

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Integrationspolitik

*Petra Bendel*

ALTER WEIN IN NEUEN  
SCHLÄUCHEN?  
INTEGRATIONSKONZEPTE VOR  
DER BUNDESTAGSWAHL

*Neven Subotić*

„WIR WURDEN RESPEKTIERT  
UND HABEN AUCH RESPEKT  
GEZEIGT“. EIN GESPRÄCH

*Özlem Konar · Axel Kreienbrink ·  
Anja Sticks*

ZUWANDERUNG UND  
INTEGRATION. AKTUELLE  
ZAHLEN, ENTWICKLUNGEN,  
MASSNAHMEN

*Anselm Böhmer*

SPRACHE, KULTUR, ARBEIT?  
ZUR INKLUSION NEU  
ZUGEWANDERTER DURCH  
BILDUNG

*Wido Geis*

ARBEITSMARKTINTEGRATION  
VON FLÜCHTLINGEN.  
ANTWORT AUF DEN  
FACHKRÄFTEMANGEL?

*Jürgen Friedrichs · Felix Leßke ·  
Vera Schwarzenberg*

SOZIALRÄUMLICHE  
INTEGRATION  
VON FLÜCHTLINGEN.  
DAS BEISPIEL HAMBURG-  
HARVESTEHUDE

*Olaf Müller · Detlef Pollack*

ANGEKOMMEN UND  
AUCH WERTGESCHÄTZT?  
INTEGRATION VON  
TÜRKEISTÄMMIGEN  
IN DEUTSCHLAND

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Integrationspolitik

## APuZ 27-29/2017

**PETRA BENDEL**

**ALTER WEIN IN NEUEN SCHLÄUCHEN?  
INTEGRATIONSKONZEPTE VOR DER  
BUNDESTAGSWAHL**

Rückführung und Doppelpass, Arbeitsmarktintegration und Wertedebatte: Die Zuwanderung von so vielen Asylsuchenden hat allen politischen Parteien eine Rückbesinnung auf ihre integrationspolitischen Grundsätze abverlangt.

**Seite 04–09**

**NEVEN SUBOTIĆ**

**„WIR WURDEN RESPEKTIERT UND HABEN  
AUCH RESPEKT GEZEIGT“. EIN GESPRÄCH**

Er kam selbst als Flüchtling nach Deutschland, heute engagiert sich der Fußballprofi für andere: Neven Subotić im Interview über das Ankommen, die Verantwortung des Einzelnen und die Rolle des Sports bei der Integration.

**Seite 10–12**

**ÖZLEM KONAR · AXEL KREIENBRINK ·  
ANJA STICHS**

**ZUWANDERUNG UND INTEGRATION. AKTUELLE  
ZAHLEN, ENTWICKLUNGEN, MASSNAHMEN**  
Zuwanderung bringt sowohl Chancen als auch Herausforderungen mit sich. In den vergangenen Jahren ist dabei fast nur über Fluchtmigration gesprochen worden. Doch die Zuwanderung nach Deutschland ist vielfältiger.

**Seite 13–20**

**ANSELM BÖHMER**

**SPRACHE, KULTUR, ARBEIT? ZUR INKLUSION  
NEU ZUGEWANDERTER DURCH BILDUNG**

Die Altersstruktur der neu Zugewanderten hat Konsequenzen für die Bildungsarbeit in Deutschland. Wo und wie finden die Zugewanderten ihren Ort im Bildungssystem, und vor welchen Herausforderungen stehen Kitas und Schulen?

**Seite 21–26**

**WIDO GEIS**

**ARBEITSMARKTINTEGRATION VON  
FLÜCHTLINGEN. ANTWORT AUF DEN  
FACHKRÄFTEMANGEL?**

In Deutschland besteht Bedarf an Fachkräften für Industrie- und Gesundheitsberufe, wohingegen das Angebot an ungelerten Arbeitskräften größer als die Nachfrage ist. Welche Chancen bieten sich Asylsuchenden auf dem Arbeitsmarkt?

**Seite 27–33**

**JÜRGEN FRIEDRICHS · FELIX LESSKE ·  
VERA SCHWARZENBERG**

**SOZIALRÄUMLICHE INTEGRATION VON  
FLÜCHTLINGEN. DAS BEISPIEL HAMBURG-  
HARVESTEHUDE**

Die hohe Zuwanderung hat in den Kommunen zu enormen Anstrengungen geführt. Das Beispiel Hamburg zeigt, wie schwierig es ist, Flüchtlinge in Wohngebieten unterzubringen, aber auch, wie die Verwaltung diese Aufgabe bewältigen kann.

**Seite 34–40**

**OLAF MÜLLER · DETLEF POLLACK**

**ANGEKOMMEN UND AUCH  
WERTGESCHÄTZT? INTEGRATION VON  
TÜRKEISTÄMMIGEN IN DEUTSCHLAND**

In der Diskussion um Zuwanderer und deren Integration spielen kulturelle Aspekte eine immer größere Rolle. Wie nehmen die Türkeistämmigen in Deutschland Probleme der Integration wahr? Was verstehen sie unter glücklicher Integration?

**Seite 41–46**

# EDITORIAL

Bis in die 1990er Jahre stand deutsche Integrationspolitik hauptsächlich für die Eingliederung ausländischer Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt. Heute umfasst das Politikfeld fast alle gesellschaftlichen Bereiche: etwa die Integration in das Bildungssystem, die kulturelle Integration und die soziale Integration, zum Beispiel durch Sport und Vereine. Zwar herrscht Konsens darüber, dass diejenigen, die neu ins Land kommen und dauerhaft bleiben werden, Teil der Gesellschaft werden sollen. Strittig ist aber, wie dies am besten gelingen kann.

Ab 2015 waren die meisten Zuwanderer nach Deutschland Geflüchtete. Entsprechend dominierte in jüngerer Zeit die Fluchtmigration die öffentlichen Integrationsdebatten. Doch nicht zuletzt das Ergebnis des türkischen Verfassungsreferendums 2017 – fast zwei Drittel der in Deutschland lebenden türkischen Wählerinnen und Wähler stimmten für das Präsidialsystem – rückte auch Menschen in den Fokus, die schon in zweiter oder dritter Generation hier leben.

So geht es im Bundestagswahlkampf nicht nur um technische Details, die etwa die Sprachförderung betreffen, sondern auch um grundlegende Fragen des Zusammenlebens: Welche Anstrengung kann man von Zuwanderern, welche von einer offenen Gesellschaft einfordern? Wie lässt sich die kulturelle oder religiöse Identität von Minderheiten mit dem Selbstverständnis der Mehrheitsgesellschaft vereinbaren? Und was verstehen Zugewanderte selbst unter einer geglückten Integration? Die Antworten auf diese Fragen und die geplanten Integrationsmaßnahmen betreffen die ganze Gesellschaft, nicht nur den Teil der Menschen, der vor Kurzem nach Deutschland gekommen ist.

*Lorenz Abu Ayyash*

# ALTER WEIN IN NEUEN SCHLÄUCHEN?

## Integrationskonzepte vor der Bundestagswahl

*Petra Bendel*

Zehn Thesen zur Leitkultur von Bundesinnenminister Thomas de Maizière oder 15 Thesen der „Initiative kulturelle Integration“?<sup>01</sup> Wer sich in Anbetracht dieser politischen Ideen, dieser unterschiedlichen „Frames“, um 20 oder gelegentlich sogar um 40 Jahre zurückversetzt fühlt, den trägt die Erinnerung nicht. Rückführung und Doppelpass, Arbeitsmarktintegration und Wertedebatte: Angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl wird erneut um Konzepte von Integration gerungen.

Die Integrationsdebatte bewegt sich spiralförmig, kreist in sich wandelnden, aber auch wiederholenden Interpretationen von „Integration“. Sie dreht sich um die immer selben Grundfragen: Wen wollen wir integrieren – und wen nicht? Wer soll zu uns gehören? Auf welche Weise und in welchen Bereichen soll Integration erfolgen? Wie gelingt Integration am besten, was steht an ihrem Beginn und was an ihrem Ende?

Auch zwei Monate vor den Bundestagswahlen lassen sich die widerstreitenden „Rahmungen“ dessen, was Integration sein kann und sein soll, letztlich auf zwei Pole zurückführen: die klassische Unterscheidung von Assimilation – der einseitigen Anpassung als „Bringschuld“ von Migrantinnen und Migranten an eine dominante Ankunftsgesellschaft – und von Integration – als einer Chance zur Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens.<sup>02</sup> Integration umschließt dann auch die Leistungen der Aufnahmegesellschaft und hat auch im Sinne eines Mainstreamings die gesamte Gesellschaft zum Adressaten.<sup>03</sup> Zwischen diesen beiden Polen entwickelt sich ein ganzes Kontinuum politischer Ideen, Schwerpunktthemen und Narrativen.

Die Art und Weise, wie Integration wahrgenommen und problematisiert wird, wie Lösungsansätze kommuniziert und in politische Programme eingebaut werden, spielt eine wich-

tige Rolle für deren Akzeptanz bei den Wählerinnen und Wählern und für ihre etwaige Umsetzung in Koalitionsverhandlungen und Regierungshandeln. Werfen wir zunächst einen Blick zurück.<sup>04</sup>

### INTEGRATION IN DEN ARBEITSMARKT UND RÜCKKEHRFÖRDERUNG

Wen wollen wir integrieren, und wohin? Das Integrationsverständnis für die erste Generation von Migrantinnen und Migranten nach dem Zweiten Weltkrieg und für die nachfolgende Generation von „Gastarbeitern“<sup>05</sup> war noch sehr eng. Vertriebene, Flüchtlinge und Aussiedler, die nach dem Zweiten Weltkrieg in die Bundesrepublik Deutschland einwanderten, profitierten von Integrationsmaßnahmen, die allerdings nicht-deutschen Zuwanderern, die zwischen 1955 und 1973 zumeist Gastarbeiter waren, bis 2005 unzugänglich blieben. In den 1970er Jahren formulierte die damalige Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP „Grundsätze zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer“. Wie der Titel verdeutlicht, waren diese aus arbeitsmarktpolitischer Sicht formuliert.

Mit steigendem Familiennachzug wurde Integration zusehends auch mit anderen Schwerpunkten und zugleich kontroverser diskutiert. Bedeutete sie für konservativere Kreise eher die politisch-administrative Eingliederung von Einwanderern, so beinhaltete sie für progressivere Gruppen eher die rechtliche Gleichstellung von Menschen ausländischer Herkunft mit Deutschen. Die Notwendigkeit von Integrationsmaßnahmen, wie sie etwa der erste Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Heinz Kühn, vor 40 Jahren gefordert hatte, wurde zunehmend anerkannt, doch formulierte die

schwarz-gelbe Koalition 1982 ausdrücklich: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Integrationsmaßnahmen in Form von Sprachkursen und Informationen zum Berufsalltag dienten somit primär der Integration in den Arbeitsmarkt.

Zeitgleich förderte die Bundesregierung aktiv die Rückkehr der Zuwanderer: Bereits 1983 hatte die Bundesregierung unter Kanzler Helmut Kohl das „Gesetz zur befristeten Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“ verabschiedet. Die Rückkehrförderung als „Kehrseite der Integration“ sorgte vor wenigen Monaten mit dem im Frühjahr 2017 verabschiedeten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht durch einige restriktive Maßnahmen erneut für politische Kontroversen.<sup>06</sup>

### „DOPPELPASS“

Wer darf Mitglied werden?<sup>07</sup> Mit der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung 1998 zeichnete sich ein Paradigmenwechsel ab. Das ab dem 1. Januar 2000 geltende neue Staatsangehörigkeitsgesetz etablierte eine weitreichende Optionspflicht, die nach der Volljährigkeit bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres griff: Dann musste zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit gewählt

werden, ein etwaiger Antrag auf doppelte Staatsangehörigkeit bis zum Ende des 21. Lebensjahres gestellt werden. Mit dem im Dezember 2014 in Kraft getretenen zweiten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes wurde der Kreis der Optionspflichtigen eingeschränkt: Die Optionspflicht entfiel für im Inland aufgewachsene Personen, die mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt haben und hier mindestens sechs Jahre die Schule besuchten oder in Deutschland einen Schul- beziehungsweise Berufsabschluss erworben haben.

Fast drei Jahre später fordern CDU und CSU in Reaktion auf das Türkei-Referendum 2017 für in Deutschland lebende Türken erneut spätestens von der zweiten Generation, die in Deutschland geboren ist, eine Entscheidung für eine der beiden Staatsbürgerschaften. Personen aus Nicht-EU-Staaten müssten sich also zwischen dem 18. und dem 23. Lebensjahr auf eine Staatsbürgerschaft festlegen. Das Argument für diesen auf zwei Generationen beschränkten Doppelpass lautet, dass die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes ab der „Enkelgeneration“ von Generation zu Generation weitergegeben wird, obwohl zu diesem Land keine oder kaum mehr eine Beziehung bestehe.<sup>08</sup> Auch die SPD hat den Doppelpass zum integrationspolitischen Hindernis deklariert und fordert eine Abschaffung der Optionspflicht mit „Generationenschnitt“.<sup>09</sup> Die FDP hingegen fordert in ihrem Programm eine frühere Einbürger-

**01** Siehe „Wir sind nicht Burka“: Innenminister will deutsche Leitkultur, Thomas de Maizière im Interview mit der Zeit, 30.4.2017, [www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/thomas-demaiziere-innenminister-leitkultur](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/thomas-demaiziere-innenminister-leitkultur); Fabian Schweyher, Aus einem Streit um die „Leitkultur“ entstanden diese 15 neuen Thesen, 16.5.2017, [www.vorwaerts.de/artikel/streit-um-leitkultur-entstanden-diese-15-neuen-thesen](http://www.vorwaerts.de/artikel/streit-um-leitkultur-entstanden-diese-15-neuen-thesen).

**02** Vgl. Ludger Pries, Weder Assimilation noch Abschaffung des Integrationsbegriffes – für ein transnationales Mobilitäts- und Teilhabeverständnis, in: Marianne Krüger-Potratz/Christoph Schroeder (Hrsg.), Vielfalt als Leitmotiv, Göttingen 2014, S. 7–36; Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, Berlin 2004; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin 2012, S. 54ff.

**03** Vgl. Petra Bendel, Coordinating Immigrant Integration in Germany: Mainstreaming at the Federal and Local Levels, Migration Policy Institute, Report August 2014.

**04** Die folgenden Ausführungen basieren auf Petra Bendel/Andrea Borkowski, Entwicklung der Integrationspolitik, in: Heinz Ulrich Brinkmann/Martina Sauer (Hrsg.), Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden 2016, S. 99–116.

**05** Siehe Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880–1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Bonn 1986; Klaus Bade, Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Einwanderungsland Deutschland: bisherige Ausländer- und Asylpolitik, Vergleich mit anderen europäischen Ländern, Bonn 1993, S. 51–67.

**06** Siehe zum Beispiel die Stellungnahme des SVR, Gesetzentwurf zur Ausreisepflicht geht bei Verschärfungen zu weit und greift bei geförderter Rückkehr zu kurz, 22.3.2017, [www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/PM\\_SVR\\_zu\\_Gesetz\\_Ausreisepflicht.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/PM_SVR_zu_Gesetz_Ausreisepflicht.pdf).

**07** Vgl. Heike Hagedorn, Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich, Opladen 2001; Ursula Mehrländer/Günther Schultze (Hrsg.), Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn 2001.

**08** Dieser geht zurück auf die Empfehlungen des SVR, Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin 2014.

**09** Vgl. dazu den Kommentar von Ariane Bemmer, Der Doppelpass taugt nicht für den Wahlkampf der SPD, 3.6.2017, [www.tagesspiegel.de/19889290.html](http://www.tagesspiegel.de/19889290.html).

rungsmöglichkeit (nach vier statt wie bisher nach acht Jahren), jedoch ohne den Zwang, die alte Staatsbürgerschaft abzulegen.<sup>10</sup>

### „EINWANDERUNGSLAND DEUTSCHLAND“ UND „WILLKOMMENSKULTUR“

Auf welche Weise soll Integration erfolgen? Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter der Leitung der ehemaligen Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth formulierte 2001 umfassende Handlungsempfehlungen für eine Reform der deutschen Integrationspolitik. Das teilweise darauf basierende Zuwanderungsgesetz, das im Januar 2005 in Kraft trat und 2007 novelliert wurde, weitete die Perspektive auf eine längerfristige Zuwanderung aus. Nunmehr wurde das neue Narrativ etabliert, Deutschland bedürfe der Zuwanderung und müsse eine systematische Integrationspolitik entwickeln.<sup>11</sup> Die erste Säule der Integrationspolitik bilden seither die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verwalteten Integrationskurse. Sie sind das Schlüsselinstrument der Integrationspolitik auf Bundesebene und basieren auf einer Kooperation von Bund und Ländern. Die zweite Säule bilden die von der Bundesregierung finanzierten Beratungsangebote für Migrantinnen und Migranten: die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer sowie das Beratungsangebot der Jugendmigrationsdienste. In Ergänzung gibt es auch auf Länderebene organisierte Angebote. Neben dem Zuwanderungsgesetz zeugte auch der 2006 erstmalig einberufene Integrationsgipfel, in dem auch Migrantenorganisationen in einen gesamtgesellschaftlichen Dialog eintraten, von einem Wandel im Politikverständnis.

