurchschnittlichen Bildungsstand aufweisen, muss die „Vererbung“ des Bildungsstandes verhindert werden, um die Kinder der Zugewanderten auf die Anforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft vorzubereiten. Daher soll in der Analyse der Einfluss der Bildungsabschlüsse der obligatorischen Schule sowie der Berufsbildung auf die Kosten der Nichtintegration besonders berücksichtigt werden.
- Bildung beginnt bereits vor der obligatorischen Schulzeit. Durch die vorschulische Bildung werden die Kinder auf den Besuch der obligatorischen Schule vorbereitet und erhalten dadurch bessere schulische Chancen als Kinder ohne Besuch von Kindertageseinrichtungen. Die bessere schulische Bildung wiederum wirkt sich längerfristig auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus. Kinder mit Migrationshintergrund weisen nach Besuch des Kindergartens etwa dieselben schulischen Chancen auf wie Kinder ohne Migrationshintergrund, welche keinen Kindergarten besucht haben.

- Weitere Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund wie Sprachförder¬angebote, Sonderklassen und Förderschulen müssen aus dem bisherigen Blickwinkel der Analyse als „second best"-Integrationsmaßnahmen gegenüber vorschulischer Bildung angesehen werden, insbesondere auch aufgrund von Kosten-Nutzen-Überlegungen.

Messung von Integrationserfolgen in Kommunen

- Wie aus den bestehenden Forschungsresultaten abgeleitet werden kann, stellt die Vermeidung von Kosten der Nicht-Integration ein volkswirtschaftliches Potenzial dar, welches über zielgerichtete Integrationsmaßnahmen in Kommunen erreicht werden kann. Insofern sind die Zahlen der gesellschaftlichen Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration auf nationaler Ebene eine mögliche Richtgröße für den gesellschaftlichen Nutzen von Integrationsprogrammen.
- Der Nutzen der Integrationsmaßnahmen fällt in den Kommunen auf drei (fiskalischen) Ebenen an: Erstens werden durch die höheren Einkommen der besser integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderer höhere Steuereinnahmen generiert. Zweitens können öffentliche Transfers eingespart werden, wenn die Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt verbessert wird. Dies betrifft für die Kommune insbesondere das Arbeitslosengeld II (Sozialhilfe). Drittens können durch den besseren sozialen Frieden in der Kommune Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eingespart werden. Diese Einsparungen können mit dem vorgestellten arbeitsmarktorientierten Wirkungsmodell jedoch nicht gemessen werden.

Ausblick

Insgesamt hat die Vorstudie gezeigt, dass eine Berechnung der Kosten von Nichtintegration sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene grundsätzlich möglich und auch sinnvoll ist. Dass eine Nachfrage nach einer ökonomischen Abschätzung der Kosten-Nutzen-Relationen in diesem Bereich besteht, zeigten insbesondere auch die Kontakte im Rahmen des Kommunalkongresses 2007 der Bertelsmann Stiftung in Berlin.

11 Literaturverzeichnis

Unterlagen der Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2006): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung (2006a): Ausschreibungsunterlagen zum in (Bertelsmann Stiftung 2006) dargestellten Wettbewerb, welche den Kommunen per Internet zugänglich waren.

Bertelsmann Stiftung (2006b): Kernkennzahlen Integration. Kurzfassung, Definitionen, Ergebnisse für Nordrhein-Westfalen. Bei der Firma Gebit in Auftrag gegebene statistische Auswertung von Administrativdaten

Bertelsmann Stiftung (2006c): Integration braucht Bildung! Policy Paper der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Santel, Bernhard (2006): Zentrale Resultate der NRW-Sonderauswertung aus dem Mikrozensus 2005, Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Walther, Claudia (2006): Inputpapier zur Veranstaltung „Magnet Metropole“ vom 11. September 2006 in Berlin zum Thema Migration/Integration.

Roth, Roland (2006): Thesenpapier „Fremdheit überwinden – Integration fördern“. Thesen zum The-menbereich „Heterogenität und Pluralität“ des Kongresses „Schule und Gesellschaft“ in Hannover am 1. Dezember 2006

Statistische Grundlagen

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW Berlin: Sozioökonomisches Panel SOEP, Beschreibung, Fragebogen 2005 sowie Grundauswertungen (SOEP Info).

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW Berlin (2006): Data Documentation 12. Codebook for the $PEQUIV File 1984 – 2005. CNEF Variables with Extended Income Information, Berlin

Statistisches Bundesamt Deutschland: Allgemeinbildende Schulen, Berufliche Schulen, Bildungsabschlüsse.

Statistisches Bundesamt Deutschland: Bevölkerung im Jahr 2005.

Statistisches Bundesamt Deutschland: Leben in Deutschland – Fragebogen, Beschreibung sowie Ergebnisse des Mikrozensus 2005.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Gebiet und Bevölkerung – Ausländische Bevölkerung 2005.

Weitere Literatur

Barnett, Steven W. (1998): Long-Term Cognitive and Academic Effects of Early Childhood Education on Children in Poverty. In: Preventive Medicine 27, 204-207.

Bauer, Tobias (2000): Die Familienfalle. Wie und warum sich die Familiensituation für Frauen und Männer unterschiedlich auf die Erwerbsbiographie auswirkt – eine ökonomische Analyse, Chur und Zürich: Rüegger.

Becker, Gary S. (1993): Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Third Edition, The University of Chicago Press.

Becker, Rolf und Patricia Tremel (2006): Auswirkungen vorschulischer Kinderbetreuung auf die Bildungschancen von Migrantenkindern, in: Soziale Welt 4/2006, 397-418.

Becker, Rolf und Wolfgang Lauterbach (Hrsg.) (2007): Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit. 2. Auflage, Wiesbaden.

Bock-Famulla, Kathrin: Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten, Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Bielefeld 2002.

Bonin, Holger (2002): Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland. Discussion Paper No. 516, Institute for the Study of Labor IZA Bonn.

Brent, Robert J. (1996): Applied Cost-Benefit Analysis, Cheltenham and Lyme: Edward Elgar.

Büchel, Felix und Joachim R. Frick (2001): Markteinkommen, öffentliche Transfers und Umverteilung. Zur Leistungsfähigkeit verschiedener Zuwanderungsgruppen in Deutschland, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 285.

Burda, Michael C. (2001): Migration, Integration, Assimilierung – worum geht es? Koreferat zu den Aufsätzen von Dietz und von Loeffelholz, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 52, 213-218.

Cleveland, Gordon und Michael Krashinsky (1998): The Benefits and Costs of Good Child Care. The Economic Return for Public Investment in Young Children, Policy Study, University of Toronto at Scarborough.

Cleveland, Gordon und Michael Krashinsky (2003): Financing ECEC Services in OECD Countries. University of Toronto at Scarborough.

Currie, Janet und Matthew Neidell (2005): Getting inside the „Black Box“ of Head Start quality: What matters and what doesn’t. Columbia University, New York.

Damelang, Andreas und Haas, Anette (2006): Arbeitsmarkteinstieg nach dualer Berufsausbildung – Migranten und Deutsche im Vergleich (IAB Forschungsbericht 17). Nürnberg.

De Palo, D., Faini, R. and Venturini, A. (2006): The Social Assimilation of Immigrants. World Bank Policy Research Working Papers.

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung DIPF (2006): Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde (Zusammenfassung), Frankfurt am Main/Berlin.

EQUAL IN.OWL und Bertelsmann (Hg.) (2003): Migrantinnen und Migranten in Ausbildung und Beschäftigung – Integrationschancen durch Vernetzung und aktives Engagement. Bielefeld.

Esser, Hartmut (2006): Migration, Sprache und Integration. (AKI-Forschungsbilanz 4: Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI), Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB). Berlin.

Frick, Joachim R. (2004): Gutachten zur „Integration von Migranten in Deutschland“ auf Basis nationaler und international vergleichbarer repräsentativer Mikrodaten, im Auftrage des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Immigration („Zuwanderungsrat“), Berlin.

Golder, Stefan M. (1999): Migration und Arbeitsmarkt. Eine empirische Analyse der Performance von Ausländern in der Schweiz. Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Bd. 11, Frankfurt am Main.

Grimm, Hannelore et al. (2004): Sprachscreening im Vorschulalter: Wie viele Kinder brauchen tatsächlich eine Sprachförderung? in: Frühförderung Interdisziplinär 3/2004, 108-117.

Kaufmann. Franz-Xaver (2005): Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Frankfurt am Main.

Keller, Jörg, Zvi Penner und Karin Wymann (2004): Aktuelle Forschung für die Praxis. Sprachliche Frühförderung von Migrantenkindern. Fachtagung 5. März 2004, Universität Bern.

Klein, Ansgar, Kern, Kristine, Geissel, Brigitte und Berger, Maria (Hg.) (2004): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden.

Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Wilhelm Bertelsmann Verlag Bielefeld.

Kuschnereit Ulrich (2002): Migration und Arbeitsmarkt. Beschäftigungseffekte auf dem Arbeitsmarkt des Zuwanderungslandes und die ökonomische Theorie der Assimilation, Mainz.

Künzi, Kilian; Markus Schärrer (2004): Wer zahlt für die soziale Sicherheit und wer profitiert davon? Eine Analyse der Sozialtransfers in der Schweiz. Zürich/Chur.

Lederer, Harald W. (2004): Indikatoren der Migration. Zur Messung des Umfangs und der Arten von Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration. Bamberg.

von Loeffelholz, Hans Dietrich und Dietrich Thränhardt (1996): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, RWI Essen.

von Loeffelholz, Hans Dietrich (2001): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 52, 191-212.

von Loeffelholz, Hans Dietrich, Thomas Bauer, John Haisken-DeNew, Christoph M. Schmidt (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Essen.

Masse, Leonard N. und W. Steven Barnett (2003): A Benefit Cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood Intervention. National Institute for Early Education Research, New Jersey.

Müller Kucera, Karin und Tobias Bauer (2001): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Hrsg. Sozialdepartement der Stadt Zürich.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit OECD (2005): Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, Paris.

Ostwald, Mark H. (2004): Produktivitätssteigerungen durch zielgerichtete Humankapitalinvestitionen. Ökonomische Effekte und Ansätze zur Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft am Beispiel Deutschlands, Diss. Technische Universität Darmstadt.

Penner, Zvi (2005): Auf dem Weg zur Sprachkompetenz. Neue Perspektiven der sprachlichen Frühförderung bei Migrantenkindern, Frauenfeld.

Riphahn, Regina T. (2003): Die Bruttoeinkommensverteilung in Deutschland 1984-1999 und die wachsende Ungleichheit unter ausländischen Erwerbstätigen, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 294, Duncker & Humblot, Berlin, 135-174.

Riphahn, Regina T. (2004a): Are there diverging time trends in the educational attainment of nationals and second generation immigrants? University of Basel.

Riphahn, Regina T. (2004b): Immigrant Participation in Social Assistance Programs. Evidence from German Guestworkers, University of Basel, IZA, DIW.

Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey und Howard E. Freeman (2004): Evaluation. A Systematic Approach. 7th edition, Sage Publications.

Santel, Bernhard (2006): Zentrale Resultate der Sonderauswertung aus dem Mikrozensus 2005 für Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes NRW.

Siegert, Manuel (2006): Integrationsmonitoring – State of the Art in internationaler Perspektive. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Bamberg.

Sheldon, George (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz, Universität Basel.

Sinn, H.-W., Flaig, G. und Werding, M. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2. München.

Spiess, C. Katharina, Jürgen Schupp, Markus Grabka, John P. Haisken-De New, Heike Jakobeit und Gert G. Wagner (2002): Abschätzung der (Brutto-) Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen. Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn.

Stiglitz, Joesph E. (1989): Finanzwissenschaft, Oldenbourg.

Straubhaar, Thomas und René Weber (1993): Die Wirkungen der Einwanderung auf das staatliche Umverteilungssystem des Gastlandes. Eine Empirische Untersuchung für die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1993, Vol. 129 (3), 505-526.

Strohmeier, Klaus Peter (2006): Segregation in den Städten. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Stutz, Heidi, Tobias Fritschi (2006): Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen des Sozialdepartements der Stadt Zürich, Im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich.

