

Zur Verbindung von Zuwanderung, Flucht und Integration

von Susi Möbbeck und Thilo Scholle

„Integration“ kann vieles bedeuten: Im weitesten Sinne kann der Begriff als Anspruch verstanden werden, gesellschaftlichen Zusammenhalt zwischen allen Menschen in einem Land – unabhängig von möglicher ethnischer Herkunft – zu organisieren. Politisch ginge es dann vor allem darum, Ausschlüsse und Diskriminierungen zu bekämpfen, und ökonomische, gesellschaftliche und politische Teilhabe herzustellen. Das könnte dann die abgehängte „deutsche“ Familie im Sozialleistungsbezug genauso betreffen wie den von rassistischen Diskriminierungen betroffenen „schwarzen“ Busfahrer.

Im allgemeinen politischen Sprachgebrauch eingebürgert hat sich „Integration“ als Bezeichnung für die gesellschaftliche Eingliederung von Menschen, die aus dem Ausland nach Deutschland gekommen sind, sowie ihre Kinder und teilweise auch ihre Kindeskinde.

Die Debatten darüber, ob „Integration“ eigentlich der passende Begriff für Diskussionen um die gesellschaftliche Situation von Menschen mit einem Migrationshintergrund ist, füllen mittlerweile viele Bücher. Allein die Frage, „wer“ – Neuzuwandernde oder auch noch Kindeskinde? – sich in „was“ – „deutsche Leitkultur“ oder Ordnung des Grundgesetzes – zu „integrieren“ hat, lässt sich kaum klären. Letztlich stellt sich jede und jeder etwas Unterschiedliches dabei vor, und je nachdem ist „Integration“ dann entweder gelungen oder auch nicht. Vorstellungen, die „Integration“ immer dann als erfüllt ansehen, wenn der jeweils andere genauso ist wie man selbst, werden dem Maß an Individualität und kultureller Vielfalt moderner Gesellschaften jedenfalls nicht gerecht.

Die Feststellung, dass Integration „keine Einbahnstraße“ sein solle, prägte bereits den Diskurs rund um den Nationalen Integrationsplan im Jahr 2007, mit dem Integration erstmals als gesellschaftlicher Prozess auf allen zentralen Handlungsfeldern beschrieben wurde. In der Debatte wird allerdings immer wieder nur die individuelle Integrationsleistung des Einwandernden als Erwartung geäußert. Im Aufenthaltsrecht werden dem Einwandernden Integrationsleistungen wie der Erwerb der deutschen Sprache, das erfolgreiche Erlangen eines Bildungsabschlusses und Leistungsbereitschaft im Hinblick auf Erwerbsarbeit als Voraussetzung für die Verfestigung des Aufenthaltstitels abverlangt. Aktuell ist nach den Ereignissen der Kölner Silvesternacht zudem eine Erwartungshaltung zutage getreten, die unter „Integration“ versteht, dass Flüchtlinge sich zunächst zu den Grundwerten des Grundgesetzes bekennen müssten, bevor ihnen Integrationsangebote eröffnet werden können. Die dazu öffentlich geäußerten Auffassungen erinnern dabei sehr an die Vorstellung vom „Nürnberger Trichter“: Flüchtlinge sollen möglichst vorab unserem – ja auch noch nicht sehr lange und bei allen gefestigten – gesellschaftlichen Konsens zu Gleichstellung, Geschlechterverhältnissen und Akzeptanz unterschiedlicher sexueller Orientierungen beitreten. Dass sich ein solches Set von Grundhaltungen nur in der gemeinsam gelebten gesellschaftlichen Praxis herausbildet und festigt, wird dabei negiert.