Mit dem daraus hervorgegangenen Nationalen Integrationsplan verpflichteten sich Bund, Länder und Kommunen zu einer „zukunftsweisenden, aktivierenden und nachhaltigen“ Inte-

grationspolitik. Integration wurde als „Aufgabe von nationaler Bedeutung“ nicht nur rhetorisch auf eine neue Ebene gehoben. Auch politisch erkannte die Politik mit dem Integrationsplan an, dass Integration nur im komplexen Mehrebenen-system zu bewältigen sei und außerdem zivilgesellschaftlichen Engagements bedürfe. Damit war die „Willkommenskultur“ geboren und im Nationalen Aktionsplan Integration von 2011 als Instrument zur Verankerung der Integration fixiert.

Das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ – auch Anerkennungsgesetz genannt – von 2011 galt als weiteres Indiz für einen Paradigmenwechsel hin zu einem Integrationsverständnis, das sich buchstäblich der Anerkennung und der Teilhabechancen verschrieb.

### „FLÜCHTLINGSKRISE“ UND „BLEIBEPERSPEKTIVE“

Der seit 1992 bestehende Trend sinkender Zuwandererzahlen in Deutschland kehrte sich ab 2010 um. 2015 und 2016 erreichte er unter dem Begriff der „Flüchtlingskrise“ einen vorläufigen Höhepunkt. Die „Willkommenskultur“ manifestierte sich nun nicht als politisch verordnetes Instrument, sondern durch gelebtes Engagement von Haupt- und Nebenamtlichen. Auf sie folgte jedoch in Kürze eine gesellschaftliche Polarisierung „pro“ und „contra“ Flüchtlingsaufnahme und -integration. Staatliche Integrationsmaßnahmen zielten nun auf eine frühzeitige Sprachförderung und Bildungsintegration der überwiegend jungen Asylsuchenden und Geduldeten ab. Die „Bleibeperspektive“, berechnet auf der Basis der Gesamtschutzquote der Asylsuchenden, wurde schließlich zu einer Wasserscheide für die Möglichkeit, Integrationskurse wahrnehmen zu können und raschen Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten.

Waren die vergangenen Jahrzehnte vor allem durch die Betonung der sozioökonomischen Aspekte von Integration charakterisiert, lebte spätestens seit der Kölner Silvesternacht 2015 auch eine Debatte um eine normative oder gar kulturelle Integration wieder auf – und sogar um die schon im Jahr 2000 entwickelte und als eher ausgrenzendes Konzept wahrgenommene<sup>12</sup> „Leit-

**10** FDP, Schauen wir nicht länger zu. Programmentwurf der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017, o. D., [www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/05/29/20170523-schauen-wir-nicht-langer-zu.pdf](http://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/05/29/20170523-schauen-wir-nicht-langer-zu.pdf).

**11** Siehe etwa Anita Böcker/Dietrich Thränhardt, Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich, in: APuZ 26/2003, S. 3–11; Andreas Ette, Germany's Immigration Policy, 2000–2002, Understanding Policy Change with a Political Process Approach, Center on Migration, Citizenship and Development, Working Papers 3/2003.

**12** Vgl. Stefan Rother, Multikulturelle Gesellschaft und Leitkultur, in: Karl-Heinz Meier-Braun/Reinhold Weber (Hrsg.), Deutschland Einwanderungsland, Stuttgart 2013, S. 229–232.

kultur“, die allerdings keine begrifflich-konzeptionelle Präzisierung erfahren hat.<sup>13</sup> Wenngleich es kaum empirisch erhärtete Informationen zu den Wertevorstellungen von Flüchtlingen (und anderen Zugewanderten) gibt,<sup>14</sup> wurde eine Integration in die hiesigen Wertvorstellungen gefordert und wurden Integrationskurse um einen Teil zur „Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und Geschichte in Deutschland“ aufgestockt.

Anders als sein Titel vermuten lässt, legte das Integrationsgesetz des Bundes 2016 kein umfassendes Konzept zur Integrationsförderung vor. Vielmehr regelt es technische Detailfragen, vor allem zum Arbeitsmarkt.<sup>15</sup> Darüber hinaus haben sich auch einige Bundesländer Integrationsgesetze gegeben. Ihr Wert liegt sicherlich in der Selbstreflexion und in der öffentlichen Auseinandersetzung über Form und Fördermaßnahmen der Integration.

## INTEGRATIONSKONZEPTE VOR DER BUNDESTAGSWAHL

Neu an den derzeit diskutierten Integrationskonzepten ist insbesondere, dass fast alle politischen Parteien mit Aussicht auf eine Repräsentation im nächsten Deutschen Bundestag das Prinzip eines Integrations-Mainstreamings hervorheben.<sup>16</sup> Von Fördermaßnahmen soll nicht allein die Gruppe von Migrantinnen, Migranten und Flüchtlingen, sondern ebenso die Aufnah-

meengesellschaft profitieren. Unterschiede finden sich dann bezüglich der Terminologie, aber auch bezüglich der jeweils in den Vordergrund gestellten Handlungsfelder.

So betont die CDU in ihren Leitgedanken, Beschlüssen, Maßnahmen und Zielen die „Chancengerechtigkeit sowohl für Flüchtlinge als auch für unsere einheimische Bevölkerung. Deshalb müssen Fördermaßnahmen, etwa bei Wohnungsbau, Kinder- und Ganztagsbetreuung sowie schulischer Bildung, weiterhin beiden Gruppen zugutekommen.“<sup>17</sup>

Das vorläufige Wahlprogramm der SPD betont unter dem Leitbild der Chancengleichheit: „Niemand darf wegen seiner Einwanderungsgeschichte oder seines kulturellen oder religiösen Hintergrundes schlechtere Chancen haben“.<sup>18</sup> Das Programm verfügt zwar über ein eigenes Integrationskapitel, aber entsprechend dem Mainstreaming-Prinzip finden sich auch integrationsrelevante Themen in anderen Kapiteln wie Bildung und Arbeit.<sup>19</sup>

Bündnis 90/Die Grünen heben sowohl die Schaffung bezahlbaren Wohnraums als auch eine „Bildungsoffensive für mehr gute Kindertagesstätten und Schulen“ hervor, die auch, aber nicht nur den Flüchtlingen zugutekommen sollen.<sup>20</sup>

Bei der Linken zieht sich die Anapher „für alle“ durch das gesamte Programm und so auch durch das integrationspolitische Kapitel „Bildung für alle! Bezahlbarer Wohnraum für alle! Gute Arbeit für alle! Solidarische Gesundheitssicherung für alle!“<sup>21</sup>

**13** Auch nicht im Bayerischen Integrationsgesetz, vgl. Andreas Funke, *Integratives Verwaltungsrecht? Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes*, Erlanger Migrations- und Integrationsstudien, Band 2, Erlangen 2017, S. 55–58.

**14** Vgl. SVR, *Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa*, Jahrgutachten 2017, Berlin 2017, S. 156–167, hier S. 158 sowie die Bewertung des SVR auf S. 165.

**15** Vgl. Daniel Thym, *Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 8/2016, S. 241–273.

**16** Zu Redaktionsschluss hatten alle politischen Parteien die inhaltlichen Auseinandersetzungen begonnen, an deren Ende die jeweiligen Wahlprogramme stehen sollten. Die hier dargestellten Aussagen basieren daher größtenteils auf Entwürfen, die noch im Abstimmungsprozess waren. Dieser war bei Redaktionsschluss unterschiedlich weit gediehen. Dies gilt insbesondere für den Abstimmungsprozess zwischen CDU und CSU. Im Einzelnen wird nicht auf die Vorschläge der Parteien zur Migrationssteuerung oder zu einem Einwanderungsgesetz eingegangen, sondern nur auf die integrationspolitischen Vorschläge im engeren Sinne.

**17** CDU, *Wir bringen das Land voran: Integration durch Fördern und Fordern*. Leitgedanken, Beschlüsse, Maßnahmen und Ziele der CDU, Stand 26.5.2016, [www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/160526-argupapier-integration-durch-foerdern-und-foerdern.pdf?file=1](http://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/160526-argupapier-integration-durch-foerdern-und-foerdern.pdf?file=1).

**18** Entwurf des Leitanspruchs der Programmkommission für das Regierungsprogramm 2017.

**19** Zumindest ein Teil der SPD um die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie um die AG Integration und Vielfalt plädiert für ein umfassenderes Integrationsverständnis, das Unterschiedlichkeit wertschätzt, aber zugleich für eine gemeinsame Klammer plädiert. Vgl. Interview mit SPD-Migrationspolitiker Aziz Bozkurt, „Multikulti“ für die „nächste Deutsche Einheit“, 10.6.2017, [www.tagesspiegel.de/19914126.html](http://www.tagesspiegel.de/19914126.html).

**20** Bündnis 90/Die Grünen, *Zukunft wird aus Mut gemacht*, Entwurf Wahlprogramm 2017, 8.3.2017, [www.gruene.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Gruener\\_Bundestagswahlprogrammentwurf\\_2017.pdf](http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruener_Bundestagswahlprogrammentwurf_2017.pdf).

**21** Die Linke, *Die Zukunft, für die wir kämpfen: Sozial. Gerecht. Für alle.*, Programm zur Bundestagswahl 2017, 1. Entwurf.

Die FDP verzichtet gänzlich auf ein eigenes Integrationskapitel, erwähnt aber Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen von Inklusionsmaßnahmen bei der Bildung: „sofortiges Teilnahmerecht für Flüchtlinge am Unterricht in ganz Deutschland, auch wenn die Aufenthaltsdauer unklar oder nur kurz ist“.<sup>22</sup>

Entsprechend richtet sich das Integrationsverständnis aller bis hier zitierten Parteien sowohl an die neu Zugewanderten als auch an die Gesamtgesellschaft (SPD) und wird nicht als Bringschuld der Einzelnen konzipiert. Davon unterscheidet sich nuanciert der von der CDU wiederholt unterstrichene Grundsatz des „Förderns und Forderns“<sup>23</sup>, der zwar von einem zweidimensionalen Integrationsbegriff ausgeht („Integration ist angewiesen auf die Offenheit derer, die schon hier leben“) und betont, die zu uns kommenden Menschen zu fördern, zugleich aber von ihnen eigene Anstrengungen fordert.

Maßstab für die Integration ist für fast alle Parteien das Grundgesetz, für die FDP die „offene Gesellschaft“, für die Union zusätzlich das „christliche Menschenbild sowie die Rechts- und Werteordnung unseres Landes“. Für die Union steht die Auseinandersetzung mit Identitätsfragen schon längere Zeit im Mittelpunkt: „Deutschsein ist keine Frage von Herkunft oder Hautfarbe, sondern der Haltung zu unserem Land, seinen Menschen und Werten“.<sup>24</sup>

In krassem Gegensatz dazu steht das Integrationsverständnis der AfD:<sup>25</sup> Sie fordert explizit, Integration habe „die Aufgabe des Einwanderers, nicht ‚der Gesellschaft‘“ zu sein. Dem entspricht die speziell auf Muslime abgestellte Position, Integration bedeute nicht, „dass Deutschland sich Muslimen anpasst. Integration heißt, dass die Muslime sich Deutschland anpassen.“ Die Vorstellung der AfD ist eindeutig die einer Assimilation an eine „deutsche Leitkultur“ in expliziter Abgrenzung vom „Multikulturalismus“. Indem sie sich auf den Schutz einer „deutschen kulturel-

len Identität“ im „Kulturkampf zwischen Abendland und dem Islam als Heilslehre und Träger von nicht integrierbaren kulturellen Traditionen und Rechtsgeboten“ beruft, offenbart die AfD ihren rechtskonservativen Kern mit kaum verhohlenen völkischen Anstrich und einem deutlichen Freund-Feind-Denken: „Kultur ist nur als etwas wechselbezügliches Ganzes von Gesellschaften zu verstehen.“ Nicht die Menschen als Träger von Rechten – wie bei allen anderen Parteien – sind die Grundlage für ihr Politikverständnis, sondern vielmehr deren Zugehörigkeit zu einer „Kulturnation“.

Die von der AfD vorgeschlagenen Maßnahmen basieren zum Teil auf unbelegten Behauptungen: etwa dergestalt, dass „zwischen 50 Prozent und 80 Prozent derer, die sich als minderjährig ausgeben“, volljährig seien. Sie zielen allenfalls auf Assimilation, meist aber auf Migrationsbegrenzung und Rückkehrförderung: „Ziel der Beschulung schulpflichtiger Asylbewerber muss es sein, diese auf das Leben nach der Rückkehr in ihr Herkunftsland vorzubereiten und die Zeit bis zur Rückkehr sinnvoll zu überbrücken“. Integrationspolitische Maßnahmen im engeren Sinne finden sich daher nicht, sodass die Analyse des Programms an dieser Stelle enden kann.<sup>26</sup>

Dort, wo sich spezifische Integrationsmaßnahmen der übrigen Parteien direkt an Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge richten, betonen Grüne und Linke die Notwendigkeit einer möglichst zügigen Integration. Beide adressieren dabei möglichst breite Gruppen unabhängig von ihrem Status oder ihrer Bleibeperspektive. Letztere hingegen ist für die CDU die Grundlage für Integrationsmaßnahmen überhaupt: „Unsere Integrationsangebote richten sich an schutzbedürftige Frauen und Männer mit guter Bleibeperspektive. Sie richten sich nicht an Menschen, die in Deutschland bessere wirtschaftliche Verhältnisse für sich suchen. (...) Wer keine Bleibeperspektive hat, muss Deutschland wieder verlassen.“ Auch die FDP unterstützt die Bleiberechtsregelung: „Wer kein Bleiberecht hat, muss konsequent abgeschoben werden“. Sie moniert aber, dass aufgrund zu langer Asylverfahren „bereits inte-

<sup>22</sup> FDP (Anm. 10).

<sup>23</sup> CDU (Anm. 17).

<sup>24</sup> Cemile Giousouf, Integration als Zukunftsaufgabe, Oktober 2016, [www.cducusu.de/fraktion/integrationsbeauftragte](http://www.cducusu.de/fraktion/integrationsbeauftragte).

<sup>25</sup> Alternative für Deutschland, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Leit Antrag der Bundesprogrammkommission zum Bundesparteitag am 22./23. 4. 2017 in Köln, [www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/03/2017-03-08\\_afd\\_leitantrag-bpt-btw-programm\\_mit-zeilennummern-1.pdf](http://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/03/2017-03-08_afd_leitantrag-bpt-btw-programm_mit-zeilennummern-1.pdf).

<sup>26</sup> Diskursanalytisch interessant ist das Programm allemal, so etwa der im Programm verwendete Begriff einer „Willkommenskultur“ für deutsche Kinder („Paradigmenwechsel hin zu einer nationalen Bevölkerungspolitik“).

grierte Flüchtlingsfamilien abgeschoben werden, aber umgekehrt Findige unser System ausnutzen“. Dies sei „humanitär nicht verantwortbar, gesellschaftspolitisch gefährlich und auch volkswirtschaftlich“ ein Fehler. Während die AfD jeglichen Familiennachzug ablehnt, zählt dieser für die Grünen gerade als Voraussetzung für eine Integration.

Weitere integrationspolitische Schwerpunkte der vorläufigen Programme liegen auf der Teilhabe an Sprache und Bildung (CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP) auf allen Ebenen und auf der Arbeitsmarktintegration inklusive besserer Kompetenzfeststellungsverfahren (CDU, SPD, FDP) und des Zugangs zum öffentlichen Dienst (Grüne). Spezifische niederschwellige Maßnahmen für Frauen (Grüne, Linke) beziehungsweise Frauen und Mütter (SPD) werden gefordert. Spezifisch professionelle Hilfe im Bereich psychosozialer Betreuung fordern Linke und Grüne. Angebote und zivilgesellschaftliche Akteure in Sport und Kultur („Integrationsmotoren“) sollen unterstützt werden (SPD, Grüne, Linke). Ferner fordern Grüne und Linke die massive Unterstützung von Ländern und Kommunen durch den Bund. Die Forderung nach dezentraler Unterbringung und auch der politischen Partizipation bis hin zur Teilnahme von Drittstaatsangehörigen bei Kommunalwahlen werden von den Grünen eingebracht. Sie fordern ferner ein verlässliches Bleiberecht während und nach der Ausbildung, die Abschaffung der Vorrangprüfung und keine Beschränkungen bei der Leiharbeit.

## FAZIT

Die Zuwanderung von so vielen Asylsuchenden in den vergangenen beiden Jahren hat allen politischen Parteien eine Rückbesinnung auf ihre integrationspolitischen Grundsätze abverlangt. Dass dabei alte Konzepte wieder auflebten und auf die integrationspolitische Agenda drängten, ist wenig verwunderlich. Die Debatte dreht sich aber nicht nur im Kreis: Im Unterschied zu früheren Jahrzehnten dominiert heute das Konzept einer Integration für alle und durch alle hier lebenden Menschen den Diskurs der meisten Parteien – anstelle eines Ansatzes, der von einer einseitigen Bringschuld der neu Zugewanderten ausgeht. Die Antwort auf die Frage, wen wir integrieren wollen, scheidet heute Befürworter und Gegner des Konzeptes einer „Bleibeperspektive“. Und auch die

Rückführungen von Flüchtlingen sind umstritten. Die Frage, wer zu uns gehören darf, trennt nur noch graduell Befürworter und Gegner eines Doppelpasses mit Generationenschnitt. Über die integrationspolitisch wünschenswerten Maßnahmen und die sie tragenden Akteure bestehen teils erhebliche Unterschiede, hingegen gibt es etwa beim Thema „Familiennachzug“ nur graduelle Differenzen.

Die weitaus größere Diskrepanz besteht zu denen, die in der radikalen Begrenzung weiterer Einwanderung und der Ausgrenzung der längst zu uns Gehörenden ihr Heilsversprechen sehen und dieses lauter als je zuvor artikulieren. Am 24. September 2017 entscheiden wir nicht nur über Nuancen.