The Labour Market Integration of Immigrants in Germany 2005 (OECD-Bericht), Paris.

Thränhardt, Dietrich und Weiss, Karin (Hg.) (2005): SelbstHilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg.

Vesper, Dieter (2004): Anreize für Kommunen mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Weber, René (1993): Einwanderung und staatliche Umverteilung. Eine ökonomische Wirkungsanalyse für die Schweiz, WWZ Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel.

Internet-Links

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: www.bamf.de

Europäisches Forum für Migrationsstudien: www.efms.de

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück: www.imis.uni-osnabrueck.de

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt: www.bib-demographie.de (siehe vor allem zum Projekt Determinanten und Indikatoren der Integration und Segregation der ausländischen Bevölkerung)

Wegweiser Demographie der Bertelsmann Stiftung: www.wegweiserdemographie.de

Theorien der Migration

Prof. Dr. Sigrid Baringhorst
SoSe 2010

Klassische Migrationstheorie

- *Adam Smith* (1776): Wealth of Nations
- *Erberst G. Ravenstein* (1885): The Laws of Migration
  - Unterscheidung zwischen „countries of dispersion“ und „countries of absorption“
  - Migration und Distanz
  - Migration in Schritten
  - Jeder Migrationsstrom erzeugt kompensierende Gegenströmung
  - Stadt-Landdifferenz
  - Dominanz von Frauen bei kurzen Distanzen
  - Migrationsfördernde Wirkung des technischen Fortschritts
  - Ökonomische Motive dominieren Migrationsgeschehen

Klassische Migrationstheorie

- *Lee* (1966): Theorie der Migration
  - Migration bestimmt durch Bedingungen
    - a) am Herkunfts- und Zielort
    - b) Hindernissen
    - c) persönliche Faktoren
    - Je größer Unterschiede zw. Herkunfts- und Zielort desto umfänglicher ist die Migration
    - Je homogener und größer das Gefühl der Gleichheit desto geringer die Abwanderungsneigung
    - Je größer die Hindernisse desto weniger Migration
    - Ök. Wachstum wie Krisen beeinflussen Migration
    - Migration verläuft in etablierten Strömen (remigration)
    - Migration ist selektiv: je größer die Distanz und die Hürden der Migration desto höher die „Qualität“ der Migranten
    - Abwanderungswillige weisen schon Merkmale der Bevölkerung des Zielortes auf und unterscheiden sich von Bevölkerung im Ausreiseland
    - Dominanz best. demografischer Merkmale

    Kritik: mechanischen Menschenbild, deterministische Erklärungen

Neo-klassische Ökonomie der Migration

- *Michael P. Todaro* (1969)
- Nach der *klassischen Migrationstheorie* resultiert Migration aus Asymmetrie von Gebieten hinsichtlich des Angebots bzw. Nachfrage von Arbeitskräften (strukturalistisch)
- Die *neo-klassische Theorie* ist akteurszentriert: Fokus: die ökonomisch rational handelnde Person; zentral: Differenz von Löhnen im Herkunfts- und Zielgebiet unter Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeit eines Arbeitsplatzes und der zu erwartenden Löhne (Lohndifferentialhypothese)
- Spieltheoretische Variante unterscheidet zwischen risk adverse, risk neutral and risk friendly actors

Kritik: mechanischen Menschenbild, deterministische Erklärungen

Theorie segmentierter Arbeitsplätze

- Michael J. Piore (1979) Birds of Passage
  - Duale Arbeitsmärkrte: Aufstieg von einheimischen Arbeitnehmern in den sekundären Sektor erhöht Nachfrage nach manueller und niedrig-entlohnter Arbeit in den Industrieländern.
  - Erklärung der Gleichzeitigkeit von Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftenachfrage.
  - Strukturelle Diskriminierung von Migranten, da ihnen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt verwehrt wird.

  Kritik: vielfach segmentierte Arbeitsmärkte

Humankapital und Migration

- *Sjaastad* (1962) mikro-ökonomische Migrationstheorie
- Migration abhängig von bestimmten individuellen Merkmalen der Migrierenden:
  - Skills (Ausbildung, Berufserfahrung, Sprache, kulturelle Kompetenz, Anpassungsfähigkeit)
  - Risikoverhalten
  - Leistungsorientierung

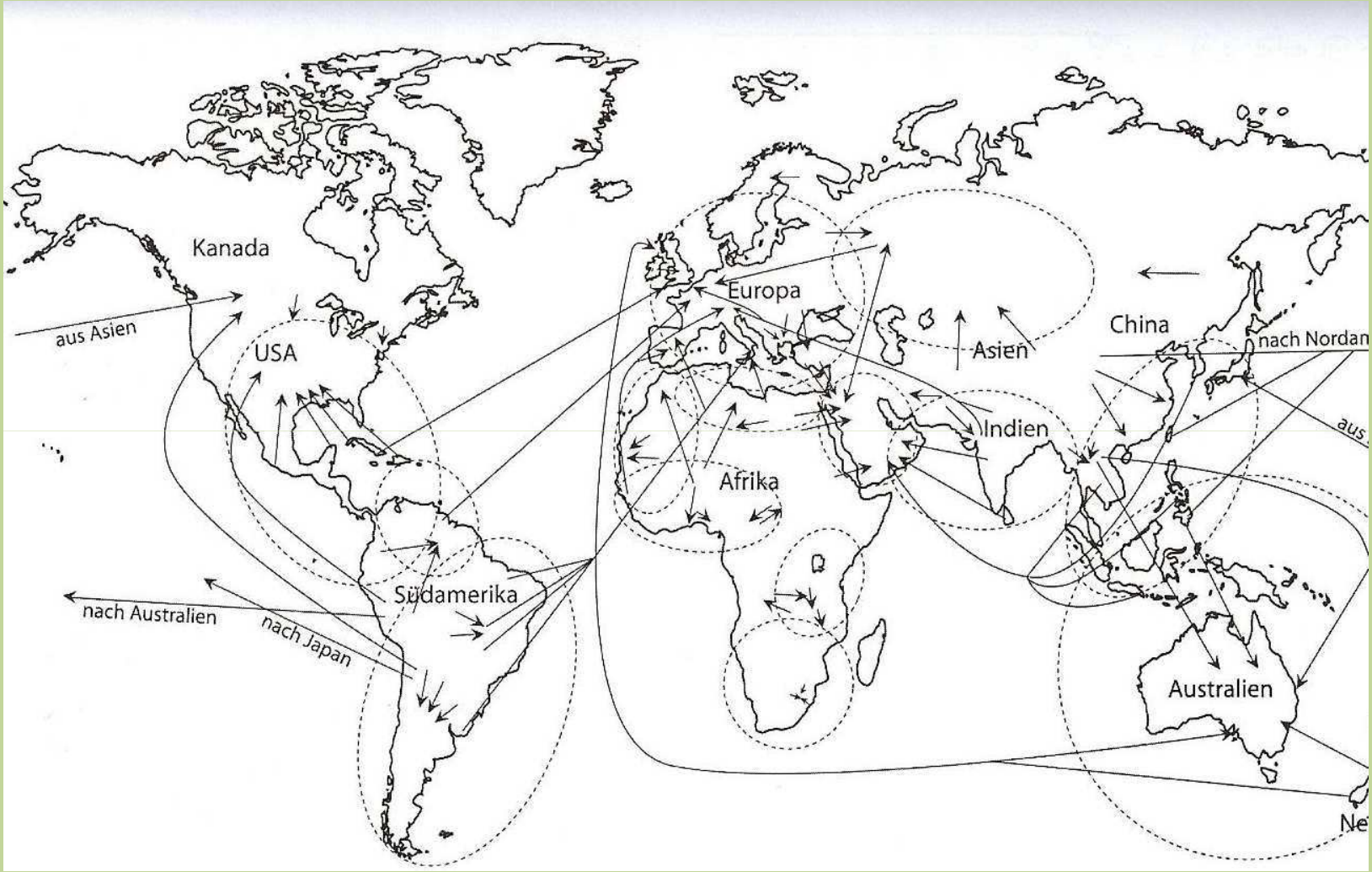
Neue Ökonomie der Arbeitsmigration

- Stark (1991)
- individuelle Akteure nicht allein entscheidend, sondern Beziehungsnetzwerke sind auch zu analysieren, Familien als kollektive Akteure der Migration, Ziel: Diversifizierung des Familieneinkommens
- Remittances
- Multikausalität
- Einfluss unvollständier Märkte (z.B. Mangel an Krediten in Entwicklungsländern)

Neue Migrationstheorien

- Anthropologie der Migration (Kubat/Nowotny 1981; Messey u.a. 1998); behavioristisch, angeborene Neigungen
- Migrationssystemtheorie (Mabogunje 1970; Kritz/Lim/Zlotnik 1992) strukturalistisch; Migration als Konsequenz globaler, durch den Kapitalismus bedingter Ungleichheiten; wichtig: historische, kulturelle und ök. Bindungen zwischen Staaten

Globale Wanderungssystem 1070-2000 und Migrationssysteme



Neue Migrationstheorien

- Sozialkapital und Migration/Migrationssnetzwerke /transnationale Communities(Portes/Sensenbrenner 1993; Espinosa/Massey 1997)
  - Def. Sozialkapital nach (Bourdieu/Wacquant 1992:119) „die Summe der Ressourcen, konkreter oder virtueller, die einem Individuum oder einer Gruppe kraft des Besitzes eines dauerhaften Netzwerkes von mehr oder weniger institutionalisierten Beziehungen gegenseitiger Bekanntschaft und Anerkennung zufallen“

Neue Migrationstheorien

- Staat und Migration:
- Ortsfestigkeit als Voraussetzung moderner Herrschaft (Foucault)
- Bindung an den modernen Staat über staatbürgerliche Rechte
- Internationalisierung von Rechten wie auch ein Mangel an staatsbürgerlichen Rechten kann Bindung an Nationalstaat schwächen
- Politische Steuerung der Migration z.B.:
  - Förderung der Auswanderung
  - Einwanderungsbeschränkungen
  - Erweiterung der Rechtsansprüche von Staatsbürgern
  - Einführung von Identitätsausweisen und -kontrollen

Neue Migrationstheorien

- Theorien internationaler Migrationspolitik (*Hollifield* 1992; 2000) strukturalistisch
- These nationale und internationale Migrationspolitik hat Auswirkungen auf Migration (Ursachen, Formen, Umfang, Richtung)
- Gap-Hypothese: zwischen policy goals (Restriktion) und policy outcome (Zunahme von Migration);
  - Erklärung: unrealistische Ziele oder Widerspruch zwischen Zielen verschiedener Akteure (Freeman 2000) oder Widerspruch zwischen nationalen Politikzielen und nationalem (Hollifield 2000) u. internationalem Recht (Soysal 1994)

Neue Migrationstheorien
Theorien internationaler Migrationspolitik

Tabelle 5.3: A Factor Model of Immigration Policy Preferences (nach Freeman)

Productive Factors	Immigrants complement or supplement domestic labour	Demand for Policy
Land	complement	liberal
	substitute	no restrictionist incentives
Capital	complement	liberal
	substitute	no restrictionist incentives
Labour	complement	liberal
	substitute	restrictionist

Quelle: Freeman, 2000: 5, abgeleitet aus Kessler, 1997

Erklärungen von Migrationspolitik

- Hinterzimmer: Lobbying, Interessensgegensätze kollektiver Akteure (pluralistischer, korporatistischer Ansatz)
- Gerichtssaal: Anwendung nationalen und internationalen Rechts (institutionalistischer Ansatz
- Straße: NGOs, zivilgesellschaftliche Gruppen
- Human Agency wichtig neben strukturellen Faktoren

Neue Migrationstheorien

- Migration und nationale Identität (Parekh 1994):
- Ethnic nations: restriktive Migrationspolitik, selektiv liberal, Selektivität nach ethnischen Gründen
- „civic nations“: grundsätzlich liberal, Selektivität nach ökonomischen und politischen Gründen

Dimensionen der Migration

- Ökonomische Dimension (Angebot, Nachfrage)
- Soziale Dimension (Netzwerke, Migrationsketten)
- Politische Dimension (Rechte, Restriktionen)
- Individuelle Dimension (Forderungen, Erwartungen, Fähigkeiten)

Migration

Themen

- Gesellschaft
- Migration
  - Migration in Deutschland
    - Überblick
    - Neue Migrationspolitik
    - Migration 1871-1950
    - **Migration 1955-2004**
      - Migrationspolitik in der DDR
      - Migrationspolitik in der BRD
      - Literatur
    - Aussiedler
    - Flucht- und Asylmigration
    - Politische Partizipation
    - Bildung
    - Arbeit
  - Migration in der EU
  - Migration weltweit
  - Newsletter
  - Kurzdossiers
  - Länderprofile
  - English Version: Policy Briefs
  - English Version: Country Profiles
  - Links zur Migration in der EU
  - Weitere bpb-Angebote
- Publikationen
- Veranstaltungen
- Wissen
- Lernen

Migration und Integration in Deutschland

Migration in Ost- und Westdeutschland von 1955 bis 2004

Carolin Reißlandt

Das Kriegsende 1945 und die nachfolgende politisch- territoriale Neuordnung Europas bildeten den Hintergrund für millionenfache Wanderungsbewegungen. Dabei handelte es sich zumeist um Zwangswanderungen, deren Zahl nur langsam zurückging. Erst ab Mitte der 1950er-Jahre und vor allem seit dem Bau der Mauer im Jahr 1961 entwickelten sich neue Zuwanderungsformen.