Integration als gesellschaftliche Teilhabe

Handhabbarer erscheint im Hinblick auf die Suche nach erfolgreicher oder gelingender Integration die Analyse gesellschaftlicher

Teilhabe, die in den wichtigsten Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, Einkommen, Politik etc. auch statistisch erfasst und gemessen werden kann (Siehe z.B. das Integrationsmonitoring der Länder unter <http://www.integrationsmonitoring-laender.de/>). Indikatoren wie Anteil an frühkindlicher Bildung, erreichte Schulabschlüsse, Ausbildungsabschlüsse, Berufsstatus, aber auch Anteil an Beschäftigten im öffentlichen Dienst legen zudem Handlungsansätze nahe, mit denen Integrationspolitik zielgenau ausgerichtet und in ihrer Wirkung bewertet werden kann.

Im Vordergrund steht bei einem solchen teilhabeorientierten Integrationsbegriff die sozioökonomische Dimension. Die kulturelle Integrationsdimension ist demgegenüber nachgeordnet und vorwiegend im Hinblick auf mögliche Behinderung von Zugängen zu Bildung, Arbeit und politischer Teilhabe interessant. Der teilhabeorientierte Integrationsbegriff ermöglicht zudem, den Integrationsprozess über einen längeren Zeitraum zu betrachten und insbesondere nicht nur die Phase der Erstintegration zu analysieren, sondern auch zu fragen, ob Benachteiligungen, die sich zunächst aus mangelnden Deutschkenntnissen und geringen gesellschaftlichen Orientierungkenntnissen speisen, später abgebaut oder perpetuiert werden.

Durcheinander in der öffentlichen Debatte

In der öffentlichen Debatte geht aktuell vieles durcheinander. „Integration“ ist zwar als Thema in aller Munde. Es besteht allerdings die Gefahr, dass der bisher erreichte Diskussionsstand in Wissenschaft und (politischer) Fachöffentlichkeit verloren geht, und das gesamte Thema Integration nur noch durch die Brille der Flüchtlingspolitik betrachtet wird. Gerade auch bei der Beratung des geplanten „Integrationsgesetzes“ auf Bundesebene ist diese Verengung offenkundig. Der Gesetzentwurf bewegt sich zwischen dem Vorziehen des Anspruchs auf Teilnahme an einem Inte-

grationskurs, der Erleichterung des Zugangs zu Ausbildung und Arbeit und der Sanktionierung von Integrationsunwilligkeit. In jedem Fall ist der Fokus auf den neu ankommenden Flüchtling gerichtet. Alle Fragen, die über die Erstintegration hinausreichen, bleiben unbeachtet: Weder geht es um interkulturelle Öffnung von Institutionen noch um Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben oder gar um Fragen der Religionsausübung, der kulturellen Identitäten und des Umgangs mit Vielfalt in der Gesellschaft.

Dabei hatte sich nach der Implementierung des gesetzlichen Anspruchs auf Integration (insb. auf Teilnahme an einem Integrationskurs) im Zuwanderungsrecht 2005 und im Kontext der Beratungen zum Nationalen Integrationsplan die Debatte stärker daraufhin ausgerichtet zu fragen, wie sich unsere Gesellschaft insgesamt weiterentwickeln muss, um mit wachsender Vielfalt produktiv umzugehen und bei sehr unterschiedlichen sozialen Voraussetzungen Chancengleichheit zu gewährleisten.

Zuwanderungspolitik in Deutschland

Die deutsche Zuwanderungspolitik war in den letzten Jahrzehnten in strikt getrennte Sphären aufgeteilt: arbeitsmarktbezogene Zuwanderung einerseits und Fluchtmigration andererseits. Für die Aufnahme von Flüchtlingen wird der Zugang über das Asylrecht des Grundgesetzes, die Genfer Flüchtlingskonvention und die humanitären Aufenthaltsw Zwecke im Aufenthaltsrecht geregelt. Integrationsangebote kommen in dieser Logik bislang erst mit Flüchtlingsanerkennung und einer „Aufenthaltsverfestigung“ zum Tragen – und sollen bei unsicherem Aufenthaltsstatus gerade nicht gewährt werden um eine solche Verfestigung nicht zu befördern.