## PETRA BENDEL

ist Professorin für Politikwissenschaft und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Migrations- und Flüchtlingspolitik.

petra.bendel@fau.de

INTERVIEW

# „WIR WURDEN RESPEKTIERT UND HABEN AUCH RESPEKT GEZEIGT“

## Ein Gespräch über das Ankommen, die Verantwortung des Einzelnen und Fußball mit Neven Subotić

Herr Subotić, was heißt für Sie Integration?

– Integration heißt für mich, einen Beitrag in einer pluralistischen Gesellschaft zu leisten und dabei gleichzeitig seiner eigenen Kultur treu zu bleiben. Das steht nicht im Widerspruch zueinander. Es ist möglich und auch oft zu beobachten. Das Ziel muss sein, sich selbst als Teil der Gesellschaft zu sehen, durch Arbeit, Sprache, Gebräuche und Traditionen – gleichzeitig aber auch im Einklang zu bleiben mit der Kultur, in der man selbst aufgewachsen ist. Besonders in der heutigen Zeit ist es ja so, dass viele Menschen aus verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Kulturen in einem Land zusammenkommen, das bereits von verschiedenen Kulturen geprägt wurde. Die Vereinigten Staaten gelten allgemein als Sinnbild für so ein Land, zu dem viele Kulturen beigetragen haben.

Ist so etwas auch in Deutschland möglich?

– Ich denke schon, dass das möglich ist. Viele Medien leben zwar meist von der Schwarz-Weiß-Malerei, weshalb man nicht immer das Gefühl hat, dass das Zusammenleben rich-

tig funktioniert. Aber an anderen Beispielen, die nicht auf die Titelseiten kommen, sieht man, dass es klappen kann. Es sind meistens die gleichen Geschichten: Irgendeiner sagt sich: „Hey, ich fahre jetzt schon zum 40. Mal an der Flüchtlingsunterkunft vorbei, und ich möchte zeigen, dass Deutschland ein offenes Land ist.“ Dann entscheidet er sich, Verantwortung zu übernehmen und fängt an, sich mit den Leuten vor Ort auszutauschen. Dieses Angebot zum Austausch ist der erste Schritt, und er ist sehr wichtig.

Hat bei Ihnen dieser Austausch besser geklappt, weil Sie auf dem Land aufgewachsen sind?

– Ja, aus eigener Erfahrung kann ich sagen, dass es in besonders kleinen Gemeinden, in denen man zwangsläufig miteinander Kontakt hat und die geflüchteten Menschen nicht abseits des Geschehens leben, einfacher ist. In Dortmund sind die Unterkünfte zum Beispiel oft nicht an zentralen Orten. Wenn die Unterkünfte weit weg sind, ist es schwieriger, einen Zugang zu anderen Menschen oder zum Arbeitsmarkt zu finden. Da gibt es zu viele Hindernisse auf staatlicher und in-

stitutioneller Ebene. Es scheint immer noch kein konkretes Ziel zu geben, sonst könnte man die Maßnahmen zur besseren Integration ja auch anpassen. Ich glaube, da kämpft man noch immer um die Frage, wie viele Menschen hier überhaupt bleiben können und wie viele abgeschoben werden sollen.

Bei mir ist es glücklicherweise anders gelaufen: Wir lebten in einem Dorf mit 4000 Einwohnern. Es gab drei Kindergärten, die nicht nach der Einkommensstärke der Eltern ausgerichtet waren, sondern nach Wohnort zugeteilt wurden. Im Dorf gab es keine wirklich ärmeren, abgegrenzten Viertel. Somit hatte ich im ersten Schritt schon die Möglichkeit, mich zu integrieren und Freundschaften zu schließen. Die Leute wurden außerdem nicht geografisch getrennt, sondern hatten im Alltag miteinander Kontakt. Wir haben damals dort eingekauft, wo eben auch alle anderen eingekauft haben. Bei den Dorffesten war es dann auch so, dass wir herzlich willkommen waren. Wir konnten Freundschaften schließen.

Was meine Eltern immer noch betonen, ist die Offenheit der Leute. Das war sehr, sehr hilfreich für uns. Auf den ersten Blick scheint es nichts Bedeutendes zu sein, wenn man sich alle paar Monate mal trifft, doch meine Eltern sprechen noch 20 Jahre später darüber. Für die Familie war gerade dieser Austausch besonders wichtig – einerseits zu erfahren, wer die Leute sind, andererseits zu sehen, wie die Leute leben, was „normal“ ist. Dadurch konnten sie die deutsche Kultur kennenlernen, und gleichzeitig konnten die anderen Familien auch un-

sere Kultur kennenlernen. Wir wurden respektiert und haben auch Respekt gezeigt. Dieser persönliche Austausch mit den Leuten, die hier geboren sind oder schon lange hier gelebt haben, war der Schlüssel. Man konnte sich alltägliche Tipps abholen, aber sich auch über Arbeitnehmerrechte erkundigen oder fragen, wo es zusätzliche Arbeit geben könnte.

**Wie kann der Staat helfen, dass Integration gelingt?**

– Ich denke, momentan dreht sich sehr viel darum, Flüchtlingsströme zu begrenzen. Ob dies das richtige Ziel ist, weiß ich nicht. Ich finde es sehr schade, da es um die Menschenwürde geht und diese gewährleistet werden muss. Deswegen ist es wichtig, dass auch die Zivilgesellschaft Verantwortung übernimmt, weil gerade erst dann die einzelnen Kommunen folgen können – was ja auch letztlich bei meiner Familie der Schlüssel zum Erfolg war. Man braucht auch nicht die ganze Kommune, die einen unterstützt. Es reicht ja schon, wenn zwei bis drei Freundschaften als Bindeglied zur Gesellschaft dienen können. Man freundet sich mit einer Familie an, und wenn diese mal noch eine andere einlädt, hat man schon die zweite Familie zum Austausch und damit bereits viel Potenzial, um sich zu integrieren. Deshalb sehe ich die Verantwortung beim Einzelnen und auf einer dezentralen Ebene. Ich denke, diese Ebene ist für erfolgreiche Integration das A und O.

**Welche Rolle hat Fußball bei Ihrer Integration gespielt?**

– Da muss ich den Sportverein meines Vaters betonen. Mein

Vater war Fußballer in Bosnien, musste den Sport aber aufgeben, um in Deutschland auf dem Bau zu arbeiten. Doch am Wochenende hat er für die Vereine in unserem Dorf gespielt und war total überqualifiziert. Ich übertreibe mal, aber es war so, als würde Anthony Modeste jetzt in der Kreisliga spielen. Die Reaktion des Sportvereins war: „Super, du hilfst uns – dann helfen wir dir!“ Da gibt es viele Möglichkeiten zueinanderzufinden, und das ist bei uns auch gut gelungen. Ich denke, dass das Vereinsleben allgemein ein sehr wichtiges Element bei der Integration sein kann. Die Leute können durch das Vereinswesen Teil der Gemeinschaft werden. Ich bin begeistert von manchen Beispielen, die es gibt.

Weniger begeistert bin ich von diesen Programmen, zu denen man hinget, zwei Tage oder eine Woche mitmacht, und dann war es das. Das ist nur Show. Ich finde es wichtig, dass die Teilnahme langfristig ist und man immer wieder die Gelegenheit bekommt, mitzumachen. Diese Möglichkeiten müssen nicht nur im Sport geboten werden, sondern auch in anderen kulturellen Bereichen, wie Kunst, Gesang, Tanz etc. All diese Tätigkeiten beruhen auf einer internationalen Sprache, die altersunabhängig ist.

**Für Ihre Eltern war die Situation besonders, weil die Abschiebung drohte. Haben Sie damals vom Aufenthaltsstatus ihrer Familie gewusst und die Sorgen mitbekommen?**

– Mit meinen damals sieben Jahren habe ich das natürlich nicht verstanden. Unsere El-

tern hätten uns das auch erklären können, aber sie haben uns von allem ferngehalten, was mit dem Krieg zu tun hatte. Wir wussten zwar davon, aber über die Gründe des Konflikts haben wir nicht gesprochen. Das war auch gut so. Mein damaliger bester Freund war zum Beispiel Bosnier. Es war schwer für beide, für Bosnier und Serben, sich selbst und seinen Leuten treu zu bleiben. Da gab es natürlich Berührungsängste, die von den Kindern ferngehalten werden sollten. Für uns Kinder war wichtig, dass wir uns irgendwie verstehen und gemeinsame Hobbies haben. Deshalb bin ich auch überzeugt, dass meine Eltern das Richtige gemacht haben. Es gab Freundschaften, die sonst nicht zustande gekommen wären.

**Trotz gelungener Integration ist Ihre Familie 1999 in die USA ausgewandert. Wie kam es dazu, und wie war es, dort anzukommen?**

– In Deutschland wurde die Duldung nicht mehr verlängert. Entweder wären wir abgeschoben worden oder hätten woanders hingehen müssen. Es gab damals die Möglichkeit, sich bei der amerikanischen Botschaft für ein Programm zu bewerben. Man konnte dabei nicht nur die Green Card, sondern auch die amerikanische Staatsbürgerschaft erlangen.

In den USA lief es dann anders als in Deutschland: Wir lebten nicht in einer kleinen Gemeinde, sondern in einer Stadt, in der wir anfangs in einem eher gefährlicheren Viertel wohnten. Wir waren Teil eines Programms von einer Nichtregierungsorganisation. Man hat uns die Wohnung gestellt,

bei Behördengängen geholfen, Sprachkurse angeboten und meinen Eltern Jobs organisiert. Bei der Ankunft sind wir vom Flughafen zu einer Wohnung gefahren worden, in der bereits alle Möbel standen. Somit war der Einstieg ins Leben recht einfach. Wenn man das mit der heutigen Situation der Flüchtlinge hier vergleicht, ist das ein Unterschied wie Tag und Nacht. Viele dürfen gar nicht arbeiten, was komplett kontraproduktiv ist. Man spricht von Integration, aber hält sie von den Arbeitsplätzen fern.

#### Wie war der Kontakt zu den Menschen in den USA?

– Auch wenn es ein schwieriges Viertel in einer Großstadt war, trafen wir wieder auf viele offene Menschen, vor allem beim Sport. Wir waren eine sehr sportzentrierte Familie. Da mein Vater seinen Traum, Profisportler zu werden, aufgegeben hatte, sollten meine Schwester und ich Sport machen, was uns aber auch gefallen hat. So haben wir einen Einstieg gefunden, der über das Viertel hinausging. Wir haben neue Freundschaften geschlossen mit Leuten, die Interesse an anderen Kulturen hatten, und auch wir wollten die amerikanische Kultur kennenlernen. In Salt Lake City war es die mormonische Kultur. Wir wussten zu dem Zeitpunkt noch nicht, was das überhaupt sein soll. Dann haben wir uns mit einer Familie angefreundet, was für uns auch wieder enorm wichtig war. Die intensiven Sprachkurse und die Jobgarantie haben uns den Einstieg in die Gesellschaft erleichtert. Auf der Arbeit merkt man dann, wofür man die Sprache überlernt. Wenn man aber

die Sprache praktisch gar nicht sprechen muss, ist die Motivation viel geringer.

Sie wurden beim Fußballspielen in einem Park in Florida von einem Trainer „entdeckt“. Was wäre passiert, wenn Sie an dem Tag nicht dort gespielt hätten? – Irgendetwas hätte ich schon gemacht. Meine Schwester hat ein wunderbares Studium abgeschlossen, das hätte ich auch geschafft. Darüber mache ich mir eigentlich gar keine Gedanken.

Wir waren für unsere Situation sehr privilegiert. Wir haben aber als Familie auch verstanden, dass es Drecksjobs gibt: Zum Beispiel haben wir alle gemeinsam Häuser und Wohnungen geputzt, denn irgendwo musste das Geld ja herkommen. Meine Eltern haben Toiletten geputzt, damit wir Kinder zu einer bestimmten Schule gehen konnten. Dadurch habe ich gelernt, schwierige Situationen nicht einfach hinzunehmen, sondern etwas an ihnen zu ändern und sich im Leben durchzusetzen. Diese Einstellung habe ich verinnerlicht. Wenn man die Sprache spricht, soziale Kontakte knüpft und etwas Geld hat, dann kann man es auch schaffen. Ich glaube, wenn diese Fundamente fehlen, dann ist es extrem schwer, und deshalb bemühe ich mich, anderen Zugewanderten die Chance zu geben, hier anzukommen. Ich sehe mich dabei selbst in der Pflicht und der Verantwortung, wobei es natürlich auch einfach Spaß macht, junge Menschen auf ihrem Weg zu begleiten.

Ist es für Sie aufgrund Ihrer Prominenz eventuell einfacher, zu helfen? Wie kann man als Nicht-

#### Prominenter Zugewanderten bei der Integration helfen?

– Eigentlich kann jeder helfen. Ich denke, jeder kann einen Haushaltsplan erstellen oder Flüchtlinge bei Behördengängen begleiten. Es soll ja auch nicht darum gehen, den Leuten immer irgendetwas beizubringen, sondern einfach auch mal zu sagen: „Ich erzähle dir, wer ich bin, und dann erzählst du mir, wer du bist.“ Es ist ein wichtiges Fundament, das jeder bauen kann. Was die Menschen nämlich wollen, ist ein normales Leben, so wie jeder andere Mensch auch. Dieses normale Leben kann man darüber erreichen, dass man verschiedene soziale Kontakte knüpft und wertgeschätzt wird. Die Wertschätzung erfährt man auch darüber, dass man in einer prekären Situation Mitgefühl und Empathie bekommt.

Das Interview führten Lorenz Abu Ayyash und Johannes Piepenbrink am 10. Mai 2017 in Köln.

#### NEVEN SUBOTIĆ

ist Profifußballer und wurde mit Borussia Dortmund zweimal Deutscher Meister. Er ist im heutigen Bosnien und Herzegowina geboren und kam 1990 als Flüchtling mit seiner Familie nach Deutschland. Von 1999 bis 2006 lebte er in den USA, bevor er für seine Fußballkarriere wieder zurück nach Deutschland kam. Subotić besitzt die serbische und die US-amerikanische Staatsbürgerschaft. Mit seiner „Neven Subotic Stiftung“ fördert er unter anderem Brunnenprojekte in den ärmsten Regionen der Welt.

# ZUWANDERUNG UND INTEGRATION

## Aktuelle Zahlen, Entwicklungen, Maßnahmen

Özlem Konar · Axel Kreienbrink · Anja Sticks

Ende 2015 lebten 82,2 Millionen Menschen in Deutschland und somit rund eine Million Personen mehr als ein Jahr zuvor. Das Bevölkerungswachstum 2015 resultierte vor allem aus den hohen Zuzugszahlen – ohne Zuwanderung wäre die Zahl der Bevölkerung zurückgegangen, da im selben Jahr deutlich mehr Sterbefälle als Geburten registriert wurden.<sup>01</sup>

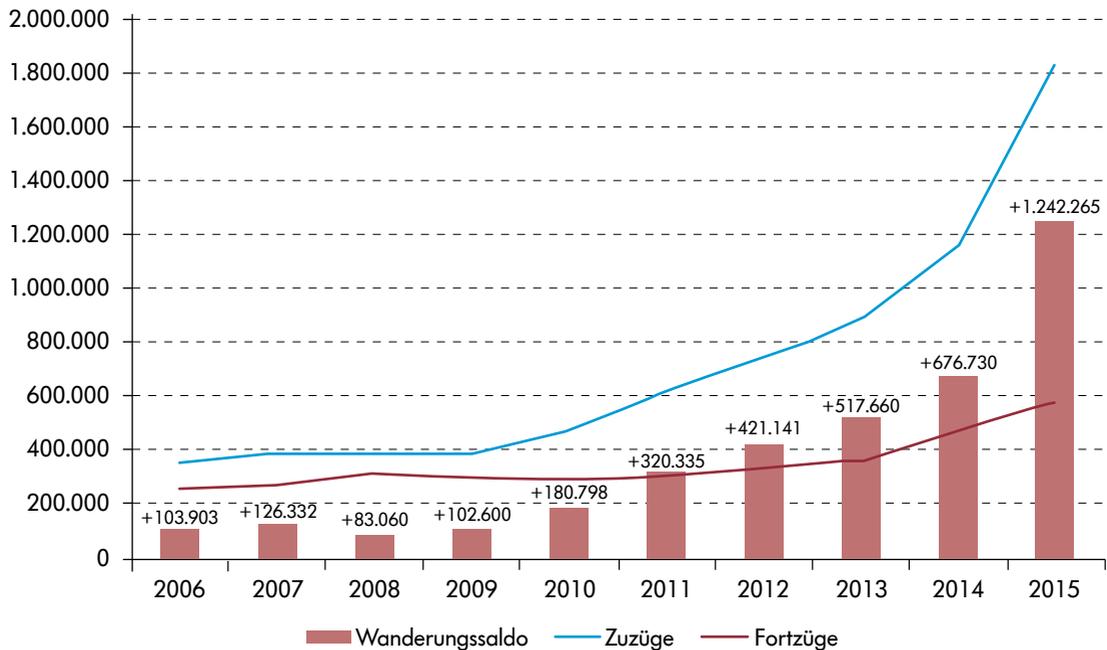
Nach einer relativ konstanten Zahl der Zuzüge von 2006 bis 2009 war in den Folgejahren ein deutlicher Anstieg der Zuzugszahlen zu verzeichnen. 2015 wurde mit 1,8 Millionen Zuzügen der bisherige Höchststand erreicht (*Abbildung 1*). Der Zuwachs ist vor allem auf den Anstieg der Zuwanderung aus humanitären Gründen zurückzuführen. Auch die Zahl der Fortzüge stieg 2015 weiter. Insgesamt be-

lief sich der Wanderungsüberschuss auf 1,2 Millionen und hat sich im Vergleich zu 2014 fast verdoppelt.<sup>02</sup>

Neben den vielen Schutzsuchenden 2015 kamen aber auch annähernd so viele Unionsbürger nach Deutschland sowie eine geringere Anzahl ausländischer Studierende, die ihr Studium an einer deutschen Hochschule aufgenommen haben. Zudem wurden 82440 Aufenthaltserlaubnisse aus familiären Gründen und 38836 Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt (*Abbildung 2*).