Italienischer Gastarbeiter bei der Herstellung von feuerfesten Produkten in der Firma Rheinische Chamotte- und Dinaswerke in Mehlem. © Bundesbildstelle

DDR: Zuwanderung aus den "sozialistischen Bruderstaaten"

Der erste Beitrag informiert über die Migrationspolitik und das Wanderungsgeschehen in der damaligen DDR. Das Migrationsgeschehen nach dem Mauerbau war ebenfalls durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte gekennzeichnet ? allerdings in weit geringerem Umfang als in der Bundesrepublik. Der Arbeitskräftemangel war vor allem auf die Abwanderung eines erheblichen Teils der Bevölkerung in den Westen zurückzuführen: Von 1949 bis zum Mauerbau 1961 waren 2,7 Millionen Menschen von Ost- nach Westdeutschland übergesiedelt.

Zwischen 1966 und 1989 warb die DDR rund 500.000 Arbeitskräfte aus Vietnam, Polen, Mosambik und anderen Staaten an. Die Migranten arbeiteten unter schweren Bedingungen und lebten separiert von der Bevölkerung. Zugleich gewährte die DDR bis Mitte der 1970er-Jahre einigen Tausend Flüchtlingen vor allem aus Chile, Spanien und Griechenland Asyl.

Bundesrepublik: "Gastarbeiter"-Anwerbung, Aussiedler- und Asylzuwanderung

In der Bundesrepublik wurden zwischen 1955 und 1973 von Unternehmen und Behörden Millionen ausländischer Arbeitskräfte (so genannte Gastarbeiter) aus verschiedenen Mittelmeerländern angeworben. Sie und ihre Familien bilden bis heute die größte Gruppe der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Daneben bestanden weitere Formen der Zuwanderung, die besonders seit der Wiedervereinigung und dem Ende des Kalten Krieges zahlenmäßig

Druck-Version

Artikel versenden

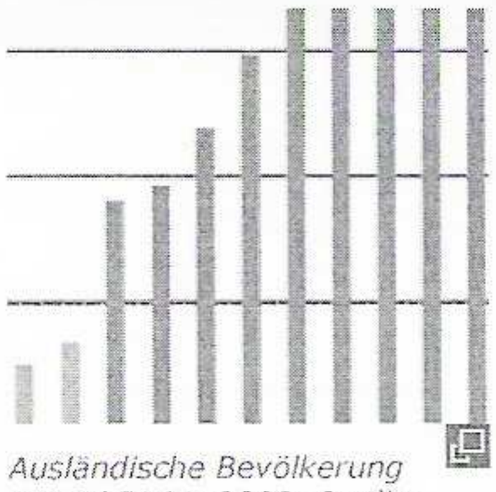
Redaktion

Angebote der bpb

- Ulrich Herbert: Ausländerpolitik in Deutschland
- Themenblätter: Zuwanderung nach Deutschland
- APuZ: Integration
- APuZ: Lebenswelten von Migrantinnen und Migranten

Links ins Internet

- BMI: Zeitstrahl Einwanderung und Migrationspolitik
- Verein "Migrationsmuseum"



Ausländische Bevölkerung von 1951 bis 2003, Quelle: Migration und Asyl in Zahlen, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2004, S. 70.

stark ins Gewicht fielen: Aussiedlerinnen und Aussiedler aus Ostmittel- und Südosteuropa und der ehemaligen Sowjetunion sowie Flüchtlinge und Asylsuchende (in den 1990er-Jahren vor allem aus dem zerfallenden Jugoslawien).

Die Politik tat sich schwer, die unterschiedlichen Migrationsbewegungen zu steuern und zu kontrollieren und die Integration der Zugewanderten zu gestalten. Bevor mit dem Zuwanderungsgesetz Anfang 2005 eine gänzliche Neuordnung des Ausländerrechts in Kraft trat, durchlief die bundesdeutsche Migrations- und Integrationspolitik sechs prägende Phasen, die der zweite Beitrag vorstellt:

1955-1973
Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte

1973-1979
Anwerbestopp und Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung

1979-1980
Konkurrierende Integrationskonzepte

1981-1990
Wende in der Ausländerpolitik

1991-1998
Dementi und praktische Akzeptanz der Einwanderungssituation

1998-2004
Deutschland, Einwanderungsland? Staatsangehörigkeit und Zuwanderungsdebatte

15. März 2005

top

Themen | Wissen | Veranstaltungen |
Publikationen | Lernen |
Die bpb | Bestellen | Newsletter | Presse | Partner |
Impressum | Datenschutz | Kontakt | Home

BertelsmannStiftung

Einbettung der kommunalen Politikstrategien in die bundesdeutsche Zuwanderungsdiskussion

„Wir werden bunter, älter und weniger!“

Elena Lazaridou, Hans Wietert-Wehkamp,
Ditzingen, den 23. Oktober 2010

Ablaufplan

1. **Begrüßung und Einführung**
   - Vorstellung der Ziele, Inhalte und Methoden des Workshops
   - Kurzpräsentation zu vier Schwerpunktthemen
   - Dynamische Vorstellungsrunde
2. **Input zur Integrationsdebatte und zum Integrationsbegriff**
   1. Einfangen von Stimmungsbildern
   1. Diskussion der Erkenntnisse
3. **Arbeitsgruppen:**
   1. Bildung & Erziehung
   2. Interkulturelle Ausrichtung des bürgerschaftlichen Engagement – Schwerpunkt sind Patenprojekte
   3. offene Vereinsangebote und Kooperation der Sport – und Kulturvereine
   4. Integrationsmanagement
4. **Plenum**

Kommunale Integrationspolitik im Dialog

Ziele - Sensibilisieren

Was verstehen wir unter dem Begriff „Integration“?

Wie machen wir Integration erfahrbar?

Wie gelingt das Miteinander der Zugewanderten und der Einheimischen?

Von welchen Zielgruppen reden wir, wenn wir über Integration sprechen?

Welche Sichtweisen und subjektiven Wahrnehmungen finden sich bei den Menschen mit Zuwanderungsgeschichte?

Welche emotionalen Betroffenheiten der jeweiligen Akteure sind zu beachten, sollten bewusst wahrgenommen werden?

Welche Handlungsfelder sind auf kommunaler Ebene relevant und welche Kernaussagen gehen von ihnen aus?

Kommunale Integrationspolitik im Dialog

Ziele - Analysieren:

Was bedeuten die wesentlichen Daten und Fakten hinsichtlich Bevölkerung, Wirtschaft und Gesellschaft für die Zielsetzungen und Maßnahmen in dieser Stadt?

Worauf sind wir stolz? Wo gibt es Verbesserungsbedarf?

Welche Dialogstrukturen gibt es bereits auf kommunaler Ebene, um mit zugewanderten Menschen ins Gespräch zu kommen?

Welche Handlungsfelder sind auf kommunaler Ebene relevant und welche Kernaussagen gehen von ihnen aus?

Welche Leitziele werden in den jeweiligen kommunalpolitischen Handlungsfeldern verfolgt?

BertelsmannStiftung

Historische und aktuelle Dimensionen der Integration

Historische und aktuelle Dimensionen der Integration

Bergarbeiter der Zeche "Julia" in Herne-Baukau, 1897

1870er:

Arbeitskräftemangel -

Etwa eine halbe Million polnischsprachiger Migrantinnen und Migranten kamen. Im Kaiserreich sprach man von der zunehmenden „Leutenot“: „Ruhrpolen“ und „Polacken“

1955-1965:

Arbeitskräftemangel –

Anwerbeverträge mit süd- und südosteuropäischen Ländern und der Türkei: „Gastarbeiter“

Historische und aktuelle Dimensionen der Integration

DPA

1964: Einmillionster Gastarbeiter in Deutschland

September 1964 trifft auf dem Bahnhof Köln-Deutz Armando Rodriguez aus Portugal ein. Er wird mit einem Strauß Nelken, einem "Diplom" sowie einem zweisitzigen Moped feierlich willkommen geheißen.

Mehr zur Geschichte unter: www.domit.de

80er/90er Jahre:

Zusammenbruch des Staatssozialismus und Aufhebung der Reisebeschränkungen - stark ansteigender Zuzug von Aussiedlern

Von 1988 bis 1998 wanderten ca. 2,5 Millionen Aussiedler nach Deutschland ein.

Historische und aktuelle Dimensionen der Integration

DPA

2000:
Auf der Computermesse CeBIT startet der ehemalige Bundeskanzler Schröder die "Green-Card-Initiative": Für 30.000 ausländische Computerfachleute wird der Anwerbestopp von 1973 außer Kraft gesetzt. Eine neue Einwanderungsdebatte beginnt.

2005:
Armin Laschet NRW –
Erster „Integrationsminister“ in Deutschland

Historische und aktuelle Dimensionen der Integration

Juli 2006 und Juli 2007:

Integrationsgipfel im Berliner Bundeskanzleramt zur Erstellung des nationalen Integrationsplans