Die Möglichkeiten der Arbeitsmarktmigration wurden seit der Anwerbung von Generationen der „Gastarbeiter“ in den letzten

Jahren vorwiegend für Akademiker und Hochqualifizierte erweitert (z.B. mit der „Blauen Karte“ der EU) und ergänzt um Zugänge zu Ausbildungs- und Studienzwecken. Inzwischen bestehen für Fachkräfte auch im OECD-Vergleich recht weitgehende Möglichkeiten der Einwanderung nach Deutschland. Genutzt werden diese bislang allerdings nur sehr wenig. Völlig neu ist zudem die Freizügigkeit in der Europäischen Union. Bis zum Anwachsen der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 entwickelte sich die steigende innereuropäische Mobilität als dynamischster Faktor der Migration und führte seit 2012 zu einer positiven Wanderungsbilanz in Deutschland.

Nicht nur die Regulierung des Zugangs von einerseits humanitärer und andererseits arbeitsmarktbezogener Zuwanderung ist getrennt geregelt, vielmehr entscheidet der Zugangsweg ins Land auch darüber, wann und welche Integrationsangebote und Hilfestellungen ein Zuwandernder bekommt, bzw. welche Pflichten ihm oder ihr auferlegt werden. Der rechtliche Status, die Möglichkeiten zur Arbeitsaufnahme und auch der Zugang zu Leistungen des Sozialstaats sind je nach Zugangsweg sehr unterschiedlich.

Die dahinter stehende ordnungspolitische Vorstellung war: Über Arbeitsmarktmigration sollten Hochqualifizierte ins Land geholt werden. Eine Migration gering qualifizierter Arbeitskräfte sollte unbedingt vermieden werden. Die Aufnahme von Flüchtlingen erfolgt demgegenüber ausschließlich aus humanitären Gründen. Ihre Qualifikationen und ihr mitgebrachtes Potential wurden bewusst ausgeblendet. Über die Bleibeperspektive eines Flüchtlings soll dabei ausschließlich sein Schutzbedarf entscheiden. Wird der verneint, muss auch der Arzt oder Ingenieur nach Hause gehen.

Diese strikte Trennung kann als eine weitere Lebenslüge der deutschen Einwanderungssteuerung begriffen werden. Das Leben

ist bunter und hält sich nicht dran. Im Ergebnis erhalten Menschen keinen festen Aufenthaltsstatus, können aber gleichwohl nicht in ihre „Heimat“ zurückgeschickt werden. Diese Leute dürfen keine „aufenthaltsverfestigenden Maßnahmen“ erhalten: Keinen Sprachkurs, keine Arbeitsmarktintegration, keine Teilhabe. Trotzdem schlagen Menschen Wurzeln, Kinder werden hier geboren, gehen zur Schule, Beschäftigungs- und Existenzgründungsnischen werden gesucht. Hunderttausende haben sich in den letzten Jahren in dieser Dauerschleife der Kettenduldungen befunden, mit sehr unsicherer aufenthaltsrechtlicher Perspektive und weitgehend ohne Integrationsangebote. Der Aufenthalt „verfestigt sich“ damit faktisch, aber ohne ernsthafte öffentliche Unterstützung. Immerhin konnte inzwischen eine dynamische Altfallregelung im Aufenthaltsgesetz verankert werden, die nach einigen Jahren für viele Geduldete eine Bleibeperspektive eröffnet.