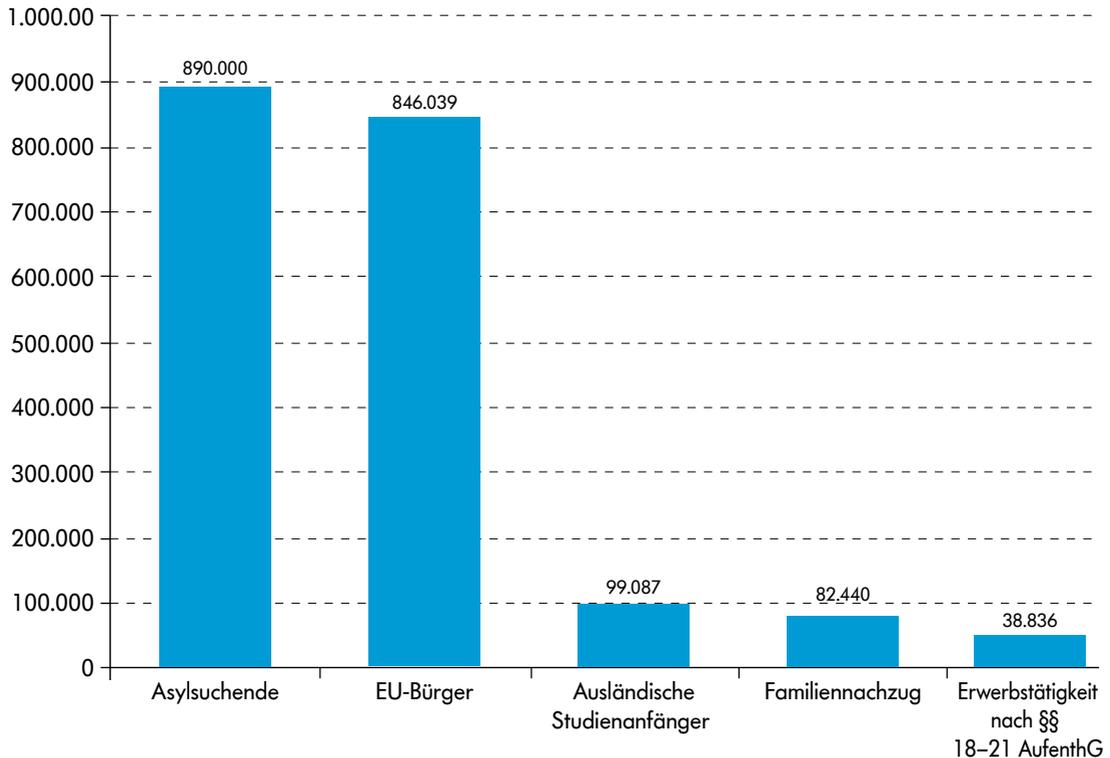
Für 2016 zeichnet sich ein Rückgang der Zuwanderungszahlen ab. In den ersten neun Monaten wurden 1021543 Zuzüge und 507010 Fortzüge im Ausländerzentralregister (AZR) registriert, der Wanderungssaldo belief sich damit auf 514533. Im Vergleich zum entsprechen-

Abbildung 1: Zu- und Fortzüge von ausländischen Staatsangehörigen von 2006 bis 2015



Quelle: Ausländerzentralregister

Abbildung 2: Überblick über die wichtigsten Zuwanderergruppen 2015



Quelle: Bundesministerium des Innern; Ausländerzentralregister; Statistisches Bundesamt

den Vorjahreszeitraum gingen die Zuzugszahlen um 17 Prozent zurück, zugleich ist die Zahl der Fortzüge um 27 Prozent gestiegen – damit ist der Saldo für den Vergleichszeitraum um rund 40 Prozent zurückgegangen. Der Rückgang der Wanderungszahlen ist insbesondere auf die gesunkene Fluchtmigration zurückzuführen.

## FLUCHTMIGRATION

2015 war besonders geprägt durch den Zuzug von Schutzsuchenden. Die Zahl der Einreisen

**01** Das Zuwanderungsgeschehen in Deutschland wird in diesem Beitrag auf Basis der Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) betrachtet, da diese eine Differenzierung von Einreise und Aufenthalt nach Aufenthaltszwecken ermöglichen. Im Gegensatz zur amtlichen Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes werden Daten von Personen, die mehrfach im Jahr zu- und fortziehen, hier nur einmal erfasst. Daher fallen die Zahlen des AZR geringer aus als in der fallbezogenen Wanderungsstatistik.

**02** Vgl. Bundesministerium des Innern (BMI)/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Migrationsbericht 2015, Berlin–Nürnberg 2016.

war so groß, dass nicht alle Asylsuchenden ihren Antrag im selben Jahr stellen konnten. So standen rund 890 000 Einreisen 441 899 Asylersuchen gegenüber, zu denen noch 34 750 Asylfolgeanträge kamen. Die Hauptherkunftsländer der Asylsuchenden waren Syrien, Albanien, Kosovo, Afghanistan, Irak, Serbien und Mazedonien. 2016 ging die Zahl der neueingereisten Asylsuchenden mit rund 280 000 im Vergleich zum Vorjahr deutlich zurück. Doch da 2016 noch jene, die 2015 keinen Asylantrag hatten stellen können, nachregistriert werden mussten, wurden in dem Jahr insgesamt 722 370 Erstanträge gestellt.

Der Blick auf die soziodemografische Struktur der Asylersuchensteller von 2015 und 2016 zeigt, dass fast drei Viertel von ihnen jünger als dreißig Jahre alt waren und circa ein Drittel minderjährig. Mehr als zwei Drittel der Asylersuchensteller wurden von männlichen Asylbewerbern gestellt. Rund drei Viertel der Erstantragsteller waren muslimischen Glaubens, gefolgt von Christen mit rund 13 Prozent und Jesiden mit einem Anteil von 5 Prozent.

Erste Erkenntnisse über die Bildung und Arbeitsmarkterfahrung von Schutzsuchenden gibt die repräsentative IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten.<sup>03</sup> Für diese Studie wurden Personen befragt, die mindestens 18 Jahre alt und vom 1. Januar 2013 bis einschließlich 31. Januar 2016 nach Deutschland eingereist waren.

Die Ergebnisse zeigen, dass 31 Prozent der Befragten eine Hochschule oder eine berufliche Bildungseinrichtung besucht haben. Weitere 37 Prozent haben nach eigenen Angaben eine weiterführende Schule besucht und 32 Prozent abgeschlossen – dabei verfügen vor allem Syrer und Iraner überproportional häufig über hohe Bildungsabschlüsse. Lediglich 10 Prozent haben nur eine Grundschule in ihrem Herkunftsland besucht, weitere 9 Prozent haben keine Schulbildung. Gleichzeitig ergab die Untersuchung eine hohe Bildungsaspiration: 46 Prozent der Befragten ohne Schulabschluss oder mit einem niedrigen wollen einen (höheren) erwerben.

Eine Basis für berufliche Integration ist gegeben: 73 Prozent der Befragten im Alter von 18 bis 65 Jahren können Berufserfahrung nachweisen. Darunter 30 Prozent als Arbeiter, 25 Prozent als Angestellte ohne Führungsposition sowie 13 Prozent als Angestellte mit Führungsposition. Allerdings bleibt dabei die Herausforderung der Sprache, denn über 90 Prozent der Befragten verfügten vor ihrer Flucht über keine Deutschsprachkenntnisse. Die subjektive Einschätzung der Sprachkenntnisse steigt aber mit der Dauer des Aufenthalts: 18 Prozent der Befragten, die sich höchstens seit zwei Jahren in Deutschland aufhalten, gaben bereits an, über gute und sehr gute Deutschkenntnisse zu verfügen; 35 Prozent gaben mittlere und 47 Prozent schlechte Sprachkenntnisse an. Bei Personen, die länger als zwei Jahre in Deutschland leben, liegt der Anteil mit sehr guten oder guten Deutschkenntnissen bereits bei 32 Prozent, mit mittleren bei 37 Prozent.

## EU-BINNENMIGRATION VON UNIONSBÜRGERN

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren ebenso zu einem wichtigen Zielland für Uni-

**03** Vgl. Herbert Brücker et al. (Hrsg.), IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IAB-Forschungsbericht 14/2016.

onsbürger entwickelt: Die Zahl der in Deutschland lebenden Unionsbürger hat sich laut AZR von rund 2,7 Millionen Personen im Jahr 2010 auf 4,0 Millionen Personen im Jahr 2015 deutlich erhöht.<sup>04</sup> Besonders gewachsen ist die Zahl der Staatsangehörigen aus Mitgliedsstaaten, die im Zuge der EU-Osterweiterung beigetreten sind. Die Zahl der rumänischen und polnischen Staatsangehörigen hat seit 2010 um jeweils mehr als 300 000 Personen zugenommen, die der bulgarischen um rund 152 000 Personen. Allein aus diesen drei Ländern kommen damit 59 Prozent der im Jahr 2015 zu verzeichnenden zusätzlichen Unionsbürger. Weitere 16 Prozent machen Staatsangehörige aus den südeuropäischen Staaten Italien, Griechenland, Spanien und Portugal aus.

Für die Einreise benötigen Unionsbürger weder ein Visum noch einen Aufenthaltstitel. Entsprechend können aus dem AZR zwar die Zahl der gemeldeten Unionsbürger und der Zeitpunkt ihrer Einreise entnommen werden, nicht aber Informationen über das Motiv oder den Zweck der Einreise.

Über rumänische und polnische Staatsangehörige liegen jedoch aktuelle Informationen vor, die 2015 im Rahmen der Repräsentativuntersuchung ausgewählte Migrantengruppen (RAM) des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erhoben wurden.<sup>05</sup> Die Analysen zeigen, dass bei beiden Gruppen arbeitsmarktorientierte Gründe der Zuwanderung dominieren. Rund 70 Prozent der seit 2010 Zugewanderten kamen nach Deutschland, um eine Arbeit zu suchen oder ein Arbeitsverhältnis aufzunehmen. Zugleich lebte weniger als jeder Zehnte in einem Haushalt, in dem Transferleistungen die einzige Einkommensquelle darstellen. Ergebnisse des Zuwanderungsmonitors des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) deuten zudem darauf hin, dass die Arbeitsmarktorientierung bei Unionsbürgern insgesamt stark ausgeprägt ist. So lag die Beschäftigungsquote bei Bürgern aller 27 EU-Länder (ohne Deutschland) im Alter von 15 bis unter 65 Jahren im Februar

**04** Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Fachserie 1, Reihe 2, Wiesbaden 2016, S. 30 ff.

**05** Vgl. Christian Babka von Gostomski, Aspekte der Integration von zugewanderten rumänischen und polnischen Staatsangehörigen in Deutschland, BAMF-Kurzanalyse 6/2016, S. 3 ff.

2017 bei 54 Prozent.<sup>06</sup> Bei bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen war sie mit 59 Prozent sogar etwas höher.

Die RAM-Daten verdeutlichen weiter, dass die meisten der seit 2010 zugewanderten polnischen Frauen und Männer über ein gutes Qualifikationsprofil verfügen.<sup>07</sup> 76 Prozent können einen mittleren oder hohen Schulabschluss vorweisen. 83 Prozent haben eine berufliche Ausbildung oder ein Studium absolviert. Rumänische Neuzuwanderer bringen etwas schlechtere Voraussetzungen mit. Dies betrifft weniger die schulische Bildung, immerhin 68 Prozent haben einen mittleren oder hohen Schulabschluss. Allerdings verfügen 38 Prozent weder über einen beruflichen Ausbildungs- noch einen Studienabschluss. Da insbesondere gering Qualifizierte auf dem deutschen Arbeitsmarkt schlechtere Chancen haben, ist bei einem Teil der Betroffenen von prekären Arbeitsverhältnissen und einem hohen Arbeitslosenrisiko auszugehen.

Der Zuwanderungsmonitor bestätigt, dass sich die Arbeitsmarktintegration bei einem Teil der bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen als schwierig erweist. Die SGB-II-Quote<sup>08</sup> beträgt 19 Prozent und ist damit höher als bei Unionsbürgern insgesamt (12 Prozent).<sup>09</sup> Gleichzeitig ist der Anteil der „Aufstocker“, also erwerbstätiger Leistungsbezieher, überproportional hoch.

Unionsbürger haben keinen gesetzlichen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs. Sie können jedoch unter bestimmten Bedingungen zugelassen werden, wenn es freie Plätze gibt – und der Andrang ist groß. 2015 waren 42 Prozent der neuen Integrationskursteilnehmer Unionsbürger. 2016 ist der Anteil auf 18 Prozent gesunken.<sup>10</sup> Dies ist jedoch weniger auf ein sinkendes Interesse zurückzuführen. Vielmehr wurden die Kursplätze verstärkt an an-

spruchsberechtigte Geflüchtete mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive vergeben.

## FAMILIENNACHZUG AUS DRITTSTAATEN

Der Familiennachzug hat in den vergangenen Jahren wieder deutlich an Bedeutung gewonnen. Nach rund 48 000 Zuzügen 2008 ist die Zahl auf fast 82 500 Personen 2015 gestiegen.<sup>11</sup>

Zur Gruppe nachzugsberechtigter Familienangehöriger gehören Ehepartner von ausländischen sowie deutschen Personen, die in Deutschland leben, minderjährige Kinder sowie Eltern minderjähriger Kinder. In Ausnahmefällen kann auch der Nachzug sonstiger nicht zur Kernfamilie gehörender Familienangehöriger gewährt werden. Findet der Familiennachzug zu einem Drittstaatsangehörigen statt, muss dieser unter anderem über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um für den Unterhalt der Nachgereisten zu sorgen.<sup>12</sup> Wesentliche Voraussetzung beim Ehegattennachzug ist, dass der nachreisende Partner mindestens 18 Jahre alt ist. Weiterhin müssen im Regelfall vor der Visaerteilung einfache deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Seit September 2013 sind nachgezogene Familienangehörige berechtigt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Viele Jahre dominierten nachreisende Ehepartnerinnen den Familiennachzug. 2015 stellten sie allerdings nur noch einen Anteil von 43 Prozent an allen nachreisenden Familienangehörigen.<sup>13</sup> Gleichzeitig war das Jahr durch einen erheblich angestiegenen Anteil nachreisender Kinder geprägt. Er belief sich auf 34 Prozent. Diese Verschiebung ist durch die steigende Zahl Geflüchteter zu erklären, die ihre im Herkunftsland oder in Transitländern zurückgebliebenen Kinder nachholen. Die verbleibenden Familienangehörigen waren nachreisende Ehemänner (15 Prozent), Eltern oder sonstige Familienangehörige (8 Prozent).

Die Muster des Familiennachzuges unterscheiden sich je nach Zuwanderungsland und -geschichte. Der Familiennachzug aus der Tür-

**06** Vgl. Herbert Brücker et al., Zuwanderungsmonitor, IAB, Aktuelle Berichte 4/2017.

**07** Vgl. Babka von Gostomski (Anm. 5), S. 5.

**08** Anteil der Leistungsberechtigten nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) an der jeweils betrachteten Bevölkerungsgruppe von 0 bis zur Regelaltersgrenze (65).

**09** Vgl. Brücker et al. (Anm. 6), S. 5.

**10** BAMF, Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2016, Abfragestand: 3. 4. 2017, [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2016/2016-integrationskursgeschaeftsstatistik-gesamt\\_bund.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2016/2016-integrationskursgeschaeftsstatistik-gesamt_bund.pdf?__blob=publicationFile), S. 6.

**11** Vgl. BMI/BAMF (Anm. 2), S. 228.

**12** Zu den Voraussetzungen vgl. Janne Grote, Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland, BAMF-Working Paper 73/2017, S. 26 ff.

**13** Vgl. BMI/BAMF (Anm. 2), S. 115.

kei und dem ehemaligen Jugoslawien ist dadurch charakterisiert, dass neben Ehefrauen auch vergleichsweise viele Ehemänner einreisen. Oftmals handelt es sich um intraethnische Ehen mit einem Partner gleicher Herkunft, der schon lange in Deutschland lebt, teilweise in Deutschland geboren ist und/oder die deutsche Staatsangehörigkeit hat.<sup>14</sup> Aus anderen Ländern kommen hingegen sehr wenige Männer. Dazu gehören etwa Russland, die Ukraine oder Thailand. Viele der Frauen aus diesen Ländern sind mit einem deutschen Partner ohne Migrationshintergrund verheiratet. Für den Ehegattennachzug war damit viele Jahre bestimmend, dass die Familien in Deutschland neu gegründet wurden.