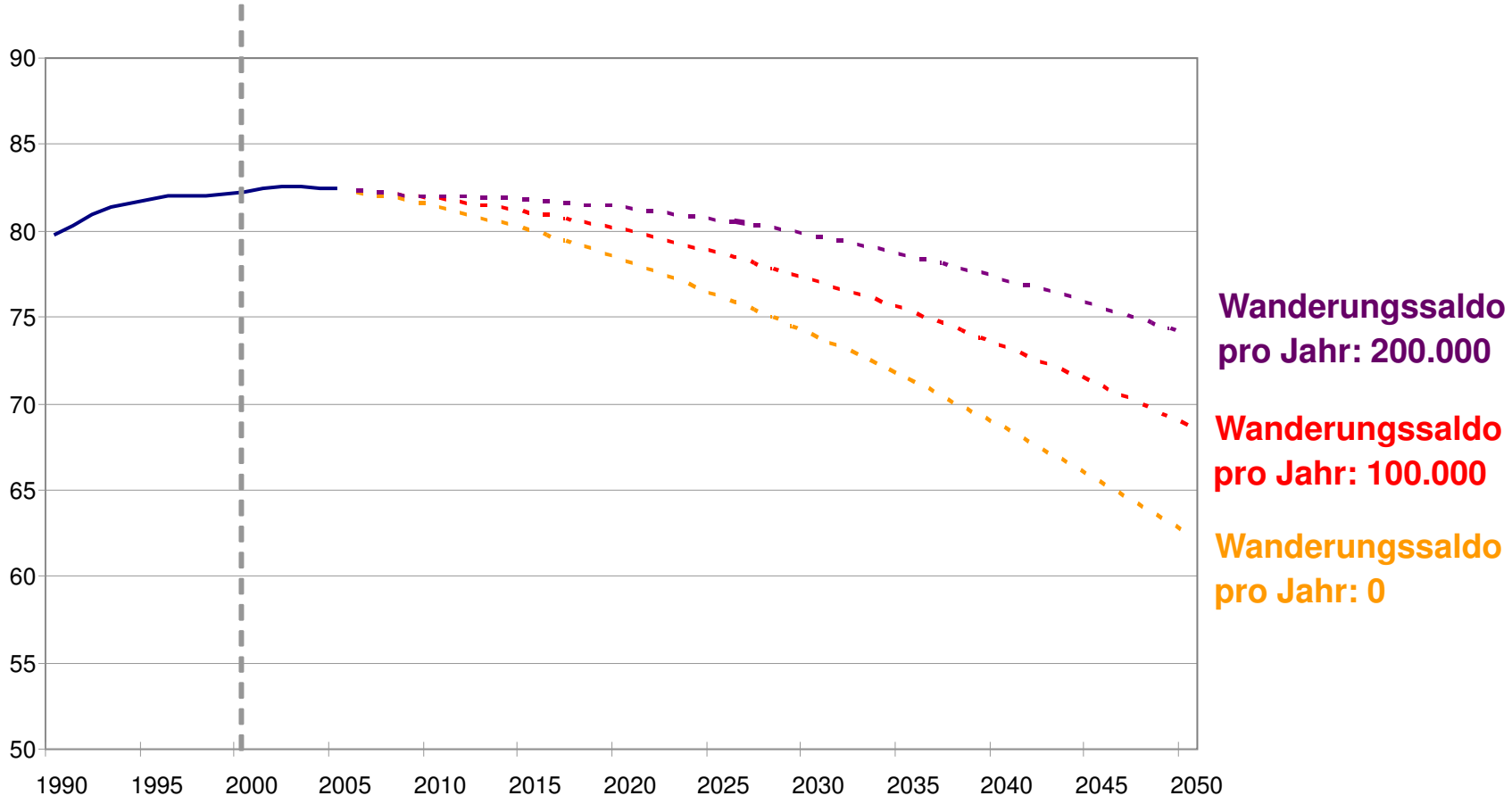
September 2006:

Erster Islamgipfel des Bundesinnenministeriums

„Gutes Zusammenleben-Klare Regeln“

Quelle: „Rhein-Erft-Rundschau“ vom 23.08.07

Migration ist eine Ressource für die Zukunft Deutschlands: Ohne Zuwanderung sinkt die Bevölkerungszahl drastisch



Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Auszug aus dem aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP

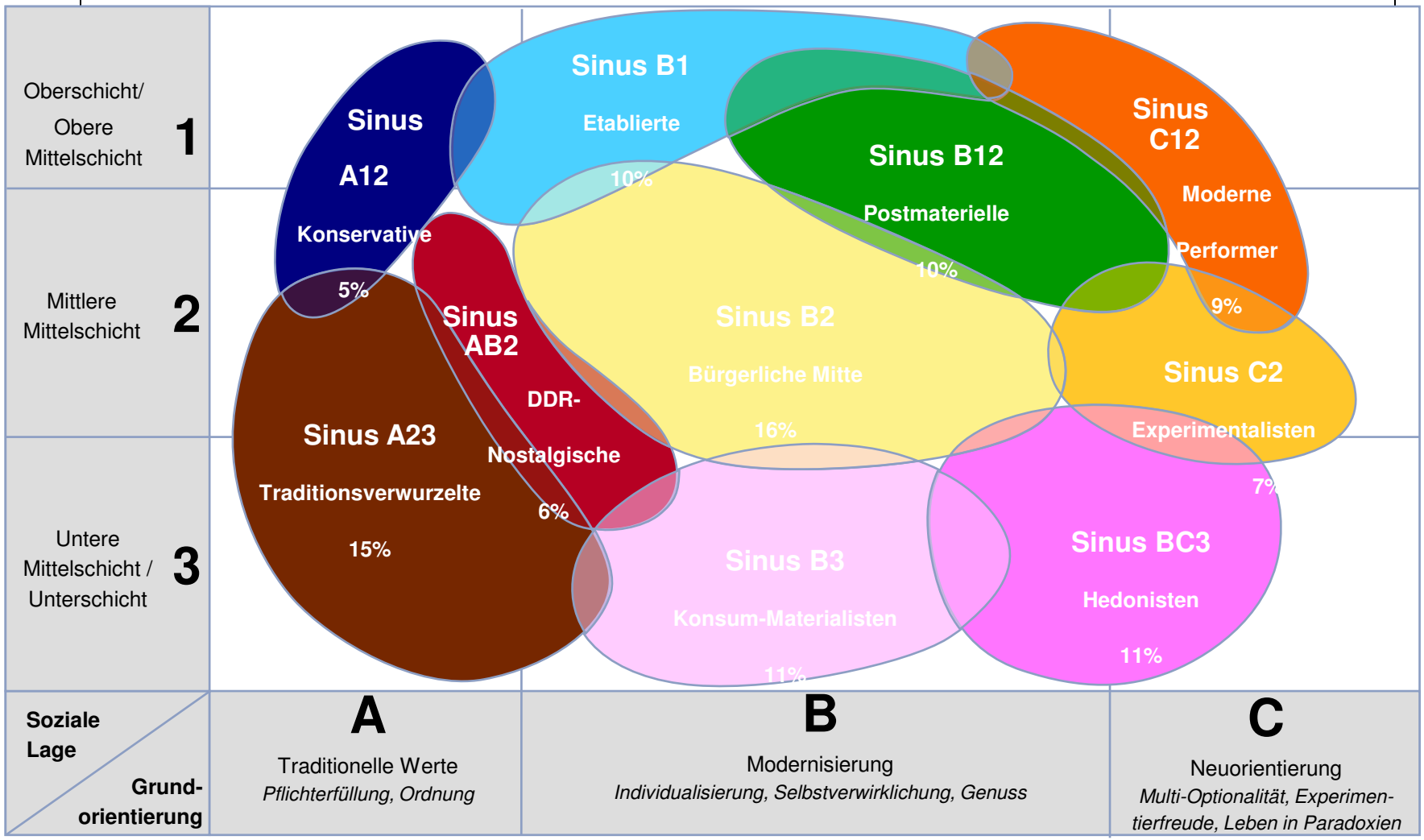
„Die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund ist für Deutschland eine Schlüsselaufgabe.

Wir wollen Mitbürgerinnen und Mitbürger aus Zuwandererfamilien alle Chancen eines weltoffenen Landes eröffnen und ihre gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe ermöglichen.

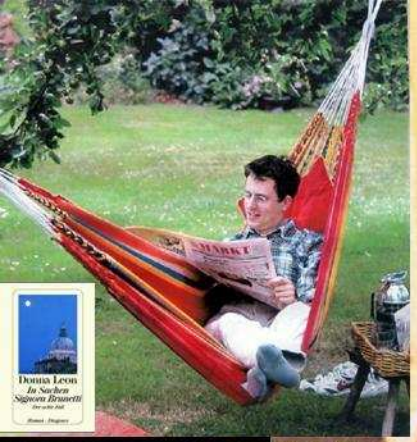
Wir erwarten in gleicher Weise die Aufnahmebereitschaft der deutschen Gesellschaft und die Integrationsbereitschaft der Zuwanderer.“

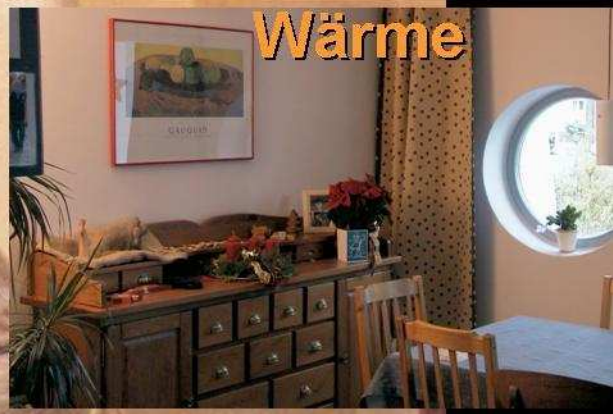
Studienergebnisse zur Situation und zu Einstellungen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund

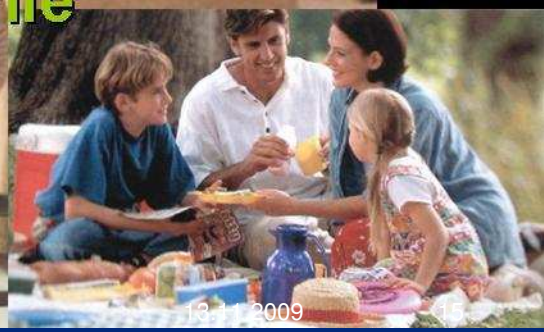
SINUS Milieus® - gesamtdeutsch

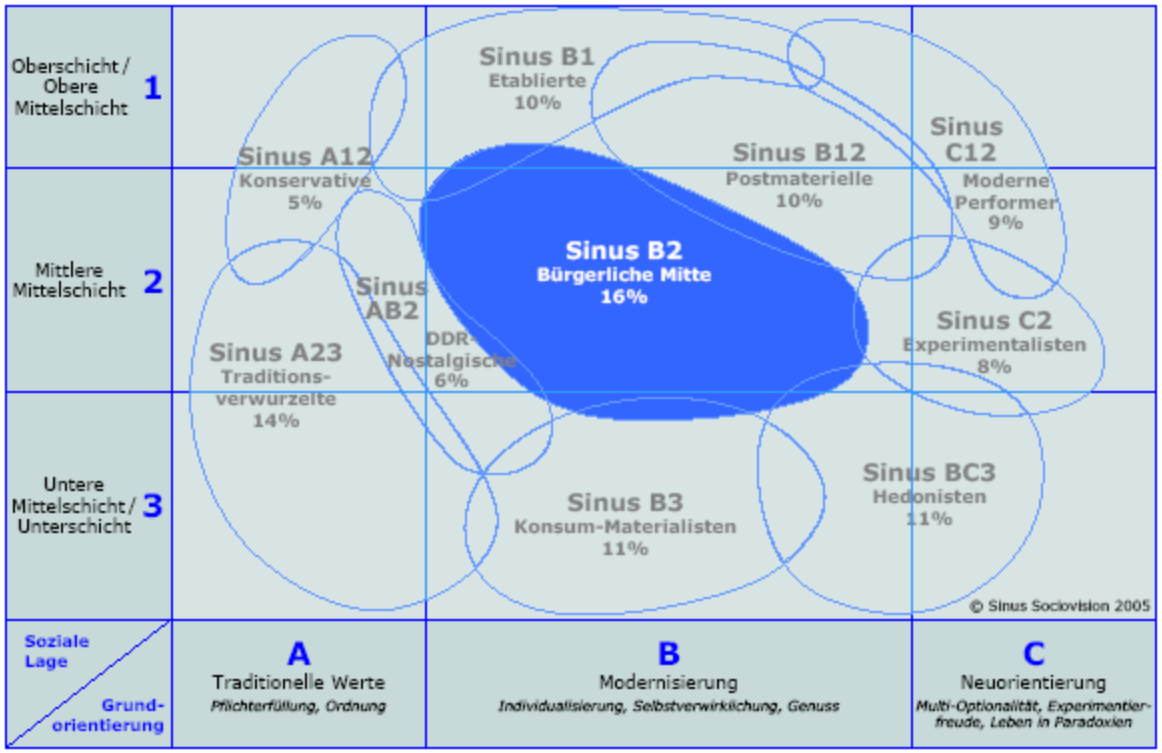


Sinus B2:
Bürgerliche Mitte





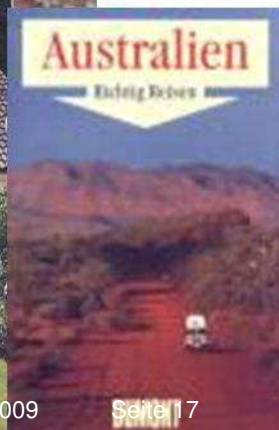




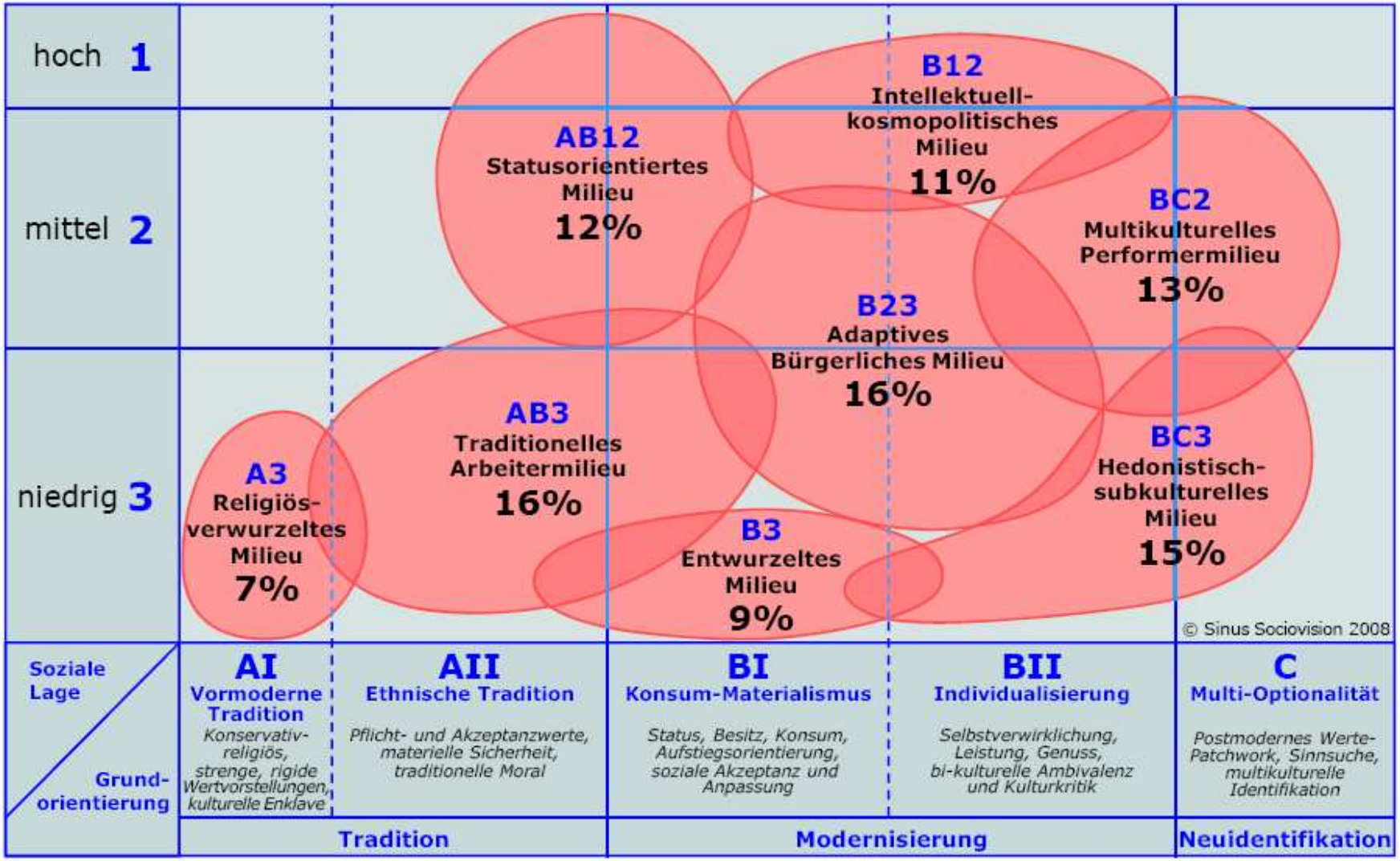
Sinus B2: Bürgerliche Mitte (Median 45 Jahre)

- angemessener Status in der Gesellschaft
- Beachtung sozialer Normen
- aufstiegsorientiert
- Sehnsucht nach Schönheit und Harmonie
- Kinderfreundlich

Sinus B1: Etablierte



Sinus-Migranten-Milieus® in Deutschland 2008



Ergebnisse der Sinus-Studien zu Migrantenmilieus 2007/2008

- Die Migranten-Milieus unterscheiden sich weniger nach ethnischer Herkunft und sozialer Lage als nach ihren Wertvorstellungen, Lebensstilen und ästhetischen Vorlieben.
- Man kann also nicht von der Herkunftskultur auf das Milieu schließen und umgekehrt.
- Das traditionelle Gastarbeitermilieu verschwindet zusehends.
- Das religiöse Milieu besteht aus einem Anteil an der Bevölkerung mit Migrationshintergrund mit nur 7%.

Ergebnisse der Sinus-Studien zu Migrantenmilieus 2007/2008

- Die meisten Migranten-Milieus sind – jeweils auf ihre Weise – um Integration bemüht und verstehen sich als Angehörige der multikulturellen deutschen Gesellschaft.
- Viele aus der Gastarbeiternachfolgegeneration …

  … sind schulisch und beruflich ehrgeizig

  … bahnen sich beharrlich den Weg nach oben.

  … entkoppeln sich von denen, die nicht „mitkommen“.

Ergebnisse der Sinus-Studien zu Migrantenmilieus 2007/2008

- Aus der Migration heraus erwachsen entscheidende produktive und innovative Kerne für die deutsche Gesellschaft.
  - Leistungs- und Einsatzbereitschaft in Migrationsgruppen deutlich höher
  - Herausbildung einer formativen Elite (Kennzeichen u.a.: Bikulturalität, Mehrsprachigkeit, mehrdimensionaler Erfahrungsreichtum)
- Nahezu sämtliche Migrantengruppen beklagen die geringen Integrationsbemühungen der Mehrheitsgesellschaft.
- Erfolgreiche Etablierung in der Aufnahmegesellschaft ist wesentlich bildungsabhängig. Grundsätzlich gilt: je höher das Bildungsniveau und je urbaner die Herkunftsregion, desto leichter und besser gelingt dies.

.

Verliererphänomen

In der 2. und 3. Generation entsteht eine Gruppe, die

- obwohl in Deutschland geboren und aufgewachsen, dennoch keinen Einstieg findet – Folge: Perspektivlosigkeit, Resignation
- trotzig und rebellisch nach Abgrenzungsmöglichkeiten sucht, und zum Teil in den Traditionen der Herkunftskultur findet und diese radikalisiert

Das Verliererphänomen lässt sich auch bei Gruppen der Einheimischen ohne Migrationshintergrund feststellen (z.B. Teile der Gruppe junger Männer in den neuen Bundesländern).

Botschaften aus den Sinus-Studien für die kommunale Integrationsarbeit

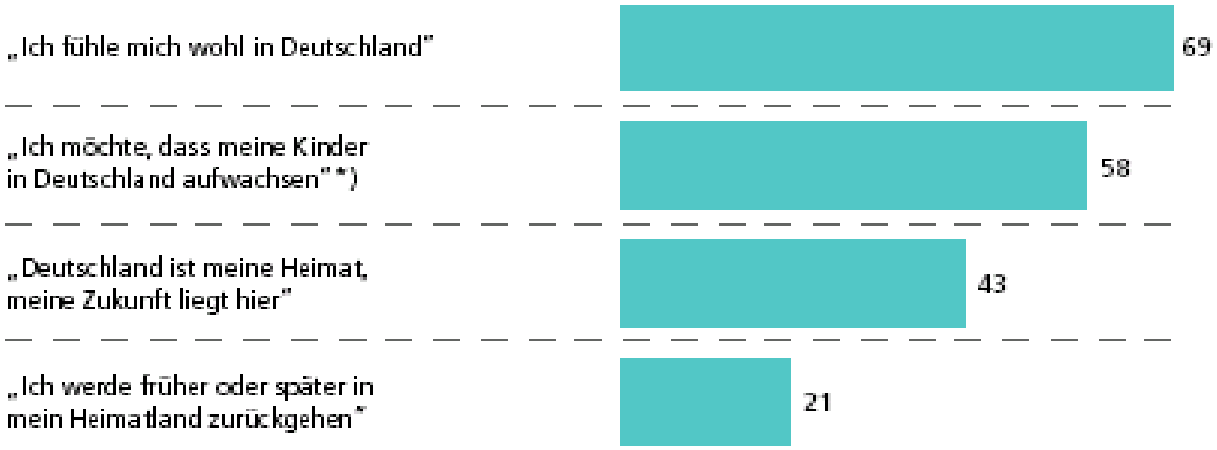
- Die Motivierten und Leistungsorientierten weiter stärken und aktiv einbeziehen, die Gruppe der „Bildungsverliererinnen und –verlierer“ gezielt und bedarfsgerecht fördern.
- Mehr Anerkennung für Integrations- und andere erbrachte Leistungen.
- Zielgruppenorientierte Angebote nicht nationalitäten-, sondern milieuspezifisch ausrichten – gleichzeitig die besondere Situation mancher Migrantengruppen (z.B. arbeits- und aufenthaltsrechtliche Spezifika, Mehrsprachigkeit) im Blick behalten!
- Die formative Elite in die Integrationsarbeit aktiv einbinden, Vorbilder schaffen.
- Einbindung verschiedener Religionsgemeinschaften in die Integrationsarbeit – insgesamt aber zu einseitige Konzentration auf religiöse Milieus vermeiden.

Befragung: Zuwanderer in Deutschland

Zwei Drittel der Zuwanderer fühlen sich wohl in Deutschland

Abbildung 1: Zuwanderer fühlen sich überwiegend wohl in Deutschland und sehen ihre Zukunft hier

Angaben in Prozent



*) Zuwanderer mit Kindern

Basis: Bundesrepublik Deutschland, Personen mit einem Migrationshintergrund aus der Türkei, der ehemaligen Sowjetunion, dem ehemaligen Jugoslawien, Polen, Italien, Griechenland und Spanien ab 16 Jahre

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 5252.

Fazit: Integration als zentrale Herausforderung sehen und Diversität gestalten.

- Integration nicht *für*, sondern ***mit*** Zuwanderern verwirklichen
- statt Defizitsicht ➔ die Potenziale und Chancen in den Blick nehmen
- Raus aus der Nische – Integration ist eine der entscheidenden Zukunftsaufgaben!
- Bildung und frühkindliche Förderung sind die Schlüssel zur Integration
- Es geht darum, eine gemeinsame Gesellschaft der Vielfalt zu gestalten

Stimmungsbilder

1. **Wie stark beeinflusst die aktuelle Integrationsdebatte das Miteinander in Ditzingen?**

2. **Stellt das Thema Integration in Ditzingen eine besondere Herausforderung da?**

3. **Hat die Bevölkerung in Ditzingen Verständnis dafür, wenn Sie sich hier den ganzen Tag mit dem Thema Integration beschäftigen?**