Das Leitbild, das Angebot von Integrationsmaßnahmen erst auf die Zeit nach Erteilung eines gesetzlichen Aufenthaltsstatus zu beschränken, ist in den letzten Monaten politisch weiter ins Wanken geraten. Insbesondere ein früherer Zugang zu Integrations- und Sprachkursen ist in der Integrationspolitik zunehmend Konsens. Die Flüchtlingskrise 2015 hat diese Richtung einerseits dynamisiert, andererseits aber eine neue Teilung geschaffen. Nach einer gefühlt unendlichen Zahl an Asylpaketen wird die frühzeitige Integration der neu ankommenden Flüchtlinge an eine „gute Bleibeperspektive“ gekoppelt. Würde diese individuell geprüft, ließe sich eine Annäherung an die vielfältige Realität eröffnen. Solange aber für den jeweiligen Zugang zu Integrationsmaßnahmen allein die durchschnittliche Anerkennungsquote von Flüchtlingen aus demselben Herkunftsland – aktuell eine Anerkennungsquote von mehr als 50 Prozent – entscheidet, bleibt es bei einer lebensfernen Trennung, die nach wie vor viele von integrationspolitischen Maßnahmen ausschließt.

Seit 2005 haben Zugewanderte mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive Zugang zu den Integrationskursen des Bundes. Inzwischen hat der Bund faktisch eine generelle Zuständigkeit für die Sprachförderung erwachsener Zugewandelter akzeptiert und bereitet ein modular aufgebautes Gesamtprogramm „Sprache“ vor, das auf die grundlagenorientierten Integrationskurse ein diversifiziertes Angebot berufsbezogener Sprachförderung aufsetzt und dieses umfassend mit Maßnahmen der beruflichen Orientierung und Erprobung verknüpft.

Was zu tun wäre

Ausgangspunkt der weiteren gesellschaftlichen Debatte muss das grundsätzliche Bekenntnis dazu sein, sowohl Zufluchtsort wie auch Einwanderungsland zu sein. Während im Bereich der Flucht ausschließlich menschenrechtliche Vorgaben zu beachten sind, ist im Bereich der Einwanderung auch die Formulierung eines gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interesses an Zuwanderung legitim. Dies bedeutet, die Zuwanderung an bestimmten Kriterien wie der Qualifikation sowie an den Sprachkompetenzen auszurichten. Die sollte sich aber nicht auf Akademiker und Hochqualifizierte beschränken, sondern auch Fachkräfte im weiteren Sinne einbeziehen. Eine zahlenmäßige Begrenzung kann als Steuerungsinstrument sinnvoll sein.

Zudem begründen familiäre Bindungen Anspruch auf Einwanderung. Statt hier Hürden für die Familienzusammenführung in Deutschland aufzubauen, sollten Spracherwerb und Integration nach der Ankunft in Deutschland gefördert werden. Insbesondere die eigenständige Bildungs- und Erwerbsmotivation von Mädchen und Frauen im Familiennachzug ist durch entsprechende Förderung zu unterstützen.

Im Bereich der Flüchtlingspolitik bildet das Asylrecht des Art. 16a GG zusammen mit

der Flüchtlingsaufnahme gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention die tragende Säule für den menschenrechtlichen Schutz. Die Aufnahme sollte in Zukunft stärker im europäischen Kontext organisiert werden. Eine weitere ergänzende Möglichkeit könnte die Auflage von Resettlement-Programmen sein. Wichtig erscheint folgende gesellschaftliche Richtungsentscheidung: Der individuelle Aufenthaltsgrund ergibt sich aus einer humanitären Notlage, aber Angebote für die Integration erfolgen von Anfang an: Sprachförderung, Qualifikationsfeststellung, Ausbildungsförderung und Arbeitsmarktintegration.

Aufenthaltsrechtlich bleiben damit Unterschiede zwischen humanitärer, arbeitsmarktbezogener und familienbezogener Migration. Entscheidend ist: Hinsichtlich des Zugangs zu Integrationsleistungen sollte es keine Unterschiede geben. Nicht der Aufenthaltsstatus wäre damit entscheidend, sondern die jeweiligen Bedarfe des eingewanderten Menschen.

Eine systematische und mit der Arbeitsmarktintegration verbundene Sprachförderung bildet den Kern der staatlichen Erstintegration. Dabei ist auch die Motivationslage der Zugewanderten zu berücksichtigen: Die ersten zwei Jahre nach der Zuwanderung sind in der Regel von hoher Integrations- und Aufstiegs-Motivation geprägt, danach dominieren häufig Frustration und das sich Einrichten in begrenzten Möglichkeiten.