2015 bildeten syrische Staatsangehörige mit einem Anteil von 19 Prozent erstmals die größte Gruppe unter den nachgereisten Familienangehörigen. Mehrheitlich handelte es sich um Kinder. Außerdem reisten viele Ehefrauen ihren zuvor nach Deutschland geflohenen Ehepartnern nach. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ab, dass im Zuge der jüngsten Flüchtlingszuwanderung die klassische Form des Familiennachzuges, die bereits in den 1970er Jahren verbreitet war, wieder an Bedeutung gewinnt. Klassische Form heißt: Die Familie bestand bereits vor der Migration, beide Partner stammen aus dem gleichen Herkunftsland und wandern zeitversetzt zu. Ein wichtiger Unterschied zu dem oben dargestellten Muster ist, dass sich beide Partner in Deutschland neu orientieren und in einem noch fremden gesellschaftlichen System zurechtfinden müssen. Es ist zu erwarten, dass diese Familien in vielen Lebensbereichen Unterstützung durch zielgruppen-gerechte Beratungsangebote bedürfen.

#### MIGRATION ZUM ZWECK DER ERWERBSTÄTIGKEIT

Die Rahmenbedingungen im Bereich Arbeitsmigration aus Drittstaaten wurden angesichts des steigenden Fachkräftebedarfs in den vergangenen Jahren deutlich gelockert. Während bis 2012 die Einreise zum Zweck der Erwerbstätigkeit an ein konkretes Stellenangebot gebunden war, wurde diese Regelung mittlerweile liberalisiert. Personen mit einem Hochschulabschluss können

seitdem auch ohne Arbeitsplatzangebot einreisen und in Deutschland auf Stellensuche gehen. Bei Personen ohne Berufsausbildung ist die Einreise zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach wie vor an ein Arbeitsplatzangebot gekoppelt. Im Sommer 2012 wurde zudem die Blaue Karte EU als Aufenthaltstitel für Akademiker eingeführt, die über ein konkretes Arbeitsplatzangebot verfügen, mit dem ein Mindestgehalt erzielt wird.

Insgesamt wurden im Bereich der Erwerbsmigration im Jahr 2015 38 836 Aufenthaltserlaubnisse an Zuwanderer nach den Paragraphen 18 bis 21 des Aufenthaltsgesetzes erteilt. Hauptherkunftsländer waren insbesondere die Vereinigten Staaten, Indien, Bosnien-Herzegowina, Serbien (inklusive dem ehemaligen Staatenbund Serbien und Montenegro) und China. Allein mit einer Blauen Karte EU sind rund 7000 Personen eingereist. 44 Prozent von ihnen erhielten die Blaue Karte EU für eine Beschäftigung in einem sogenannten Mangelberuf, das heißt eine Beschäftigung als Humanmediziner, IT-Fachkraft, Ingenieur, Mathematiker oder Naturwissenschaftler. Die meisten Blauen Karten EU wurden an Staatsangehörige aus Indien erteilt; mit Abstand gefolgt von der Russischen Föderation, der Ukraine, China sowie den Vereinigten Staaten. Für die Erteilung einer Blauen Karte EU sind keine deutschen Sprachkenntnisse nachzuweisen. Familienangehörige eines Inhabers einer Blauen Karte EU haben zudem einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, ohne dass der zuziehende Ehegatte Deutschkenntnisse nachweisen muss.

Laut einer aktuellen repräsentativen BAMF-Studie zu Inhabern einer Blauen Karte EU sind insgesamt zwei Drittel der Befragten in einem MINT-Beruf (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) tätig und ein Fünftel als Humanmediziner.<sup>15</sup> Knapp ein Drittel der Befragten war bereits vor der Berufstätigkeit für einen Studienaufenthalt in Deutschland und konnte somit erste Sprachkenntnisse erwerben. Von den Personen, die zu Beginn der Berufstätigkeit über keine Deutschkenntnisse verfügten, konnte die große Mehrheit (90 Prozent) ihr Sprachniveau erhöhen. Als Grund für die Zuwanderung nach Deutschland wurden am häufigsten der Wunsch nach internationaler Erfahrung und mangelnde Perspektiven im Herkunftsland angegeben. Etwa

<sup>14</sup> Vgl. Tobias Büttner/Anja Stichs, Die Integration von zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten in Deutschland, BAMF, Forschungsbericht 22/2014, S. 97 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Elisa Hanganu/Barbara Heß, Die Blaue Karte EU in Deutschland, BAMF, Forschungsbericht 27/2016.

ein Drittel der Teilnehmer plant dauerhaft, in Deutschland zu bleiben.

Mit Blick auf die gesamte Erwerbsmigration zeigt sich, dass mittlerweile fast jeder fünfte Arbeitsmigrant eine Blaue Karte EU besitzt. Insgesamt wurden seit August 2012 bis September 2015 35 000 Blaue Karte EU erteilt, womit sie sich als wichtiges Instrument für Fachkräftegewinnung etabliert hat.

### MIGRATION ZUM ZWECK DER AUSBILDUNG

Die Zahl der Bildungsausländer hat insbesondere in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Lange Jahre schwankte ihre Zahl um die 180 000 Personen. Im Wintersemester 2012/13 wurde erstmals die Schwelle von 200 000 Personen überschritten.<sup>16</sup> Im Wintersemester 2015/16 studierten in Deutschland rund 250 000 ausländische Staatsangehörige, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben hatten. Ihr Anteil an allen Studierenden betrug 9 Prozent.

Die in Deutschland studierenden Bildungsausländer kommen aus verschiedensten Ländern. Fast zwei Drittel der Studienanfänger waren Drittstaatsangehörige, rund ein Drittel EU-Staatsangehörige. Die größten Gruppen bildeten 2015 Staatsangehörige aus China (11 Prozent), Indien und Italien (jeweils 5 Prozent). Bei der Studienwahl dominierten ingenieurwissenschaftliche Fächer. 36 Prozent der Bildungsausländer studierten in diesem Bereich. An zweiter Stelle folgten Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (29 Prozent).

Die aus dem Ausland kommenden Studierenden streben überwiegend an, ihr Studium in Deutschland abzuschließen.<sup>17</sup> Allerdings ist das Risiko des Studienabbruchs bei Bildungsausländern höher: Nach einer aktuellen Studie beenden gut 40 Prozent von ihnen das Bachelorstudium ohne Abschluss. Bei Studierenden ohne Migrationshintergrund lag die Abbruchquote dagegen bei unter 30 Prozent.<sup>18</sup> Als Gründe wer-

den Sprachprobleme, andere Lern- und Wissenschaftstraditionen, finanzielle Probleme sowie unzureichende Unterstützung im Freundes- und Familienkreis genannt. Oftmals fehlen Kontakte zu Personen, die das deutsche Universitätssystem aus eigener Erfahrung kennen.

Haben ausländische Studierende dagegen erfolgreich ihr Studium abgeschlossen, zeigen sie nach den Ergebnissen der BAMF-Absolventenstudie eine überwiegend erfolgreiche Erwerbsbeteiligung. Mit 38 Prozent sind die Befragten überdurchschnittlich häufig in MINT-Berufen beschäftigt. Die große Mehrheit möchte über mehrere Jahre in Deutschland bleiben, ein Drittel sogar für immer.<sup>19</sup> Insofern liegt hier Potenzial zum Ausgleich von Fachkräfteengpässen in Deutschland.

### MASSNAHMEN ZUR INTEGRATION

Für die Zuwanderer steht eine Vielzahl an Maßnahmen in den Bereichen Sprachvermittlung, Bildung, Integration in Ausbildung und Arbeit sowie gesellschaftliche Integration zur Verfügung. Verantwortlich für die Maßnahmen sind sowohl der Bund, die Länder als auch die Kommunen.<sup>20</sup>

Zentraler Punkt ist die Vermittlung der deutschen Sprache. Dies beginnt bereits mit Sprachfördermaßnahmen in den Kitas. Maßnahmen wie das Programm „Sprach-Kitas“ werden von der Bundesregierung über die Programmlaufzeit von 2016 bis 2019 mit jährlich bis zu 100 Millionen Euro gefördert.<sup>21</sup> Daran schließt die schulische Sprachförderung im Fach Deutsch an, die sich an Kinder wendet, deren Deutschkenntnisse nicht ausreichen. Die Formate sind je nach Alter der Kinder, Schulform und Bundesland unterschiedlich.<sup>22</sup>

Der Integrationskurs ist das Kernstück der Integrationsmaßnahmen für erwachsene Zu-

**16** Vgl. BMI/BAMF (Anm. 2), S. 75 ff.

**17** Vgl. Simone Burkhardt et al., *Wissenschaft Weltoffen 2016. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland*, Bielefeld 2017, S. 6.

**18** Die Quoten wurden auf der Basis des Absolventenjahrganges 2012 berechnet. Siehe Simon Morris-Lange, *Allein durch den Hochschuldschungel. Hürden zum Studienerfolg für international Studierende und Studierende mit Migrationshintergrund*, Berlin 2017, S. 15.

**19** Vgl. Elisa Hanganu/Barbara Heß, *Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen*, BAMF, Forschungsbericht 23/2014.

**20** Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen*, Berlin 2012.

**21** Siehe <http://sprach-kitas.fruehe-chancen.de>.

**22** Zu verschiedenen Modellen vgl. Mona Massumi et al., *Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem*, Köln 2015, S. 43–51.

wanderer, finanziert vom Bund und umgesetzt vom BAMF. Neben dem allgemeinen Integrationskurs (600 Stunden Sprachkurs, 100 Stunden Orientierungskurs) gibt es Kurse mit Alphabetisierung, Kurse für Frauen, Eltern, Jugendliche und junge Erwachsene (die nicht mehr der Schulpflicht unterliegen), Förderkurse (900 Stunden Sprachkurs) sowie Intensivkurse (400 Stunden Sprach-, 30 Stunden Orientierungskurs) für Zugewanderte mit einem Schul- oder Ausbildungsabschluss (analog der Hochschulreife). Bei circa 1700 Trägern (zum Beispiel Volkshochschulen, private Sprach- und Fachschulen, Bildungsstätten) wurden allein 2016 rund 20 000 Kurse begonnen. Insgesamt haben von 2005 bis 2016 etwa 1,65 Millionen Personen einen Integrationskurs begonnen, davon 339 578 im Jahr 2016, was fast eine Verdoppelung gegenüber dem Vorjahr darstellt und unter anderem auf die starke Flüchtlingszuwanderung 2015 zurückzuführen ist.<sup>23</sup>

Spracherwerb wird aber auch gefördert, um die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern: In den Sprachkursen, die aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert und vom BAMF angeboten werden (ESF-BAMF-Programm), können Zuwanderer seit 2007 berufsrelevante Sprachkenntnisse erwerben. Zielgruppe sind Personen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld I und II, aber auch arbeitssuchende Personen mit Migrationshintergrund und geringen Sprachkenntnissen (mindestens Niveau A1).<sup>24</sup> Dieses Programm läuft allerdings aus und wird durch die berufsbezogene Deutschsprachförderung ersetzt, die 2015 geschaffen wurde und ebenfalls vom BAMF umgesetzt wird. Dieses Programm soll individuelle Bedürfnisse besser erfassen. Daher gibt es neben einem Basismodul (300 Stunden) anschließende Spezialmodule für verschiedene Berufe; ebenso für Personen, die sich in einem Verfahren zur Anerkennung ihre ausländischen Qualifikationen befinden, oder für Personen, die im regulären Integrationskurs nicht das Niveau B1 erreichen konnten.<sup>25</sup>

**23** Vgl. BAMF (Anm. 10), S. 3.

**24** Vgl. BAMF, Das ESF-BAMF-Programm, 25.5.2016, [www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/DeutschBeruf/Deutschberuf-esf/deutschberuf-esf-node.html](http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/DeutschBeruf/Deutschberuf-esf/deutschberuf-esf-node.html).

**25** Vgl. BAMF, Berufsbezogene Deutschsprachförderung (gem. § 45a AufenthG), 13.6.2017, [www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/DeutschBeruf/Bundesprogramm-45a/bundesprogramm-45a-node.html](http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/DeutschBeruf/Bundesprogramm-45a/bundesprogramm-45a-node.html).

Arbeitsmarktorientierte Maßnahmen zur Integration, die hier anschließen, sind zum Beispiel solche aus dem IQ-Programm „Integration durch Qualifizierung“, das über 400 Teilprojekte umfasst mit Schwerpunkten in den Bereichen Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung. Dazu kommen Qualifizierungsmaßnahmen für Personen, die über ausländische Abschlüsse verfügen.<sup>26</sup> Für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse haben sowohl der Bund als auch die Länder für die Berufe in ihren jeweiligen Zuständigkeiten Anerkennungsgesetze erlassen und Stellen für die Anerkennung bestimmt.

Bund und Länder fördern auch die Beratung für Zuwanderer. Seit 2005 gibt es die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer als zeitlich befristetes und individuelles Beratungsangebot durch Träger der Wohlfahrtspflege (oft in der Sprache des Herkunftslandes). Es richtet sich an Neuzugewanderte über 27 Jahre. Auch schon länger hier lebende Zuwanderer können beraten werden, wenn ein „nachholender Integrationsbedarf“ vorliegt.<sup>27</sup> Daneben gibt es, gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die Beratung der Jugendmigrationsdienste (JMD) für Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 Jahren. Die JMD arbeiten dabei mit Schulen, Ausbildungsbetrieben, Integrationskursträgern und anderen Einrichtungen der Jugendhilfe zusammen.

Daneben fördern Bund, Länder und Kommunen Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern. Hierzu gehören etwa Kurse speziell für Frauen oder Angebote aus dem Bereich Integration durch Sport mit zielgruppenspezifischen Angeboten. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration weist aber zu Recht darauf hin, dass neben all den spezifischen Maßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund auch die allgemeinen Maßnahmen in den zentralen Bereichen der Familien- und Arbeitsmarkt- sowie der Bildungspolitik eine integrierende Wirkung entfalten.<sup>28</sup>

**26** Zur Programmübersicht siehe [www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/programmuebersicht.html](http://www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/programmuebersicht.html).

**27** Ausführlich Lisa Brandt et al., Zehn Jahre Migrationsberatung für Erwachsene (MBE), BAMF, Forschungsbericht 25/2015.

**28** Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014, Berlin 2014, S. 152–160.

## FAZIT

Auch wenn in den vergangenen zwei Jahren fast ausschließlich über Fluchtmigration gesprochen wurde, war und ist die Zuwanderung nach Deutschland vielfältiger. Sie umfasst ganz überwiegend EU-Bürger und auch ausländische Studierende. Gemeinsam ist jenen, die neu nach Deutschland kommen, dass sie ganz überwiegend in jungem Alter sind und einen längeren Aufenthalt in Deutschland anstreben. Das bringt sowohl Chancen als auch Herausforderungen mit sich.

Heute hält der Staat heute ein breites Angebot an Integrationsmaßnahmen bereit. Im Vordergrund stehen der Erwerb der deutschen Sprache und die Teilhabe am Arbeitsmarkt. Die Maßnahmen sollen die notwendigen Voraussetzungen für die gesellschaftliche Integration schaffen, die aber

nicht als einseitige Anpassung der Zuwanderer zu begreifen ist, sondern als ein fortwährender Prozess, der die gesamte Gesellschaft betrifft.

### ÖZLEM KONAR

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des BAMF.  
oezlem.konar@bamf.bund.de

### AXEL KREIENBRINK

ist Referatsleiter im Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des BAMF.  
axel.kreienbrink@bamf.bund.de

### ANJA STICHS

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des BAMF.  
anja.stichs@bamf.bund.de

# Politisch, aktuell und digital

APuZ – auch im ePub-Format  
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)



# SPRACHE, KULTUR, ARBEIT?

## Zur Inklusion neu Zugewanderter durch Bildung

Anselm Böhmer

Fluchtbedingte Migration bewegt die europäischen Gesellschaften seit 2015 in einem lange nicht mehr gekannten Maß, und sie formt die deutsche Gesellschaft.<sup>01</sup> Insofern liegen vielfältige Erfahrungen über Chancen und Probleme für die Inklusion neu Zugewanderter in Bildungsinstitutionen vor. Im Folgenden soll jedoch nicht über die Ursachen und die Konsequenzen der Migrationsbewegungen diskutiert werden. Vielmehr wird aus einer bildungsbezogenen Perspektive danach gefragt, wo und wie neu Zugewanderte ihren Ort im deutschen Bildungssystem – und dabei vor allem in die Schule – finden können und vor welchen Herausforderungen die Bildungseinrichtungen infolgedessen stehen. Im Mittelpunkt stehen Fragen der Inklusion und damit der strukturellen Einbindung neu Zugewanderter in Bildungsinstitutionen.

### GESELLSCHAFTLICHER RAHMEN FÜR INKLUSION DURCH BILDUNG

Hintergrund der jüngeren Migrationsbewegungen sind globale Prozesse, die in ihrem Umfang und in ihrer Dynamik als einzigartig bewertet werden. So waren Ende 2016 65,6 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht.<sup>02</sup> In Deutschland wird davon ausgegangen, dass 2015 die Zahl der Einreisenden „bei rund 890 000 Menschen gelegen hatte, von denen ca. 50 000 in andere EU-Staaten weitergereist sein dürften“.<sup>03</sup> Seitdem ist, nicht zuletzt wegen der sogenannten EU-Türkei-Erklärung, die Zahl der neuerlich Zuwandernden merklich zurückgegangen.