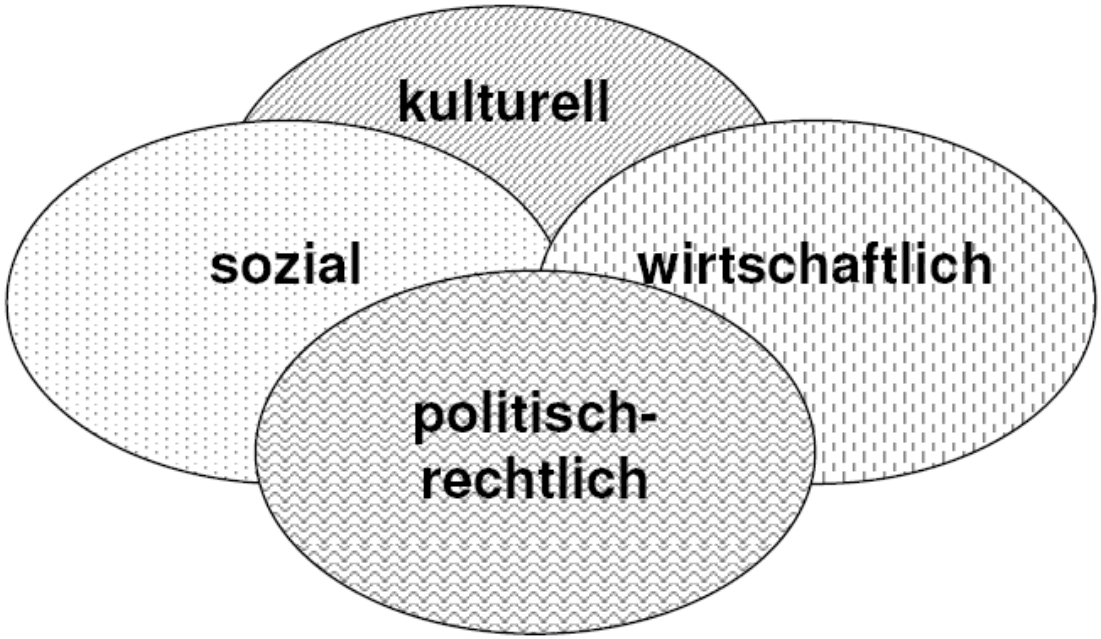
BertelsmannStiftung

Grundsätzliches Verständnis von Integration

„Integration ist kein einseitiger Anpassungsakt von Zugewanderten, sondern ein interaktiver Prozesse zwischen Zuwanderer und Aufnahmegesellschaft, der sowohl eine Integrationsleistung der Zuwanderer als auch eine Veränderung der Mehrheitsgesellschaft beinhaltet.“- Landesregierung NRW

Vier Dimensionen von Integration

Nach Heckmann sind bei Integrationsprozessen folgende Dimensionen gleichwertig zu berücksichtigen:



Kommunale Integrationspolitik im Dialog

Was ist Integration – Versuch einer „Definition“

- Integration als interaktiven Prozess zwischen Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft verstehen

Friedrich Heckmann definierte vier Dimension der Integration

1. **Kulturelle Integration** (Spracherwerb, Entwicklung und Zulassung von Bikulturalität, Anerkennung von Werten und Normen der Aufnahmegesellschaft, Kennenlernen und Wertschätzen von Migrantenkulturen, interreligiöse Dialoge)
2. **Poltisch-rechtliche Integration** (Partizipation, Akzeptanz der Gesetze und der Verfassung, Rechts- und Chancengleichheit)
3. **Wirtschaftliche Integration** (Zugang zum Arbeitsmarkt, chancengerechter Zugang zum Bildungssystem, Würdigung der interkulturellen Kompetenz)
4. **Soziale Integration** (Mitgliedschaft in Vereinen, Freundschaften, Bekanntschaften, Begegnung auf allen gesellschaftlichen Ebenen, auch unter den Migranten)

Kleingruppenauswertung

Bilden Sie Trios. Jedes Trio bekommt drei A4 Blätter.

1. Formulieren Sie bitte vor dem Hintergrund des gerade erlebten zwei bis drei Kernthesen, die für Sie wichtig sind!

2. Ergänzen bzw. kommentieren Sie bitte die Hinweise zur Definition des Integrationsbegriffes!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Migration

Themen

Gesellschaft

Migration

Migration in Deutschland

Überblick

Neue Migrationspolitik

Migration 1871-1950

1871 - 1918

Zwischenkriegszeit

Nationalsozialismus

Nach dem 2. Weltkrieg

Literatur

Migration 1955-2004

Aussiedler

Flucht- und Asylmigration

Politische Partizipation

Bildung

Arbeit

Migration in der EU

Migration weltweit

Newsletter

Kurzdossiers

Länderprofile

English Version: Policy Briefs

English Version: Country Profiles

Links zur Migration in der EU

Weitere bpb-Angebote

Publikationen

Veranstaltungen

Wissen

Lernen

Deutsche Migrationsgeschichte seit 1871

Prof. Dr. Jochen Oltmer

Die Geschichte Deutschlands ist nicht erst seit Bestehen der Bundesrepublik durch Zu- und Abwanderungen als Massenbewegungen geprägt. Deutsche gingen über die Jahrhunderte als Arbeits-, Siedlungs-, Heirats-, Wohlstand- und Kulturwanderer in großer Zahl ins Ausland, ebenso wie Ausländerinnen und Ausländer nach Deutschland kamen. Hinzu traten vor allem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts millionenfache Zwangswanderungen während und im Gefolge der beiden Weltkriege. Die folgenden Beiträge beleuchten das Wanderungsgeschehen und die Migrationspolitik von 1871 bis 1950.

Bis Ende des Ersten Weltkriegs

Seit den 1880er-Jahren wuchs in Deutschland der Bedarf an Arbeitskräften immens an. Damals benötigte die expandierende Industrie weitaus mehr Arbeitskräfte als natürlicher Bevölkerungszuwachs und Land-Stadt-Wanderungen boten. Über 1,2 Millionen "ausländische Wanderarbeiter" (vor allem Polen) waren kurz vor dem Ersten Weltkrieg in Deutschland beschäftigt. Die Migranten wurden stark kontrolliert und eine dauerhafte Einwanderung war nicht erwünscht. Im Ersten Weltkrieg begannen Unternehmen und Behörden zunehmend, ausländische Zwangsarbeiter zu beschäftigen.

Flüchtlingstreck, 1945 © Bundesbildstelle

Zwischenkriegszeit

In der Weimarer Republik sank die Zahl der ausländischen Arbeitsmigranten deutlich. Gleichzeitig gewannen Zwangswanderungen (Flucht, Umsiedlung, Vertreibung) erheblich an Bedeutung für das Migrationsgeschehen nach 1918. Mehr als zehn Millionen Menschen mussten in Europa nach den Friedensverträgen unfreiwillig die Grenzen überschreiten. Berlin wurde zeitweilig zum europäischen Zentrum der russischen Emigranten, die vor der Revolution in Russland und dem dort tobenden Bürgerkrieg geflohen waren.

Nationalsozialismus

Die größten Migrationsbewegungen des 20. Jahrhunderts, meist in Form von Flucht, Vertreibung sowie Deportation zur Zwangsarbeit, fanden von 1933 bis 1945 statt: Hunderttausende Juden und politisch Verfolgte emigrierten in den Jahren vor Beginn des Zweiten Weltkriegs. In den Kriegsjahren wurde Deutschland zum Zentrum und Motor von europaweiten

Druck-Vers

Artikel vers

Redaktion

Angebote der b

- Schriftenreihe: D
- Schriftenreihe: der Ausländerpo Deutschland
- Schriftenreihe: Geschichte in De
- Schriftenreihe: umsiedlung, Flu Vertreibung 193
- AV-Medienkatalo päische Tragödi

Links ins Inter

- BMI: Zeitstrahl Migration
- K. Schlögel: Die des Verlusts
- Oswald: Wie De Einwanderungsl

Zwangswanderungen. Zehn, vielleicht sogar 12 Millionen ausländische Zwangsarbeiter wurden in der deutschen Kriegswirtschaft beschäftigt. Gleichzeitig wurde in Ost- und Ostmitteleuropa systematisch eine Ansiedelung von "Volksdeutschen" betrieben, während die einheimische Bevölkerung deportiert oder ermordet wurde.

Nach dem Zweiten Weltkrieg

Über zwölf Millionen deutsche Flüchtlinge und Vertriebene sowie rund zehn bis zwölf Millionen "Displaced Persons", ehemalige Zwangsarbeiter und ausländische KZ-Insassen mussten nach dem Ende des Krieges eine neue Heimat finden bzw. repatriiert werden. Bis 1950 war der größte Teil der "Displaced Persons" in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt oder nach Übersee ausgewandert. Die Integration der Vertriebenen in das massiv zerstörte, verkleinerte und übervölkerte Nachkriegsdeutschland schien dagegen zunächst kaum lösbar.

15. März 2005

top

Themen | Wissen | Veranstaltungen |
Publikationen | Lernen |
Die bpb | Bestellen | Newsletter | Presse | Partner |
Impressum | Datenschutz | Kontakt | Home

Planet Wissen
Geschichte der Gastarbeiter

Navigationspfad

Sie befinden sich hier:

- Planet Wissen
- Alltag & Gesundheit
- Gastarbeiter und Migration
- Geschichte der Gastarbeiter

Geschichte der Gastarbeiter

Die Geschichte der "Gastarbeiter" in der Bundesrepublik ist fast so alt wie der Staat selbst. Bereits in den 1950er Jahren führt der Arbeitskräftemangel zur Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Die meisten der Arbeiter wollen eigentlich nur ein paar Jahre bleiben und dann in ihre Heimat zurückkehren. Was damals niemand ahnt oder ahnen will: Deutschland wird ein Einwanderungsland und sich damit grundlegend verändern. Denn für viele Arbeiter wird aus dem vorübergehenden ein dauerhafter Aufenthalt. Viele Familien kommen nach und bleiben in Deutschland.

Notwendigkeit der Integration

In den 1950er Jahren dachte noch niemand daran, dass die angeworbenen Arbeitskräfte dauerhaft bleiben würden – weder die Deutschen noch die Ausländer selbst. Und auch noch heute wehren sich konservative Politiker gegen die Tatsache, dass die Bundesrepublik ein Staat mit Bürgern unterschiedlicher Herkunft ist. Tatsächlich ist lange nicht erkannt worden, dass eine wirksame Integrationspolitik Not tut, und dass es um die Stabilität der von vielen Kulturen beeinflussten deutschen Gesellschaft willen erforderlich ist, Chancengleichheit herzustellen.

Die Anfänge

Mit dem Wirtschaftswunder der Bundesrepublik wurden immer mehr Arbeitnehmer gesucht, die auf dem inländischen Markt nicht mehr zu finden waren. Und so schloss die Bundesrepublik am 20. Dezember 1955 mit Italien das erste Anwerbeabkommen ab. Es folgten Abkommen mit Griechenland und Spanien (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und dem ehemaligen

Jugoslawien (1968).

Viele Gastarbeiter fingen im Bergbau an

Als mit dem Mauerbau der Zustrom von ostdeutschen Arbeitskräften endete, war die Anwerbung außerhalb Deutschlands noch dringlicher geworden. 1964 wurde der millionste Gastarbeiter – Armando Rodrigues aus Portugal - feierlich vom damaligen Bundesinnenminister begrüßt. Sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die "Gastarbeiter" gingen dabei von einem befristeten Aufenthalt aus. Die meisten machten sich mit wenig Informationen über das Land im Norden auf den Weg nach Deutschland. Von den Behörden den Unternehmen zugewiesen, erlebten die Gastarbeiter einen ersten Schock: Einfache Holzbaracken in der Nähe ihrer Arbeitsstellen waren von den Unternehmen für die fast durchweg männlichen Arbeiter bereitgestellt worden. Sprachprobleme, die fremde Umgebung, die zum Teil ungewohnte Arbeit sowie die aufeinander treffenden unterschiedlichen Mentalitäten galt es zu meistern. Mit Lehrfilmen versuchte man, den Gastarbeitern die deutschen Lebensgewohnheiten nahe zu bringen - gutgemeinte, aber unbeholfene Versuche. Das Heimweh blieb. Der Gang zum Bahnhof – die Verbindung zur Heimat – war für viele von ihnen wie der Gang zur Kirche.

Allmählich kamen die Familien nach

Die 60er und 70er Jahre

Die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Zuwanderer blieben lange sehr bescheiden. Die meisten kamen zunächst allein und ohne Familienangehörige, lebten in Wohnheimen und Baracken ohne Komfort. Ihr Ziel war es, einen großen Teil des Einkommens nach Hause zu schicken oder zu sparen, um im Heimatland später eine bessere Existenz aufbauen zu können. Daher akzeptierten sie eher als die Deutschen "schmutzige" und körperlich schwere Arbeiten.

Doch schon die ersten Anzeichen der Rezession 1966/67 lösten Debatten aus, die Ausländerbeschäftigung wieder zu verringern. Und 1973 führte die sich abzeichnende Wirtschafts- und Energiekrise zum Anwerbestopp. Das "Gastarbeiterproblem" war damit aber keinesfalls gelöst: Zwar sank die Zahl ausländischer Arbeitnehmer, aber die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer stieg an.