Unbedingt sollte eine aufenthaltsrechtliche Durchlässigkeit zwischen den Zuwanderungssystemen geschaffen werden. Es macht keinen Sinn, den albanischen Arzt nach Hause zu schicken, obwohl seine Qualifikation dringend benötigt wird. Vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise 2015 ist die Durchlässigkeit für Menschen aus den sogenannten „sicheren Herkunftsländern“ weiter eingeschränkt worden. Generelle Ausbildungs- und Arbeitsverbote für Menschen aus

diesen Staaten schaffen neue Perspektivlosigkeit und künftigen nachholenden Integrationsbedarf.

Jeder, der sich legal in Deutschland aufhält – gestattet, geduldet oder mit regulärem Aufenthaltstitel – sollte daher einen Zugang zu Deutsch- und Integrationskursen bis zum Sprachniveau B1 erhalten. Anschließend erhält er/sie nach Durchlaufen des Integrationskurses Zugang zu berufsbezogener Sprachförderung, wenn eine realistische Aussicht auf Arbeitsmarktintegration besteht. Wichtig sind das Recht auf individuelle Kompetenzfeststellung sowie ein Zugang zu Anpassungsqualifizierungen, um die Anerkennung von Berufsqualifikationen zu ermöglichen.

Wer einen Ausbildungs- oder – sozialversicherungspflichtigen und qualifikationsangemessenen – Arbeitsplatz angeboten bekommt, erhält eine zunächst befristete Aufenthaltserlaubnis. Wer hier einen Bildungs-, Ausbildungs- oder Studienabschluss erreicht hat, erhält eine Aufenthaltserlaubnis.

Die Gestaltung der Einwanderungs- und Integrationspolitik muss sich im Bund auch auf institutioneller Ebene widerspiegeln. Die Perspektive des Integrationsgesetzes müsste sich vom Bereich der Flüchtlinge erweitern auf ein „Teilhabe- und Integrationsgesetz“, das die Problemlagen und Bedarfe aller Menschen mit Einwanderungsgeschichte berücksichtigt. „Integration“ würde dort als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, nicht nur als Pflicht der Migrantinnen und Migranten beschrieben. Inhalte könnten u.a. die interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung, die klare Ausrichtung aller Institutionen und Gesetzgebungsfelder des Bundes auf das Ziel der gesellschaftlichen Teilhabe Zugewanderter, die institutionelle Verankerung von Migrantenselbstorganisationen als Partner und Akteure der Integrationspolitik, sowie ein neues institutionelles Arrangement bei der Umsetzung der Integrationspolitik sein. Denkbar wäre ein Aus-

bau des Arbeits- und Sozialministeriums zu einem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales – wie es in vielen Bundesländern bereits geschehen ist. Wenn Konsens ist, dass gesellschaftliche Teilhabe in erster Linie über die Teilhabe an (Erwerbs-)Arbeit erfolgt, wäre dies ein logischer und fachlich naheliegender Schritt.

Die öffentlichen Debatten der letzten Monate waren nicht einfach. Sie bergen aber auch Ansatzpunkte für eine progressive Gestaltung der Einwanderungspolitik. Diese gilt es politisch zu nutzen.

Das Leitbild einer solidarischen Gesellschaft lässt sich nicht abstrakt am intellektuellen Reißbrett diskutieren. Es muss in gesellschaftlichen Institutionen, in Gesetzen, und letztlich im Alltagsverhalten der Menschen im Land leben. Eine auf gesellschaftliche Teilhabe ausgerichtete Integrationspolitik wäre hier ein wichtiger Baustein. ■

☞ Susi Möbbeck ist Staatssekretärin im Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration des Landes Sachsen-Anhalt und Mitherausgeberin der spw.

☞ Thilo Scholle ist Mitglied der spw-Redaktion, Jurist und lebt in Lünen.