Für die Situation in Deutschland wiederum wurde ermittelt, dass die Altersstruktur der Zugewanderten deutliche Konsequenzen für die Aufgaben der Bildungsarbeit in Deutschland haben wird.<sup>04</sup> Denn unter den im Zeitraum von Januar bis November 2016 insgesamt 702 492 nach Deutschland Zugewanderten waren 36 Prozent im Alter zwischen 0 und 17 Jahren (2015: 31 Prozent von 441 889 Menschen).<sup>05</sup> Viele dieser Zu-

wandernden suchen Schutz, weitere Motive wie soziostrukturelle Besonderheiten oder individuelle Wertpräferenzen können hinzutreten.<sup>06</sup> Daraus ergeben sich recht vielfältige Konsequenzen für die deutsche Gesellschaft und die dabei praktizierten Bildungskonzepte.

Internationale Vergleichsstudien wie PISA, TIMSS und IGLU machen seit über eineinhalb Jahrzehnten deutlich, dass das deutsche Bildungskonzept merkliche Schwächen aufweist, da es aufgrund sozialer Unterschiede den Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund bis zum heutigen Tag nicht dieselben Bildungschancen ermöglicht wie jenen ohne Migrationshintergrund.<sup>07</sup> Dass zudem eine erhebliche Zahl von Mädchen und Jungen mit dem erwähnten persönlichen oder familiären Bezug zu Migration nach der Regelschule keine Ausbildung oder ein Studium aufnehmen können, sondern sich im sogenannten Übergangssystem wiederfinden – diejenigen afrikanischer Herkunft gar zu 70 Prozent –, ist darüber hinaus Indiz für eine Bildungspolitik, die ihre Aufgabe einer „Inklusion durch Bildung“ nicht angemessen verwirklicht.<sup>08</sup>

Aktuell steht gerade für neu Zugewanderte ein recht heterogenes Bildungsangebot bereit, das grob formuliert drei Ziele zu erreichen versucht: *erstens* die Vermittlung der deutschen Sprache auf einem Niveau, das eine Verständigung im alltäglichen Umfeld erlaubt; *zweitens* den Anschluss an die alltägliche Lebensführung der Mehrheitsbevölkerung durch alltagspraktische Kenntnisse und Fähigkeiten; *drittens* die Vermittlung in Beschäftigung, wozu Praktika, Ausbildungen und unterschiedliche Formen der Erwerbsarbeit gehören.

### EINFLUSSFAKTOREN FÜR DIE INKLUSION IN BILDUNGSEINRICHTUNGEN

Die Praxis zur Bildung von neu Zugewanderten ist bislang bestenfalls in ersten Ansätzen

erhoben,<sup>09</sup> dennoch lassen sich einige wissenschaftliche Publikationen, Erfahrungen mit der Bildungspraxis und Selbstdarstellungen von Bildungsinstitutionen heranziehen, um erste Tendenzen zu beschreiben.<sup>10</sup> Auf der Basis früherer Forschungsbefunde und jüngster Erhebungen zu Geflüchteten in Deutschland „erscheint eine Erwerbstätigenquote von 50 Prozent unter den Geflüchteten nach etwa fünf Jahren realistisch“.<sup>11</sup>

Zugleich ist bekannt, dass bislang Migrantinnen und Migranten, selbst bei gleichen Leistungen, nicht dieselben Erträge im Bildungssystem<sup>12</sup> oder auf dem Arbeitsmarkt<sup>13</sup> erwarten können. Folglich muss bereits seit geraumer

Zeit von einer Diskriminierung zugewanderter Menschen und ihrer Nachkommen im deutschen Bildungssystem sowie auf dem Arbeitsmarkt gesprochen werden.<sup>14</sup> Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sie nicht primär als Zugewanderte, sondern als soziale Randgruppen benachteiligt werden.<sup>15</sup> Deutlich wird für die Bildungsungleichheit, dass „der Migrationseffekt im Grunde ein sozialer Effekt“ ist.<sup>16</sup> Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Bildungsbenachteiligung von Migrantinnen und Migranten als soziale Benachteiligung zu verstehen und „eine deutliche Reduzierung der sozialen Selektivität des deutschen Bildungssystems, und hier speziell der Sekundarstufe“ anzustreben.<sup>17</sup>

Hierbei ist einem besonderen Vehikel der Integration Aufmerksamkeit zu schenken: Für die deutsche Sprache betont zum Beispiel die Kultusministerkonferenz im Hinblick auf junge Geflüchtete, dass „gelingende Integration der Kinder und Jugendlichen wesentlich davon abhängt, wie schnell und gut sie die deutsche Sprache erlernen und wie schnell sie in die Regelangebote unseres Bildungssystems aufgenommen

**01** Umfangreiche Hinweise bieten Hans-Peter Blossfeld et al., *Integration durch Bildung. Migranten und Flüchtlinge in Deutschland*, Gutachten, Münster 2016; Micha Brumlik, *Flüchtlinge als deutsches Narrativ*, in: Cinur Ghaderi/Thomas Eppenstein (Hrsg.), *Flüchtlinge. Multiperspektivische Zugänge*, Wiesbaden 2017, S. 67–78; Marianne Krüger-Potratz, *Migration als Herausforderung für öffentliche Bildung. Ein Blick zurück nach vorn*, in: Aysun Doğmuş/Yasemin Karakaşoğlu/Paul Mecheril (Hrsg.), *Pädagogisches Können in der Migrationsgesellschaft*, Wiesbaden 2016, S. 13–41; Jochen Oltmer, *Globale Migration. Geschichte und Gegenwart*, München 2016<sup>2</sup>.

**02** Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, Genf 2016, S. 5.

**03** Bundesregierung, *Migrationsbericht 2015*, Drucksache 18/10700, 15.12.2016, S. 10.

**04** Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz, *Geflüchtete Kinder und Jugendliche*, Dossier 1/2016, S. 1; Bundeszentrale für politische Bildung, *Zahlen zu Asyl in Deutschland*, 9.5.2017, [www.bpb.de/218788](http://www.bpb.de/218788).

**05** Vgl. Anna-Katharina Rich, *Asylerstantragsteller in Deutschland im Jahr 2015. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), BAMF-Kurzanalyse 3/2016; zu denen in 2016 vgl. Matthias Neske/Anna-Katharina Rich, *Asylerstantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit*, BAMF-Kurzanalyse 4/2016.

**06** Vgl. Herbert Brücker/Nina Rother/Jürgen Schupp, *IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse*, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IAB-Forschungsbericht 14/2016; Herbert Brücker et al., *Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration. IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten*, BAMF-Kurzanalyse 5/2016.

**07** Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, *Bildung in Deutschland 2016*, Bielefeld 2016; Jürgen Baumert/Gundel Schümer, *Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb*, in: Jürgen Baumert et al. (Hrsg.), *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*, Opladen 2001, S. 323–410; Kristina Reiss et al., *PISA 2015. Eine Studie zwischen Kontinuität und Innovation*, Münster–New York 2016.

**08** Vgl. ebd., S. 176.

**09** Vgl. Robert Bosch Stiftung/Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration, *Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen*, Berlin 2016, S. 25; Blossfeld et al. (Anm. 1); Werner Schiffauer et al., *So schaffen wir das. Eine Zivilgesellschaft im Aufbruch*, Bielefeld 2017.

**10** Vgl. BAMF, *Schulische Bildung von Migranten in Deutschland*, Nürnberg 2008; Monika Stürzer et al., *Schulische und außerschulische Bildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund*, München 2012.

**11** Herbert Brücker et al., *Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Der Stand zum Jahresbeginn 2017*, IAB, *Aktuelle Berichte* 4/2017, S. 1.

**12** Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Anm. 7), S. 170ff.; Reiss et al. (Anm. 7).

**13** Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven*, Berlin 2014.

**14** Vgl. ebd., S. 33f.

**15** Vgl. Martin Biewen/Madalina Tabalaga, *Life-Cycle Educational Choices: Evidence for Two German Cohorts*, Bonn 2016; Melihan Cinar et al., *Kinder-Migrationsreport*, München 2013.

**16** Kai Maaz et al., *Herkunft zensiert? Leistungsdiagnostik und soziale Ungleichheiten in der Schule*, Düsseldorf 2011; vgl. Minna-Kristiina Ruokonen-Engler, *„Die Macht der Sprache“*. Zur Bedeutung der Sprache als Ausschlussmechanismus am Beispiel der Partizipation in schulischen Elternbeiräten, in: *Migration und Soziale Arbeit* 4/2015, S. 329–334.

**17** BAMF (Anm. 10), S. 55.

werden können“.<sup>18</sup> Mit dieser politischen Position korrespondiert eine geläufige schulische Praxis – die Verwendung einer Hochform der deutschen Sprache.<sup>19</sup> Geht man gegenwärtig von einem „monolingualen Habitus“<sup>20</sup> der Schulen aus, der Gepflogenheit also, lediglich eine einzige Sprache für den Unterricht zu nutzen, so wird deutlich, warum auf das Erlernen und Beherrschen dieser deutschen Hochsprache so viel Wert gelegt wird. Denn aufgrund der faktisch gegebenen Verhältnisse in deutschen Schulen wird eine andere als die deutsche Sprache für gewöhnlich kaum Akzeptanz finden; eine Ausnahme können höchstens solche Sprachen bieten, deren sprachliches Renommee höher angesetzt wird.<sup>21</sup>

Zugleich zeigt sich, dass der Beherrschung der deutschen Sprache in allen migrantischen Milieus in Deutschland ein hoher Stellenwert beigegeben wird.<sup>22</sup> Rund 90 Prozent der Geflüchteten geben bei ihrer Einreise in Deutschland an, über keine Deutschkenntnisse zu verfügen. Dies ändert sich allerdings bald: „Von den Geflüchteten, die länger als zwei Jahre in Deutschland waren, beläuft sich der Anteil mit guten oder sehr guten Deutschkenntnissen nach Selbsteinschätzung auf 32 Prozent, mit mittleren auf 37 Prozent.“<sup>23</sup>

Deutlich wird, dass die Effekte eines Bildungssystems, das unter anderem durch die starke Betonung (hoch-)sprachlicher Kompetenzen Ungleichheit zuallererst „produziert“, durch solche individuellen Anstrengungen allein nicht reduziert werden können. Die offenkundigen Fehler des deutschen Bildungssystems müssen insofern systematisch angegangen werden.

**18** Kultusministerkonferenz, Erklärung der Kultusministerkonferenz zur Integration von jungen Geflüchteten durch Bildung, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 6. 10. 2016, S. 2.

**19** Vgl. Annika Obermayer, *Bildungssprache im grafisch designnten Schulbuch. Eine Analyse von Schulbüchern des Heimat- und Sachunterrichts*, Bad Heilbrunn 2013.

**20** Ingrid Gogolin, *Der monolinguale Habitus der multilingualen Schule*, Münster 2008<sup>2</sup>.

**21** Vgl. Inci Dirim/Anke Wegner, *Bildungsgerechtigkeit und der Umgang mit migrationsbedingter Mehrsprachigkeit in Schule und Unterricht*, in: dies. (Hrsg.), *Mehrsprachigkeit und Bildungsgerechtigkeit*, Opladen u. a. 2016, S. 198–222.

**22** Vgl. Heiner Barz et al., *Große Vielfalt, weniger Chancen. Eine Studie über die Bildungserfahrungen und Bildungsziele von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland*, Essen-Düsseldorf 2015; Ingrid Gogolin, *Vervielfältigung von sprachlicher Vielfalt*, in: *Migration und Soziale Arbeit* 4/2015, S. 292–298.

**23** Brücker/Rother/Schupp (Anm. 6), S. 9.

## GEPLANTE MASSNAHMEN ZUR INKLUSION

Aus der Forschung ist bekannt, dass sich Bildungsinvestitionen dann am meisten lohnen, wenn sie möglichst früh erfolgen. So wurde errechnet, dass der größte Nutzen von Bildungsinvestitionen daraus gewonnen werden kann, dass die Dauer der vorschulischen Bildung merklich erhöht wird.<sup>24</sup> Es konnte gezeigt werden, dass die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, besonders gesteigert werden kann, wenn ein Kind eine Krippe besucht hat; für Migrantinnen und Migranten wird eine relative Steigerung von 55,6 Prozent ausgewiesen.<sup>25</sup>

### Kitas

Gerade auf kommunaler Ebene, auf der die öffentlichen Kindertagesstätten verortet sind, finden sich Planungen mit dem Ziel, integrative Maßnahmen zu etablieren.<sup>26</sup> Dazu zählen etwa die von der Arbeit mit Kindern aus Familien mit Bezug zu Migration bekannten Sprachförderprogramme, die dann allerdings exkludierend wirken, wenn Kinder aus ihrem Gruppenalltag herausgenommen werden, um andernorts an einem „besonderen“ Projekt der Sprachförderung teilzunehmen. Aus kommunaler Praxis ist ferner bekannt, dass Kinder aus Gemeinschaftsunterkünften nicht in kommunale Kindertagesstätten inkludiert, sondern innerhalb ihrer Unterkünfte oder aber in exklusiv für sie geschaffenen Einrichtungen in unmittelbarer Nachbarschaft ihrer Unterkünfte betreut werden sollen. Sozialräumliche Brückenprojekte wie zum Beispiel eine „Mobile Kita“ in Gelsenkirchen, ferner Familienzentren oder mehrsprachige und alltagsintegrierte Elternarbeit – unter anderem Elternbriefe in unterschiedlichen Sprachen, Weiterbildungsangebote für zuge-

**24** Vgl. Blossfeld et al. (Anm. 1), S. 129ff.; Deutsches Jugendinstitut, *Starting Strong III. Eine Qualitäts-Toolbox für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung*, München 2013.

**25** Vgl. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, *Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland*, Gütersloh 2008.

**26** Im Folgenden werden nur ausgesuchte Erfahrungen und Kenntnisse dargeboten, die der Autor im Rahmen seiner eigenen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema sowie in ersten Erhebungen für ein Forschungsprojekt zu sozialräumlichen und bildungsbezogenen Räumen Geflüchteter sammeln konnte. Das Pilotprojekt wird gefördert durch die Pädagogische Hochschule Ludwigsburg.

wanderte Eltern innerhalb der Kita während der Betreuungszeit ihrer Kinder – können solche Separierungen bereits im Alltag unterlaufen. Darüber hinaus finden sich zahlreiche elternbildende Programme, die Erziehungskompetenzen, unter anderem von Zugewanderten, stärken sollen.<sup>27</sup>

Weitere Planungen beziehen zum Beispiel Kulturabende ein, bei denen man fremde Kulturen miteinander bekannt machen möchte. Dass dabei unterschiedlichste Menschen aus einem Herkunftsland homogenisiert und kulturell als „fremd“ markiert werden, die sich in jenem Herkunftsland in aller Regel nicht bekannt oder gar suspekt waren, wird dabei für gewöhnlich nicht diskutiert.

### Schulen

Für die schulische Bildung wird die Trias von individueller (Sprach-)Förderung, rascher Integration in das Regelsystem sowie Unterstützung für die Schulkarriere maßgeblich gemacht. Analyseinstrumente zur Erhebung von „Potenzial & Perspektiven“ (Baden-Württemberg) wurden entwickelt, um die schulischen Angebote der Situation der neu Zugewanderten individuell angleichen zu können. Während der Schulphase können Schullaufbahnberatung und -konferenzen durchgeführt werden, sodass sich die individuellen Fortschritte in Form und Umfang des Unterrichts niederschlagen. Schulsozialarbeit ist eine Bildungsform, die auch Geflüchtete gut erreichen kann. Die sogenannten Willkommens-, Vorbereitungs- oder VABO<sup>28</sup>-Klassen mit ihrem Anfangsunterricht sind ein weiteres Beispiel, wie neu zugewanderte Kinder und Jugendliche auf die Nutzung der Alltagssprache und institutionelle Regularien vorbereitet werden sollen. Dabei scheint sich eine vorübergehende Separierung nur dann zu bewähren, wenn sie kombiniert wird mit kultur- und sprachsensiblen Unterricht, situativ orientierter Flexibilität, sozialpädagogischer Betreuung und einem Übergangskonzept, das den Fokus auf eine tatsächlich gelingende Ausbildung oder den erfolgreichen Übergang in eine weiterführende Schule legt.<sup>29</sup> Darüber hinaus kommen Patenprojekte zwischen bereits länger in Deutschland beschulten und neu zugewander-

ten Schülerinnen und Schülern etwa bei Sportaktivitäten oder Kontakten zu sozialräumlichen Akteuren (wie Kulturzentren und Jugendtreffs) zum Einsatz.

An einzelnen Schulen werden eigene Sprachförderzentren etabliert, die Schülerinnen und Schüler im Wechsel mit dem Fachunterricht besuchen können (Nordrhein-Westfalen). Ferner werden in schulischer Hinsicht sprachensible Unterrichtsmodelle (Zukunftsbaukasten für Inklusivklassen, Frankfurt am Main), *empowerment*-orientierte Online-Bildungsangebote (Kiron Open Higher Education, Berlin) oder die Vorbereitung Geflüchteter auf die Bewerbung für das Studium an einer Kunst- oder Designhochschule (\*foundationClass, Berlin) entwickelt und auf diese Weise Inklusion auf dem Weg von Bildung angestrebt.<sup>30</sup> Wesentlich für die so geplante Entwicklung der Schulen ist die Bereitstellung von Ressourcen in angemessener Form und Umfang, die berufsbegleitende Weiterqualifikation der Lehrkräfte sowie die Bereitstellung von geeignetem didaktischen Material.

Im Bereich der Hochschulen finden sich unterschiedliche Initiativen, etwa weitere Lehrveranstaltungen auf Englisch anzubieten, um so Menschen mit geringen Deutschkenntnissen den Zugang zu akademischer Bildung zu eröffnen. Gleichzeitig werden höher qualifizierende Sprachkurse angedacht, die mit dem Sprachniveau C1 den Hochschulzugang gewährleisten können.