Der Anwerbestopp wurde zum eigentlichen Beginn des Daueraufenthaltes der Gastarbeiter. Viele holten jetzt ihre Familien nach und begannen, sich auf eine längere Zeit in der Fremde einzurichten. Die Verbindungen zur Heimat reduzierten sich nach und nach, vor allem bei den Kindern, der zweiten Generation.

Die Gegenwart

Ein großer Teil der Gastarbeiter ist mit Familien und Nachkommen in Deutschland geblieben. Viele sind inzwischen deutsche Staatsbürger geworden. Es gibt bemerkenswerte Karrieren in allen Bereichen der Kultur, Wirtschaft und Politik - Namen wie Cem Özdemir, Feridun Zaimoglu und Kaya Yanar sind allgemein bekannt. Die ausländerfeindlichen Gewalttaten von Mölln, Solingen oder Hoyerswerda stehen dagegen für deutsche Fremdenfeindlichkeit. So war und ist die Geschichte der Gastarbeiter in Deutschland leider zum Teil auch eine Geschichte des gegenseitigen Unverständnisses und der Ablehnung.

Der Ausländeranteil in der Bundesrepublik lag 2009 mit knapp neun Prozent knapp über dem Durchschnitt in Europa. In der Schweiz dagegen betrug er 21 Prozent, in Luxemburg gar 43 Prozent. Staaten wie Bulgarien, Polen oder Rumänien haben hingegen einen Ausländeranteil von unter einem Prozent.

Die größte Gruppe unter den Ausländern machen hierzulande die Türken aus, von denen etwas mehr als 1,6 Millionen in Deutschland leben. Von der ehemals größten Gruppe, den Italienern, lebten 2009 noch gut 500.000 in Deutschland. Von den 14 Millionen Gastarbeitern, die bis zum Anwerbestopp 1973 nach Deutschland kamen, gingen elf Millionen zurück in ihre Heimatländer. Manche Experten schätzen, dass wir heute einen Zuzug von zirka 500.000 Menschen pro Jahr bräuchten, um die wirtschaftliche Stabilität des Landes zu sichern, unter anderem für das Rentensystem.

Gabriele Trost/Malte Linde, Stand vom 20.04.2011
Sendung: Deutschland einig Einwanderungsland?, 03.11.2010

URL dieser Seite: http://www.planet-wissen.de/alltag_gesundheit/gastarbeiter_und_migration/geschichte_der_gastarbeiter/index.jsp

© WDR / SWR / BR-alpha 2011
WDR, SWR und BR-alpha sind nicht für die Inhalte fremder Seiten verantwortlich, die über einen Link erreicht werden.

Migration

Themen

- Gesellschaft
- Migration
  - Migration in Deutschland
    - Überblick
    - Neue Migrationspolitik
    - Migration 1871-1950
    - Migration 1955-2004
    - Aussiedler
    - Flucht- und Asylmigration
    - Politische Partizipation
    - Bildung
    - Arbeit
      - Arbeitsmarktintegration
      - Arbeitsmarktinitiativen
      - Regelungen des Zuwanderungsgesetzes
      - **Regelungen bis 2004**
      - Literatur
  - Migration in der EU
  - Migration weltweit
  - Newsletter
  - Kurzdossiers
  - Länderprofile
  - English Version: Policy Briefs
  - English Version: Country Profiles
  - Links zur Migration in der EU
  - Weitere bpb-Angebote
- **Publikationen**
- **Veranstaltungen**
- **Wissen**
- **Lernen**

Regelungen der Arbeitsmigration bis 2004

Carolin Reißlandt / Jan Schneider

Inhalt

- Frühe Anwerbepolitik, der Anwerbestopp und seine Ausnahmen
- Die Green Card 2000 bis 2004

Die Green Card 2000 bis 2004

Die "Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie" (kurz: ITArGV oder "Green-Card-Verordnung") wurde zur Deckung eines akuten Fachkräftemangels in den Bereichen Computer- und Informationstechnologie erlassen. Sie trat am 1. August 2000 in Kraft und wurde zwischenzeitlich bis Jahresende 2004 verlängert. Man ermöglichte maximal 20.000 ausländischen Fachkräften mit Hochschulabschluss die Zuwanderung und Arbeitsaufnahme in der IT-Branche - allerdings nur für die Dauer von zunächst fünf Jahren und auch nur dann, wenn bereits im Voraus eine Zusage über einen Arbeitsvertrag mit mindestens 51.000 Euro Einkommen pro Jahr vorlag. Ein weiteres Ziel der Maßnahme war, durch die Beschäftigung von Green-Card-Spezialisten zusätzliche Arbeitsplätze für heimische Arbeitnehmer zu schaffen.

Von August 2000 bis Jahresende 2004 wurden insgesamt 17.931 Arbeitserlaubnisse für eine erstmalige Beschäftigung nach der Green-Card-Verordnung erteilt, wobei die Zahlen zuletzt stark zurückgegangen waren. Die meisten gingen an Bewerberinnen und Bewerber aus Indien, Rumänien, der Russischen Föderation, Polen sowie der Slowakischen Republik. Zu mehr als 95 Prozent wurden die Arbeitserlaubnisse in den alten Bundesländern vergeben - vorwiegend in Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

16. Mai 2007

Druck-Version
Artikel versenden
Redaktion

Angebote der bpb

- Zahlen und Fakten: Erwerbstätigkeit von Ausländern
- APuZ: Entwicklung durch Migration
- Wolfgang Seifert: Integration und Arbeit
- Rainer Geißler: Lebenssituation ethnischer Minderheiten
- Themenblätter: Gleiche Chancen für Anne und Ayshe?

Links ins Internet

- Migration und Bevölkerung: Materialien zur Green Card
- www.aufenthaltstitel.de: Die Anwerbestopp-ausnahmeverordnung

PDF-Dokumente

- BAMF: Migrationsbericht 2005, ab S. 72 ff.
- Focus Migration: Die deutsche Green Card
- Holger Kolb: Green Card - eine Analyse
- Sachverständigenrat Zuwanderung & Integration: Migrationsbericht 2004, ab S. 53 ff.

top

Themen | Wissen | Veranstaltungen | Publikationen | Lernen | Die bpb | Bestellen | Newsletter | Presse | Partner | Impressum | Datenschutz | Kontakt | Home

Migration

Themen

- Gesellschaft
- **Migration**
  - Migration in Deutschland
    - Überblick
    - Neue Migrationspolitik
    - Migration 1871-1950
    - Migration 1955-2004
    - Aussiedler
    - Flucht- und Asylmigration
    - Politische Partizipation
    - Bildung
    - Arbeit
      - Arbeitsmarktintegration
      - Arbeitsmarktinitiativen
      - Regelungen des Zuwanderungsgesetzes
      - **Regelungen bis 2004**
      - Literatur
  - Migration in der EU
  - Migration weltweit
  - Newsletter
  - Kurzdossiers
  - Länderprofile
  - English Version: Policy Briefs
  - English Version: Country Profiles
  - Links zur Migration in der EU
  - Weitere bpb-Angebote
- **Publikationen**
- **Veranstaltungen**
- **Wissen**
- **Lernen**

Regelungen der Arbeitsmigration bis 2004

Carolin Reißlandt / Jan Schneider

Druck-Version

Artikel versenden

Redaktion

Inhalt

- Frühe Anwerbepolitik, der Anwerbestopp und seine Ausnahmen
- Die Green Card 2000 bis 2004

Frühe Anwerbepolitik, der Anwerbestopp und seine Ausnahmen

Das bald nach Gründung der Bundesrepublik einsetzende "Wirtschaftswunder" basierte auf der Arbeitsmarktseite unter anderem auf der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, die vorwiegend in Zentralbereichen der industriellen Produktion beschäftigt waren. 1955 wurde das erste Abkommen zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte mit Italien geschlossen, dem weitere mit Spanien und Griechenland (1969), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964) sowie Jugoslawien (1968) folgten. Infolgedessen wuchs die ausländische Erwerbsbevölkerung von 1960 bis 1973 von rund 280.000 auf rund 2,6 Millionen. Im Jahr 1973 erließ die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise den sog. Anwerbestopp und beendete damit diese Form amtlich organisierter Anwerbepolitik.

Mit dem Erlass des Anwerbestopps, der den heimischen Arbeitsmarkt in Krisenzeiten vor einem Überangebot an Arbeitskräften schützen sollte, war es ausländischen Migranten aus Drittstaaten nicht mehr möglich, zum Zweck der Arbeitsaufnahme in die Bundesrepublik einzureisen. Dennoch zeigte sich bereits wenige Jahre später, dass der Bedarf nicht in allen Bereichen des Arbeitsmarkts durch einheimische Arbeitskräfte gedeckt werden konnte.

Gegen Ende der 1980er-Jahre zeichnete sich trotz hoher Arbeitslosigkeit in bestimmten Sektoren der deutschen Wirtschaft ein verstärkter Mangel an Arbeitskräften ab. 1990 führte die Bundesregierung deshalb einen Ausnahmekatalog für die Einreise und den Aufenthalt von ausländischen Arbeitnehmern ein, der bis heute gilt und unter den auch zwischenstaatliche Abkommen mit bestimmten Ländern zur Aufnahme von Arbeitnehmern fielen. Um zusätzliche, auf bestimmte Berufsfelder begrenzte und zeitlich befristete Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, definierte man Ausnahmen vom Anwerbestopp. Diese gelten etwa für Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer und wurden in der sog. Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) bzw. in der Arbeitsaufenthalteverordnung (AAV) geregelt. Durch die umfassende Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit, der Ausländerbehörden, der lokalen Arbeitsagenturen und der Visavergabestellen war die Arbeitsmigration nach der ASAV sehr kompliziert; sie wurde auch als "bürokratisches Monstrum" bezeichnet.

Neue Gastarbeiterpolitik?

Kritisch betrachtet könnte man von einem stillen Wandel hin zu einer neuen Ära der Gastarbeiterpolitik sprechen: Der

Angebote der bpb

- Zahlen und Fakten: Erwerbstätigkeit von Ausländern
- APuZ: Entwicklung durch Migration
- Wolfgang Seifert: Integration und Arbeit
- Rainer Geißler: Lebenssituation ethnischer Minderheiten
- Themenblätter: Gleiche Chancen für Anne und Ayshe?

Links ins Internet

- Migration und Bevölkerung: Materialien zur Green Card
- www.aufenthaltstitel.de: Die Anwerbestopp-ausnahmeverordnung

PDF-Dokumente

- BAMF: Migrationsbericht 2005, ab S. 72 ff.
- Focus Migration: Die deutsche Green Card
- Holger Kolb: Green Card - eine Analyse
- Sachverständigenrat Zuwanderung & Integration: Migrationsbericht 2004, ab S. 53 ff.

Anwerbestopp von 1973 wurde zwar offiziell beibehalten, aber in der Praxis so stark ausgehöhlt, dass er faktisch nur noch wenig bedeutete. Die Anzahl der Arbeitserlaubnisse nach der ASAV stieg nämlich in den 1990er-Jahren stark an - bis auf einen Höchststand von über einer Million pro Jahr. Durch mehrere Modifikationen wurde die Verordnung auf weitere Berufsgruppen ausgeweitet, zuletzt Anfang 2002 in Bezug auf Haushaltshilfen für Pflegebedürftige.

2001 bis 2004 wurden jährlich rund 370.000 Arbeitsgenehmigungen nach der ASAV erteilt. Die berücksichtigten Branchen bilden ein weites Spektrum. Sie reichen von Spezialitätenköchen, Schaustellergehilfen, Künstlern und Artisten über Fachkräfte internationaler Konzerne bis hin zu Lehrkräften zur Erteilung muttersprachlichen Unterrichts und Haushaltshilfen für Haushalte Pflegebedürftiger.

Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer

Unter den Möglichkeiten zur befristeten Erwerbstätigkeit für die meist aus dem osteuropäischen Raum stammenden Arbeitskräfte sind vor allem zwei von quantitativer Bedeutung:

1. Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen (§ 4, Abs. 1 ASAV): Die Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern zielt darauf, zu Spitzenzeiten einen vorübergehenden Arbeitskräftebedarf zu überbrücken. Bis 2004 konnten Saisonarbeitnehmer für bis zu drei Monate eine Arbeitserlaubnis in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie in Sägewerken erhalten, insofern auf dem lokalen Arbeitsmarkt kein bevorrechtigter Arbeitnehmer zur Verfügung stand. Im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes ist die maximale Beschäftigungsdauer auf vier Monate erhöht worden. 1994 waren noch etwas weniger als 150.000 Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen von der Bundesagentur für Arbeit vermittelt worden. Seitdem ist ihre Zahl erheblich gestiegen: Im Jahr 2002 wurden erstmals über 300.000 Menschen vermittelt, in den Jahren 2004 und 2005 lag ihre Zahl bei jeweils rund 330.000. Die Hauptherkunftsländer waren Polen und Rumänien.

2. Werkvertragsarbeitnehmer (§ 3 ASAV): Bei ihnen handelt es sich um Beschäftigte von Firmen mit ausländischem Firmensitz. Grundlage dabei muss ein Werkvertrag sein, der durch bilaterale Regierungsabkommen gedeckt ist. Nachdem 1992 noch fast 100.000 Werkvertragsarbeitnehmer angeworben worden waren, ist ihre Zahl erheblich gesunken und hat seit 1994 die 50.000er-Grenze nicht mehr überschritten. Im Jahr 2004 waren es im Jahresdurchschnitt noch 34.000 und 2005 bloß etwa 21.000 Werkvertragsarbeitnehmer, die überwiegend aus Osteuropa (Polen, Rumänien, Ungarn und Kroatien) kamen. Seit 1993 wird das vorgesehene Kontingent nicht mehr voll ausgeschöpft, d.h. es werden weniger ausländische Arbeitnehmerinnen und -nehmer beschäftigt, als in den jährlich vereinbarten Kontingenten vorgesehen sind.

16. Mai 2007

top

Themen | Wissen | Veranstaltungen |
Publikationen | Lernen |
Die bpb | Bestellen | Newsletter | Presse | Partner |
Impressum | Datenschutz | Kontakt | Home

Themen
- Gesellschaft
- Migration
  - Migration in Deutschland
  - Migration in der EU
  - Migration weltweit
  - Newsletter
  - Kurzdossiers
  - Länderprofile
    - Australien
    - Brasilien
    - Deutschland
      - Hintergrund
      - **Entwicklung**
      - Ausländische Bevölkerung
      - Einwanderer
      - Staats-angehörigkeit
      - Flucht und Asyl
      - Irreguläre Migration
      - Aktuelle Entwicklung
      - Heraus-forderungen
      - Literatur
    - Europäische Union
    - Frankreich
    - Irland
    - Israel
    - Kanada
    - Litauen
    - Marokko
    - Mexiko
    - Niederlande
    - Polen
    - Rumänien
    - Russische Föderation
    - Schweden
    - Senegal
    - Spanien
    - Türkei
    - USA
    - Vereinigtes Königreich
  - English Version: Policy Briefs

Migration

Länderprofil 1: Deutschland

Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg

Veysel Özcan

Vertriebene, Flüchtlinge und Übersiedler

Zwischen 1945 und 1949 kamen ca. 12 Mio. Vertriebene und Flüchtlinge als deutsche Staatsangehörige in das Gebiet der heutigen Bundesrepublik. Nach Gründung der DDR im Jahr 1949 und bis zum Bau der Berliner Mauer 1961 übersiedelten 3,8 Mio. von Ost- nach Westdeutschland.

Ausländische Arbeitskräfte und deren Familien

Schon während dieser Zeit schloss die Bundesrepublik mit Italien (1955) ein erstes Anwerbeabkommen zur Rekrutierung von Arbeitskräften ab. Westdeutschland befand sich im wirtschaftlichen Aufschwung, gleichzeitig herrschte im Inland eine Knappheit an Arbeitskräften. Weitere solcher Abkommen folgten unter anderem mit Spanien (1960), Griechenland (1960), der Türkei (1961) und Jugoslawien (1968).

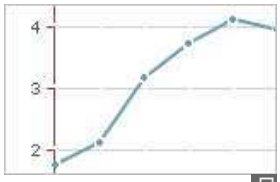


Abbildung 1: Entwicklung der ausländischen Bevölkerung

1968 lebten 1,9 Mio. Ausländer in der Bundesrepublik, davon waren 1 Mio. erwerbstätig. Innerhalb von 5 Jahren, bis zum Anwerbestopp 1973, erreichte die Zahl der Erwerbstätigen mit 2,6 Mio. ihren bis heute höchsten Wert. Die größten Gruppen unter den ausländischen Beschäftigten waren zum damaligen Zeitpunkt 605.000 Türken und 535.000 Jugoslawen, gefolgt von 450.000 Italienern, 250.000 Griechen und 190.000 Spaniern.

Im selben Zeitraum stieg auch die Zahl der Ausländer insgesamt auf 4,0 Mio., womit sie sich im Vergleich zu 1968 mehr als verdoppelte. Die quantitative Schere zwischen ausländischen Erwerbstätigen und der ausländischen Wohnbevölkerung insgesamt ging seit Anfang der 1960er Jahre bis heute stetig auseinander.

Dabei war der Daueraufenthalt der angeworbenen Arbeitskräfte offiziell zunächst nicht vorgesehen, vielmehr sollten sie nach einem begrenzten Aufenthalt wieder in ihre Heimatländer zurückkehren. Doch dieses so genannte "Rotationsmodell" stieß alsbald auf Widerstand bei den Arbeitgebern, die nicht ständig neue Arbeitskräfte anlernen wollten. Die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigungen wurde 1971 erleichtert, was dazu führte, dass sich der Aufenthaltsstatus der "Gastarbeiter" verfestigte und sie ihre Familienangehörigen nachholten. Die Rechte von ausländischen Arbeitnehmern wurden darüber hinaus durch mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes in den 1970er und 1980er Jahren gefestigt, so dass ihr Aufenthalt aufgrund ihres rechtlichen Status nicht mehr von der Lage auf dem Arbeitsmarkt abhing. Diese Status-Verbesserung bezog sich im Mai 1972 auf 40 % aller damaligen "Gastarbeiter" (rund 900.000 ausländische Arbeitskräfte), darunter 400.000 Italiener

Druck-Version
Artikel versenden
Redaktion

Länderprofil 1

Deutschland
Im 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war Deutschland vor allem ein Auswanderungsland, doch seit Mitte der 1950er Jahre ist es eines der wichtigsten europäischen Zielländer von Migranten. Dabei lassen sich verschiedene Formen der Zuwanderung unterscheiden, wie etwa die Anwerbung von Gastarbeitern, der Zuzug von Aussiedlern sowie die Aufnahme von Asylbewerbern. Seit Beginn der 1990er Jahre ist Einwanderung und Integration ein wichtiges bzw. kontrovers diskutiertes innenpolitisches Thema. (PDF-Version: 204 KB)

Links ins Internet
- Beauftragter für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten
- Bundesagentur für Arbeit
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF
- Bundesverwaltungsamt
- Statistisches Bundesamt
- Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Bundesministerium des Innern zur Zuwanderung
- Europäische Kommission, Justiz und Inneres
- Katholisches Forum
- Migration Policy Institute, Washington D.C.
- OECD
- WZB: interkulturelle Konflikte und gesell-schaftliche Integration
- UNHCR

English Version: Country Profiles

Links zur Migration in der EU

Weitere bpb-Angebote

Publikationen

Veranstaltungen

Wissen

Lernen

als Angehörige eines EWG-Mitgliedstaates (1) in Deutschland.

Auch die DDR warb ab den 1960er Jahren so genannte Vertragsarbeiter an. Zu diesem Zweck wurden mit anderen sozialistischen Staaten Abkommen geschlossen, darunter etwa Polen (1965), Ungarn (1967), Mosambik (1979) und Vietnam (1980). Während zunächst die Aus- und Weiterbildung von Arbeitskräften im Mittelpunkt stand, diente die Anwerbung später vor allem der Deckung des Arbeitskräftemangels. Dabei wurde stärker als in der Bundesrepublik auf einen begrenzten Aufenthalt geachtet, eine "schleichende Integration" wollte die DDR-Regierung vermeiden. Ende 1989 lebten ca. 190.000 Ausländer in der DDR. Davon waren ca. 90.000 Vertragsarbeiter, von denen wiederum 60.000 aus Vietnam kamen (2).

Die temporäre Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern, darunter Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer sowie Schaustellergehilfen, spielt in der Bundesrepublik seit Ende der 1980er Jahre wieder eine beachtliche Rolle. Im Jahr 2005 wurden 320.383 Genehmigungen für Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen erteilt. Die durchschnittliche Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer lag im Jahr 2003 noch bei 43.804. Der Rückgang auf 21.916 im Jahr 2005 ist vor allem auf den Beitritt mittel- und osteuropäischer Staaten zur Europäischen Union zurückzuführen. Personen aus diesen Staaten können in einigen Wirtschaftsbereichen ihre Dienste seitdem unabhängig von bilateralen Werkvertragsabkommen anbieten.

Auch die so genannte Green Card diente zur Anwerbung von Arbeitskräften für eine befristete Beschäftigung (5 Jahre). Zwischen 1. August 2000 und 31. Dezember 2004 wurden 17.931 Arbeitsgenehmigungen für ausländische Fachkräfte in der Informationstechnologie zugesichert, von denen 13.041 tatsächlich in Anspruch genommen wurden.

(Spät-)Aussiedler

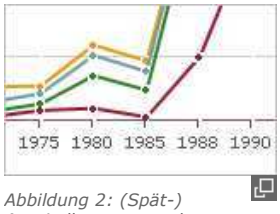


Abbildung 2: (Spät-) Aussiedlerzuzug nach Herkunftsländern 1950–2005

Neben der Anwerbung von Arbeitskräften waren (Spät-) Aussiedler eine weitere bedeutende Quelle der Zuwanderung. (Spät-) Aussiedler sind Deutschstämmige aus Mittel- und Osteuropa sowie aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (3). Zwischen 1950 und 1987 kamen 1,4 Mio. Aussiedler nach Deutschland, vor allem aus Polen und Rumänien. Wie auch die Zahl der Asylbewerber (siehe Abbildung) nahm die Zahl der jährlich einreisenden Aussiedler in der Folgezeit stark zu. 1990 erreichte sie mit 397.000 ihren Höhepunkt.

Zwischen 1988 und 2005 kamen auf diese Weise insgesamt 3 Mio. Personen nach Deutschland. Die Zahl der jährlich zuwandernden Aussiedler ist seit Mitte der 1990er Jahre rückläufig, unter anderem aufgrund gesetzlicher Maßnahmen wie der Einführung eines jährlichen Kontingentes und der Verpflichtung zum Nachweis deutscher Sprachkenntnisse vor der Einreise. Im Jahr 2005 wurden 35.522 einreisende Spät-Aussiedler gezählt (4). Seit 2005 müssen auch die Familienangehörigen Deutschkenntnisse nachweisen.

(Spät-)Aussiedler und ihre Nachkommen spielen in der politischen und öffentlichen Integrationsdebatte eine eher untergeordnete Rolle, obwohl es sich de facto um Migranten handelt, die ähnlich wie andere Zuwanderergruppen mit Integrationsproblemen im Bildungsbereich oder auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sind.

(1) EWG: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

(2) Siehe DGB Bildungswerk (2005)
(3) Diese Personengruppe wurde bis Ende 1992 als Aussiedler bezeichnet. Mit der Neufassung des Bundesvertriebenengesetzes werden sie seit dem 1.1.1993 als Spätaussiedler bezeichnet.
(4) Datenquelle: Bundesverwaltungsamt, Bundesministerium des Innern

01. Mai 2007

top

Themen | Wissen | Veranstaltungen |
Publikationen | Lernen |
Die bpb | Bestellen | Newsletter | Presse | Partner |
Impressum | Datenschutz | Kontakt | Home