Tandem-Projekte, in denen regulär eingeschriebene Studierende und neu Zugewanderte in einer Art von Patenschaft miteinander lernen oder gemeinsam Freizeitaktivitäten ausüben, sind weitere Formen, in denen sich Hochschulen in der Arbeit mit Geflüchteten engagieren.

Im Hinblick auf Erwerbsarbeit werden unterschiedliche Bildungsangebote realisiert. Auch hier scheint der Fokus auf der bekannten Trias zu liegen: „Sprache, Ausbildung und Arbeit sind Schlüssel zur Integration.“<sup>31</sup> Dabei plant etwa das Bundesministerium für Bildung und Forschung in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks in einer Stufung von „Sprachförderung und einer allgemeinen Orientierung und Wertevermitt-

<sup>27</sup> Vgl. Blossfeld et al. (Anm. 1), S. 134ff.

<sup>28</sup> VABO: Vorqualifizierungsjahr Arbeit und Beruf.

<sup>29</sup> Siehe Trägerkreis Junge Flüchtlinge e.V., [www.schlau-schule.de](http://www.schlau-schule.de).

<sup>30</sup> Vgl. Schiffauer et al. (Anm. 9), S. 103ff.

<sup>31</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Berufsorientierung für Flüchtlinge*, Bonn 2016.

lung<sup>32</sup>, 10000 Geflüchteten bis 2018 den Weg in eine handwerkliche Ausbildung zu ermöglichen. Dies soll durch die Vermittlung von Berufsorientierung für Handwerksberufe in Verbindung mit individueller sozialpädagogischer Begleitung gelingen. Auch ein Bildungsjahr soll sprachlicher Förderung und beruflicher Erprobung erwachsener Geflüchteter dienen (Baden-Württemberg).

Zur praktischen Arbeit mit Geflüchteten wird ferner dargestellt, dass sich einige Konzerne mit betreuten und innerhalb des Konzerns anschlussfähig verorteten Praktika und mit Ausbildungsangeboten engagieren. Aus den handwerklichen Betrieben wiederum sind die Stimmen gegenwärtig doppeldeutig. Gelegentlich wird berichtet von einzelnen Verantwortlichen, die sich neu Zugewanderte in besonderer Intensität annehmen und dabei fast schon zum persönlichen Garanten der Inklusion einzelner Schutzsuchender werden. Nicht zu überhören sind jedoch auch jene Stimmen, die sich einen nach ihrer Vermutung hohen bürokratischen Aufwand ersparen wollen, den sie für den Fall der Bereitstellung eines Praktikums- oder gar Ausbildungsplatzes für einen Geflüchteten befürchten. Umgekehrt wird ebenso geschildert, dass dennoch angebotene Praktika als gewinnbringend für alle Beteiligten erlebt wurden.

Dass sich Inklusion gerade über Freizeit- und Sportaktivitäten erzielen lässt, scheint vielen Beteiligten bekannt zu sein. Immer mehr öffentliche Einrichtungen, Mitarbeitende der Wohlfahrtspflege sowie Schutzsuchende selbst suchen den Kontakt zu Vereinen in der Umgebung. Durch gemeinsame Aktivitäten bieten sie den neu Zugewanderten die Möglichkeit, mehr über den „deutschen Alltag“ zu erfahren – und nicht zuletzt die Gelegenheit, die eigenen sprachlichen Fähigkeiten zu verbessern. Die mitunter für Geflüchtete gegebene Armut (Einkommen, Wohnen, Arbeit) schließt sie allerdings von einigen Angeboten direkt aus.

#### LÄNGERFRISTIGE AUSWIRKUNGEN DER ZUWANDERUNG AUF DAS BILDUNGSSYSTEM

Diese Planungen und begonnenen Maßnahmen haben ihrerseits Konsequenzen für das Bildungssystem. Wie diese im Einzelnen aussehen können,

soll nun auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen geschätzt werden, um einige Hinweise auf mögliche Szenarien zu bieten.

So ist zunächst anzunehmen, dass die Zuwanderung die bisherigen Formen und etablierten Praktiken infrage stellen wird. Dies muss nicht zwingend deshalb erfolgen, weil neu Zugewanderte tatsächlich gänzlich andere oder schlicht keine Vorerfahrungen mit institutioneller Bildung mitbrächten, sondern bereits, weil eine diesbezügliche Vorannahme bei manchen Akteuren in den Bildungseinrichtungen (Schulleitungen, Schulverwaltung, Lehrende, Elternschaft) vertreten zu sein scheint. So genügt mitunter bereits die Ankündigung, dass alsbald Geflüchtete in die Schulklassen aufgenommen werden sollen, um rege Betriebsamkeit und Spekulationen über die Notwendigkeiten von besonderen Beschulungsformen in Gang zu setzen.

Bemerkenswert ist vor diesem Hintergrund eine Potenzialanalyse, die in einem Landkreis Baden-Württembergs erprobt wurde. Ziel des Verfahrens ist, die individuellen Potenziale von Schutzsuchenden sichtbar zu machen. Damit ließe sich ein Unterricht, der ohnehin mit Heterogenität umzugehen versteht, auf die Bildungsbedarfe neu Zugewanderte umstellen. Gleichwohl muss eine solche Bildungspraxis mit spezifischen Kompetenzen der Fachkräfte, multiprofessionellen Teams sowie finanziellen, räumlichen und zeitlichen Ressourcen gekoppelt sein, um tatsächlich zu „funktionieren“.<sup>33</sup>

Des Weiteren erscheint es sinnvoll, institutionelle Entwicklungen im Hinblick auf zum Beispiel Klassengrößen und Unterrichtsformen anzustoßen, um auf diese Weise die exkludierenden Mechanismen einer gesonderten Beschulung von neu Zugewanderten möglichst zu vermeiden.

Als weitere Auswirkung wäre eine tatsächlich höhere fachdidaktische Differenzierung der Bildungsprozesse zu erwarten. Sofern unterschiedliche Kenntnis- und Kompetenzstände vorliegen und zudem die Bildungshochsprache weiterhin hauptsächliches Vehikel des Unterrichtens ist, müssen die verschiedenen Voraussetzungen für Bildung in unterschiedliche Ausgestaltungen dieser Bildungsarbeit münden. Dass dazu angemessene Lehrmaterialien erstellt und diag-

<sup>33</sup> Vgl. Anselm Böhmer, *Bildung als Integrationstechnologie? Neue Konzepte für die Bildungsarbeit mit Geflüchteten*, Bielefeld 2016, S. 84ff.

<sup>32</sup> Ebd.

nostische Instrumente entwickelt sowie Kompetenzen für die Fachkräfte in den Bildungsinstitutionen vermittelt werden müssen, zeigen frühere Schulversuche.<sup>34</sup>

Die sozialräumliche Orientierung der Bildungseinrichtungen (wie die Arbeit mit sozialen Netzwerken vor Ort) kann gerade für neu Zugewanderte einen weiteren Schwerpunkt der Entwicklungen ausmachen. Dies gilt angesichts der alltäglichen Lebensführung von Geflüchteten, die sich um die Inklusion in den deutschen Alltag, wie zum Beispiel das Vereinsleben, bemühen. Die dortigen Akteure stellen insofern wertvolle Unterstützungspotenziale für die inklusiven Prozesse innerhalb der Bildungsinstitutionen dar. Gerade die wachsende Zahl der Ganztagschulen bietet hier zugleich den Rahmen, der solchen sozialräumlichen Akteuren ein angemessenes Setting eröffnen kann.

Von besonderer Bedeutung ist ganz offensichtlich die Sprache. Andernorts wurde bereits vorgeschlagen, den „monolingualen Habitus“<sup>35</sup> durch einen multilingualen und zuweilen vorsprachlichen zu ersetzen.<sup>36</sup> Die praktische Erfahrung zeigt jedoch, dass in solchen Zusammenhängen nicht völlig auf Sprache verzichtet werden kann, etwa wenn Konflikte zwischen verschiedenen Teilgruppen entstehen oder unterschiedliche Praktiken der alltäglichen Lebensführung aufeinandertreffen und hinterfragt werden.

Des Weiteren sollten grundlegende Regelungen überdacht werden, wie sich insbesondere im Hinblick auf unbegleitete Minderjährige zeigt: „Hilfreich wäre es, wenn bundesweit die Schulpflicht nicht im Alter von 18 Jahren endete und Schulen den Bildungserwerb weiter unterstützen könnten. Sinnvoll wäre ferner, wenn bei Geduldeten die Altersgrenze bei Beginn einer Ausbildung höher angesetzt oder entfallen würde.“<sup>37</sup> Auf diese Weise könnte jungen Zugewanderten eine verlässlichere Perspektive auf Inklusion durch Bildung und Ausbildung gewährt werden.

**34** Vgl. Georg Auernheimer/Lisa Rosen, Lehrer-Schüler-Interaktion in der Migrationsgesellschaft, in: Martin K. W. Schweer (Hrsg.), Lehrer-Schüler-Interaktion, Wiesbaden 2017<sup>3</sup>, S. 435–463, hier S. 450.

**35** Gogolin (Anm. 20).

**36** Vgl. Böhmer (Anm. 32), S. 87.

**37** Angela Bauer/Franziska Schreyer, Ausbildung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, IAB-Kurzbericht 13/2016, S. 8.

**38** Martina Löw/Thomas Geier, Einführung in die Soziologie der Bildung und Erziehung, Stuttgart 2014<sup>3</sup>.

## AUSBLICK

Von all diesen Auswirkungen können nicht nur neu Zugewanderte profitieren. Es ist letztlich nicht die Frage, wie „Andere“ durch Bildung dazu gebracht werden können, „uns“ gemäß zu leben. Vielmehr geht es um eine inklusive „Vergesellschaftung statt Integration“<sup>38</sup>, die dabei den Raum für vielfältige – und durchaus streitbare – Debatten darüber eröffnet, wie ein gesellschaftliches Zusammenleben angesichts höherer Zuwanderungsraten aussehen soll. Dass eine solche Debatte nicht bei null beginnt, sondern stets schon die Maßgaben der „offenen Gesellschaft“ zu berücksichtigen hat, dürfte selbstverständlich sein. Nun also kommt es darauf an, die offene Gesellschaft in einem möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens als inklusive Gesellschaft zu entwickeln – der Zuwanderung sei Dank.

### ANSELM BÖHMER

ist Professor für Allgemeine Pädagogik an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Inklusion und Partizipation, Migration und soziale Ausgrenzung. boehmer@ph-ludwigsburg.de

# ARBEITSMARKTINTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN

## Antwort auf den Fachkräftemangel?

*Wido Geis*

Kommen Menschen als Flüchtlinge nach Deutschland, können sie nicht unmittelbar nach ihrer Einreise am Arbeitsmarkt aktiv werden. Eine Erwerbstätigkeit ist in den ersten drei Monaten im Land bereits rein rechtlich ausgeschlossen. Auch in der Folgezeit ist es für Asylsuchende wegen der Unsicherheit über ihren Verbleib in Deutschland und noch ausstehender Integrations Schritte, wie dem Spracherwerb, zumeist schwierig, eine passende Beschäftigung zu finden. Erst wenn das Asylverfahren positiv beschieden ist, haben die Flüchtlinge eine klare Perspektive in Deutschland und Zugang zu allen Förderinstrumenten für die Arbeitsmarktintegration. Zu nennen ist hier insbesondere der Integrationskurs, in dem grundlegende Kenntnisse der deutschen Sprache erworben werden. Dieser wurde 2016 zwar für Asylbewerberinnen und -bewerber geöffnet, aber nur sofern diese eine gute Bleibeperspektive haben, was mit einer Schutzquote von über 50 Prozent gleichgesetzt wird, und soweit freie Platzkontingente zur Verfügung stehen.

Auch wenn in den vergangenen Jahren und Monaten das Bewusstsein gewachsen ist, dass eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen früh ansetzen muss und zuvor bestehende Restriktionen beim Zugang zu Arbeitsmarkt und Integrationsmaßnahmen für Asylbewerber abgebaut worden sind, ist die Anerkennung als Flüchtling – darunter fallen Asyl, Flüchtlingsschutz nach der Genfer Konvention, subsidiärer Schutz und nationale Abschiebeverbote – nach wie vor eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Integration in den deutschen Arbeitsmarkt. Dabei sind die Verfahren der im Rahmen des starken Flüchtlingszuzugs zwischen 2015 und 2016 nach Deutschland gekommenen Personen inzwischen weitgehend abgeschlossen. So wurde in diesen beiden Jahren bereits rund 570 000 Personen Flüchtlingsschutz gewährt, was einem Anteil von 58,7 Prozent der

rund 980 000 beschiedenen Asylverfahren entspricht.<sup>01</sup> Im ersten Quartal 2017 waren es nochmals 103 000, was einem Anteil von 46,5 Prozent der 220 000 abgeschlossenen Verfahren entspricht.<sup>02</sup> Auf eine Entscheidung warteten Ende März 2017 „nur“ noch rund 280 000 Personen.<sup>03</sup> Bleibt die Zahl der neu einreisenden Asylsuchenden auf einem Niveau von monatlich rund 15 000, wie es in den ersten Monaten 2017 der Fall war, dürften diese Asylverfahren spätestens bis Herbst 2017 weitestgehend beschieden sein.

Dabei ist anzumerken, dass derzeit noch kaum absehbar ist, was mit der großen Zahl der abgelehnten Asylbewerber geschieht. Kehren diese nicht freiwillig in ihre Heimatländer zurück, und sprechen Sachgründe gegen eine Abschiebung, kann ihnen eine Duldung gewährt werden. In diesem Fall gelten für sie im Wesentlichen dieselben Regelungen für den Zugang zu Arbeitsmarkt und Förderinstrumenten wie für Asylbewerber, und ihre längerfristigen Bleibeperspektiven in Deutschland sind nach wie vor unsicher. Das macht auch ihre Arbeitsmarktintegration schwierig. Wie viele Geduldete derzeit in Deutschland leben, lässt sich nicht verlässlich abschätzen, da über die Duldung nicht das für die Asylverfahren zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), sondern die bei den Kommunen angesiedelten Ausländerbehörden entscheiden und derzeit erst entsprechende Zahlen für 2015, also vor Abschluss der meisten Asylverfahren, vorliegen.

Unabhängig vom Aufenthaltsstatus hängt es überdies stark von Alter und Geschlecht ab, inwieweit die Flüchtlinge am deutschen Arbeitsmarkt aktiv werden wollen und können. So waren mit 63,8 Prozent knapp zwei Drittel der Personen, die 2016 einen Asylantrag gestellt haben, im typischen Erwerbsalter zwischen 18 und 64 Jahren.<sup>04</sup> Über ein Drittel (36,2 Prozent) war min-

derjährig; 5,9 Prozent im Alter zwischen 16 und 17 Jahren und 30,3 Prozent noch jünger. Vor allem Letztere werden in Deutschland noch einige Jahre die Schule besuchen, bevor sie dem Arbeitsmarkt potenziell zur Verfügung stehen. Von den Asylbewerbern zwischen 18 und 64 Jahren waren 69,4 Prozent männlich und nur 30,6 Prozent weiblich,<sup>05</sup> was zumindest teilweise darauf zurückzuführen sein dürfte, dass in vielen Fällen nur die Familienväter oder alleinstehende Männer den beschwerlichen Weg nach Europa auf sich nehmen und Frauen und Kinder später über den deutlich leichteren Familiennachzug nachgeholt werden. Dabei anzumerken ist, dass im Rahmen des Familiennachzugs einreisende Personen in Deutschland nicht als Flüchtlinge gezählt und entsprechend erfasst werden. In jedem Fall bedeutet der hohe Männeranteil, dass die meisten der erwachsenen Flüchtlinge dem deutschen Arbeitsmarkt auch zeitnah zur Verfügung stehen werden, was bei Frauen, die in traditionelleren Rollenbildern leben, insbesondere wenn sie mehrere Kinder versorgen müssen, nicht unbedingt der Fall ist.

### BESCHÄFTIGUNGSPERSPEKTIVEN IN DEUTSCHLAND

Derzeit bietet die deutsche Wirtschaft Erwerbssuchenden sehr gute Perspektiven. So hat die Zahl der Erwerbstätigen 2016 mit 43,6 Millionen den höchsten bisher für die Bundesrepublik ermittelten Wert angenommen.<sup>06</sup> 2006 waren es mit 39,6 Millionen noch rund vier Millionen weniger. Gleichzeitig hat die Arbeitslosenquote 2016 mit 6,1 Prozent den niedrigsten Wert seit der Wiedervereinigung erreicht.<sup>07</sup> Der Wert für 2006 lag mit 11,0 Prozent noch nahezu doppelt so hoch. Die Ausgangslage für die Integration der Flüchtlinge am deutschen Arbeitsmarkt ist derzeit also grundsätzlich gut.

**01** Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Asylgeschäftsstatistik für den Dezember 2016 sowie Asylgeschäftsstatistik für den Dezember 2015.

**02** Vgl. Bundesministerium des Innern (BMI), 14 976 Asylsuchende im März 2017, Pressemitteilung vom 7. 4. 2017.

**03** Vgl. ebd.

**04** Vgl. BAMF, Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Dezember 2016, 11. 1. 2017, [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile).

**05** Vgl. ebd.

Allerdings unterscheiden sich die Arbeitskräftebedarfe und damit Beschäftigungschancen je nach Berufsfeld und Anforderungsniveau stark (*Tabelle*). Dabei ist anzumerken, dass diese Zahlen nicht alle Bereiche des Arbeitsmarkts erfassen. So ist die Bundesagentur für Arbeit nicht in alle Einstellungsverfahren im öffentlichen Dienst involviert, zum Beispiel nicht bei der Besetzung regulärer Lehrerstellen. Auch melden die privaten Unternehmen bei Weitem nicht alle offenen Stellen, wobei folgende Faustformel gilt: Je höher und spezifischer die Qualifikationsanforderungen für die Stelle, desto unwahrscheinlicher ist eine Meldung. Zudem enthält die Statistik auch keine Arbeitskräftebedarfe im selbstständigen Bereich, also etwa für die Praxisnachfolge gesuchte niedergelassene Ärzte. Damit dürften die dargestellten Zahlen die Arbeitskräftebedarfe bei den Expertentätigkeiten, die in der Regel eine längere akademische Ausbildung voraussetzen, und bei den Spezialistentätigkeiten, für die in der Regel ein beruflicher Fortbildungsabschluss wie der Meister oder ein Bachelorstudium benötigt wird, deutlich unterschätzen, während sie die Arbeitskräftenachfrage in den an- und ungelernten Helfertätigkeiten relativ vollständig widerspiegeln dürften.

Mit 455 000 entfallen rund zwei Drittel der 692 000 gemeldeten offenen Stellen auf Fachkräftetätigkeiten, für die in der Regel eine berufliche Ausbildung notwendig ist. Schaut man auf die Zahl der Arbeitslosen mit entsprechendem Qualifikationsniveau je gemeldeter offener Stelle, ergibt sich für die Fachkräftetätigkeiten ein Verhältnis von 2,3. Wird zudem in den Blick genommen, dass der Stellenerhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zufolge nur rund jede zweite Stelle gemeldet wird und sich offene Stellen und Bewerber regional unterschiedlich verteilen,<sup>08</sup> zeichnet sich ein Bedarf an Fachkräften aus dem Ausland ab. Ähnlich stellt sich die Lage auch bei den Spezialisten- und Expertentätigkeiten dar. Bei den Helfertätigkeiten

**06** Statistisches Bundesamt, Erwerbstätigenrechnung, 2. 5. 2017, [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/TabellenErwerbstaetigenrechnung/InlaenderInlandskonzept.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/TabellenErwerbstaetigenrechnung/InlaenderInlandskonzept.html).

**07** Statistisches Bundesamt, Arbeitsmarkt, 2017, [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Irarb001.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Irarb001.html).

**08** Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), IAB-Stellenerhebung, März 2017.

Tabelle: Gemeldete offene Stellen und Engpassrelation (ER) nach Anforderungsniveau, Stand März 2017

BERUFSHAUPTGRUPPEN	GESAMT		HELFER		FACHKRÄFTE		SPEZIALISTEN		EXPERTEN	
	Offene Stellen	ER	Offene Stellen	ER	Offene Stellen	ER	Offene Stellen	ER	Offene Stellen	ER
Gesamt	691 924	3,8	118 826	10,2	454 772	2,3	60 508	2,0	57 725	2,6
Land-, Forst- und Gartenbauberufe	10 711	9,3	3 008	26,2	6 624	2,5	652	3,4	427	4,4
Fertigungsberufe	81 162	2,3	22 945	4,6	54 074	1,3	3 416	2,5	727	6,5
Fertigungstechnische Berufe	103 845	1,3	57 64	4,9	80 042	1,0	9 163	1,3	8 876	1,7
Bau- und Ausbauberufe	61 894	3,7	7 195	11,4	43 981	3,1	4 063	1,2	6 655	1,0
Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe	57 157	4,5	14 537	10,6	40 078	2,3	1 494	2,9	10 48	5,3
Gesundheitsberufe	75 491	1,4	9 634	4,3	48 447	0,9	12 500	0,7	4 910	2,2
Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe	34 241	4,4	17 43	23,3	18 693	3,5	18 693	3,5	11 296	2,7
Handelsberufe	60 013	5,1	3 710	40,5	43 691	2,9	7 216	2,3	5 396	2,4
Berufe in Unternehmensführung und -organisation	29 656	7,3	3 724	21,9	19 527	5,3	2 815	4,4	3 590	5,5
Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe	37 965	2,0	-	-	24 127	1,4	9 652	2,6	4 185	3,7
IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe	22 046	2,1	1 125	3,3	6 535	1,7	5 126	2,3	9 260	2,1
Sicherheitsberufe	13 839	7,1	728	8,2	12 158	7,5	633	1,6	320	2,4
Verkehrs- und Logistikberufe	87 415	4,2	35 042	6,5	50 446	2,7	892	3,0	10 35	3,2
Reinigungsberufe	16 396	14,4	9 670	22,0	6 349	3,4	377	2,6	-	-

Die ER ist definiert als Anzahl der Arbeitslosen je gemeldeter offener Stelle.  
 Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslose nach Berufen (Monatsszahlen), März 2017

kommen hingegen über zehn Arbeitslose auf eine offene Stelle, was auf eine ungünstige Beschäftigungssituation hindeutet.

Differenziert nach Berufshauptgruppen ist die Zahl der gemeldeten offenen Stellen bei den fertigungstechnischen Berufen mit rund 104 000 am höchsten, gefolgt von den Verkehrs- und Logistikberufen mit 87 000, den Fertigungsberufen mit 81 000 und den Gesundheitsberufen mit 75 000.

Blickt man auf die Zahl der Arbeitslosen je offener Stelle, ergeben sich für die Gesundheitsberufe auf Fachkraft- und Spezialistenniveau, die fertigungstechnischen Berufe auf Fachkraftniveau und die Bau- und Ausbauberufe auf Expertenniveau Werte von unter 1. Hier reicht also die Zahl der Arbeitslosen bereits rein rechnerisch nicht, um alle gemeldeten offenen Stellen zu besetzen, was darauf hindeutet, dass sehr starke Fachkräftengpässe bestehen. Auch bei Werten zwischen 1 und 2 ist angesichts des Meldeverhaltens der Unternehmen von Fachkräftengpässen auszugehen. Diese finden sich in einer ganzen Reihe von Berufshauptgruppen, insbesondere auch bei den Fertigungsberufen auf Fachkraftniveau. Bei den Helfertätigkeiten finden sich in allen Berufsgruppen deutlich mehr Arbeitslose als offene Stellen, wobei hier zu beachten ist, dass anders als bei qualifizierten Tätigkeiten bei den An- und Ungelerntentätigkeiten ein Wechsel zwischen den Berufshauptgruppen in der Regel ohne Weiteres möglich ist.

Insgesamt besteht also in Deutschland derzeit vor allem Bedarf an zusätzlichen Fachkräften für die Industrie- und Gesundheitsberufe, wohingegen das Angebot an Arbeitskräften im Helferbereich deutlich größer als die Nachfrage ist. Das heißt, dass sich Flüchtlingen in ersteren Bereichen besonders gute Erwerbsperspektiven bieten und ihre Qualifizierungsmaßnahmen im Optimalfall den Einstieg in diese Berufsfelder zum Ziel haben sollten. Ein längerfristiger Verbleib der Flüchtlinge in an- und ungelernten Helfertätigkeiten ist hingegen nicht erstrebenswert. Zum einen bieten diese Tätigkeiten den Flüchtlingen in vielen Fällen keine stabilen Erwerbs- und Einkommensperspektiven, zum anderen verstärkt sich so in diesem ohnehin schwierigen Arbeitsmarktsegment die Konkurrenzsituation.

Gegen diese Einschätzung kann vorgebracht werden, dass die Arbeitskräftenachfrage bis zu einem gewissen Grad auch auf das Angebot reagiert. So können einzelne Arbeitsschritte im be-

trieblichen Alltag von unterschiedlichen Mitarbeitergruppen übernommen werden, und das verfügbare Fachkräfteangebot spielt eine wichtige Rolle bei Unternehmensgründungen und -anpassungen. Allerdings ist ein deutliches Absinken der Arbeitskräftenachfrage in den Industrieberufen derzeit kaum vorstellbar, da die Industrie maßgeblich für Deutschlands Wirtschaftsmodell ist. Gleiches gilt für die Gesundheitsberufe, bei denen aufgrund der Alterung der Bevölkerung eher mit einem Anstieg der Fachkräftebedarfe zu rechnen ist. Auf der anderen Seite ist ein weiterer deutlicher Anstieg der Nachfrage nach An- und Ungelernten, trotz des substanziellen Beschäftigungsaufbaus in diesem Bereich in den vergangenen Jahren, kaum zu erwarten. Nach wie vor führt der technische Fortschritt dazu, dass Maschinen einen immer größeren Teil der einfacheren Tätigkeiten übernehmen, während für Einsatz und Wartung der Maschinen zunehmend höherqualifizierte Fachkräfte benötigt werden.

Auch wenn die zukünftige konjunkturelle Entwicklung kaum vorhersehbar ist, kann mit großer Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die Arbeitskräftenachfrage im qualifizierten Bereich in Deutschland in den nächsten Jahren noch steigen wird. So ist absehbar, dass mit der sukzessiven Pensionierung der besonders geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge 1955 bis 1969 große Lücken am Arbeitsmarkt entstehen werden, die nicht mit einheimischen Nachwuchskräften besetzt werden können. Das bedeutet, dass sich den Flüchtlingen auch längerfristig sehr gute Erwerbs- und Karriereperspektiven in Deutschland bieten, wenn ihnen der Einstieg in eine qualifizierte Tätigkeit einmal gelungen ist. In diesem Fall können sie auch zur Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands beitragen, auf die sich die drohenden Fachkräftengpässe ansonsten sehr negativ auswirken können. Daher ist eine erfolgreiche Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt nicht nur aus sozialen und fiskalischen Gesichtspunkten wichtig, sondern auch um die Fachkräftebasis in Deutschland zu sichern.

#### QUALIFIKATORISCHE VORAUSSETZUNGEN DER FLÜCHTLINGE

Nur wenige Flüchtlinge bringen bei ihrer Ankunft bereits einen Abschluss mit, der ihnen

den Einstieg in eine qualifizierte Tätigkeit in Deutschland ermöglicht. Der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten zufolge verfügen nur 6 Prozent der erwachsenen Flüchtlinge über einen beruflichen Abschluss und 13 Prozent über einen Hochschulabschluss.<sup>99</sup> Nimmt man auch Personen in den Blick, die einen berufsqualifizierenden Bildungsgang begonnen, aber nicht abgeschlossen haben, so haben 19 Prozent eine Universität oder Fachhochschule besucht und 12 Prozent eine betriebliche Ausbildung begonnen. 69 Prozent haben keine Ausbildung. Bei der schulischen Ausbildung der Flüchtlinge stellt sich die Lage etwas besser dar. Laut IAB-BAMF-SOEP-Befragung haben 32 Prozent der erwachsenen Flüchtlinge einen weiterführenden Abschluss, 23 Prozent einen Mittelschulabschluss und 3 Prozent einen sonstigen Abschluss.<sup>10</sup> 24 Prozent haben die Schule ohne Abschluss verlassen und 9 Prozent nie eine Schule besucht. Für 8 Prozent liegen keine Angaben zum Schulbesuch vor. Dabei ist anzumerken, dass weiterführende Schulabschlüsse aus den Flüchtlingsherkunftsländern nicht unbedingt mit einem deutschen Abitur gleichzusetzen sind. Vielmehr kann es sich hierbei auch um Abschlüsse von anwendungsorientierten Bildungsgängen handeln, die zwar schulisch unterrichtet werden, inhaltlich aber eher einer Berufsausbildung in Deutschland entsprechen. Tatsächlich dürfte also deutlich weniger als ein Drittel der Flüchtlinge über eine Hochschulzugangsberechtigung verfügen.

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen lassen sich mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration drei Gruppen von erwachsenen Flüchtlingen unterscheiden.

Die *erste* Gruppe bilden diejenigen, die in den Heimatländern bereits eine berufliche oder hochschulische Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben oder kurz vor dem Abschluss standen, was auf ein gutes Fünftel der Flüchtlinge zutreffen dürfte. Diese Personen bringen in der Regel Kompetenzen mit, die sich grundsätzlich auch für qualifizierte Tätigkeiten in Deutschland eignen. Allerdings sind die Inhalte ihrer Ausbildung häufig mit den entsprechenden deutschen

Bildungsgängen nicht vollständig deckungsgleich. Daher sollte, sofern diesen Personen der Einstieg in eine qualifizierte Tätigkeit nicht ohnehin gelingt, eine gezielte Nachqualifizierung erfolgen, die sie entweder zu einer vollständigen Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses oder zu einem entsprechenden deutschen Abschluss führt.

Die *zweite* Gruppe bilden Personen, die zwar über einen Schulabschluss verfügen, aber über keinen berufsqualifizierenden Abschluss, was auf etwas weniger als die Hälfte der Flüchtlinge zutreffen dürfte. Diese Personen dürften nur selten Kompetenzen mitbringen, die sich unmittelbar für eine qualifizierte Tätigkeit in Deutschland einsetzen lassen. Zwar spielen informelle Ausbildungsformen und Learning by Doing in den Herkunftsländern eine weit wichtigere Rolle als in Deutschland, und viele Erwerbstätige erwerben dort in diesen Kontexten ihre Fähigkeiten, jedoch lassen sich diese in der Regel kaum mit deutschen Bildungsabschlüssen vergleichen. Damit diese Personen nicht nur im schwierigen Arbeitsmarkt für An- und Ungelernte aktiv werden können, sollte darauf hingewirkt werden, dass möglichst viele von ihnen in Deutschland zunächst eine grundständige berufliche Ausbildung absolvieren, bevor sie endgültig in den Arbeitsmarkt eintreten. Insbesondere gilt das für jüngere Personen.

Die *dritte* Gruppe bilden die Personen, die keinen Schulabschluss haben, was auf rund ein Drittel der Flüchtlinge zutreffen dürfte. Bei ihnen ist von größeren Lücken in der Grundbildung bis hin zu Analphabetismus – wobei an dieser Stelle gemeint ist, dass die betreffenden Personen nicht oder nicht gut lesen und schreiben können, und nicht nur, dass sie die lateinischen Buchstaben nicht beherrschen – und fehlenden Kenntnissen der Grundrechenarten auszugehen. Dies kann einerseits selbst im unqualifizierten Helferbereich eine Beschäftigung sehr schwierig machen und macht andererseits eine berufliche Ausbildung nahezu unmöglich. Daher sollte bei den betreffenden Personen zunächst eine schulische Nachqualifizierung stattfinden, die bestehende Lücken in der Grundbildung schließt und sie soweit möglich zum (Haupt-)Schulabschluss führt. Dann sollte auch bei diesen Personen, sofern dies vor dem Hintergrund des dann erreichten Kompetenzniveaus sinnvoll erscheint, auf berufliche Ausbildung hingewirkt werden.

**99** Vgl. Herbert Brücker et al., IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, IAB-Forschungsbericht 14/2016.

**10** Vgl. ebd.

Neben dem gerade betrachteten formalen Qualifikationsniveau sind für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt auch Sprachkenntnisse von zentraler Bedeutung. Dabei brachten Zahlen des BAMF zufolge 2015 nur 1,8 Prozent der Asylbewerber Deutschkenntnisse mit.<sup>11</sup> Englischkenntnisse sind unter den Flüchtlingen zwar deutlich weiterverbreitet, allerdings liegt auch hier der Anteil mit 28,1 Prozent bei unter einem Drittel, und es dürfte sich in den vielen Fällen nur um beschränkte Grundkenntnisse handeln. Das bedeutet, dass es in der Regel nicht möglich ist, Englisch als Brückensprache einzusetzen und die Flüchtlinge zunächst Deutsch lernen müssen, bevor sie am Arbeitsmarkt erfolgreich aktiv werden können.

Welches Sprachniveau sie dabei konkret erwerben müssen, hängt stark von der angestrebten Tätigkeit ab. In jedem Fall gilt jedoch, dass es ihnen möglich sein muss, auf Deutsch Arbeitsanweisungen und Feedbacks zu verstehen und grundlegende Absprachen, etwa über die Arbeitszeiten, mit dem Arbeitgeber und Kollegen zu treffen. Handelt es sich um eine Tätigkeit mit direkten Kundenkontakt, sollten Flüchtlinge darüber hinaus flüssig mit Kunden über die Arbeitsinhalte kommunizieren können. Müssen im Rahmen der Tätigkeit Schriftstücke oder schriftliche Aufzeichnungen erstellt werden, sollten Flüchtlinge auch gut Deutsch lesen und schreiben können. Dies gilt auch für eine betriebliche Ausbildung, da insbesondere der schulische Teil ohne ausreichende Lese- und Schreibkompetenzen kaum erfolgreich absolviert werden kann. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch sagen, dass der Erwerb der notwendigen Sprachkenntnisse immer an erster Stelle stehen muss, wenn eine Qualifizierungsmaßnahme möglichst großen Erfolg haben soll.

Hierzu sollten alle Asylsuchenden möglichst zeitnah nach ihrer Einreise und nicht erst nach der Gewährung von Flüchtlingsschutz einen Rechtsanspruch auf einen Integrationskurs erhalten.<sup>12</sup> Die in diesem Rahmen erworbenen Kenntnisse reichen in der Regel aus, um den Alltag in

Deutschland zu meistern. Für viele berufliche Tätigkeiten und insbesondere für eine betriebliche Ausbildung ist das Sprachniveau jedoch deutlich zu niedrig. Um Flüchtlingen den Erwerb weiterführender Sprachkenntnisse zu erleichtern, sollte das für sie verfügbare Sprachkursangebot einer kritischen Bestandsaufnahme unterzogen und, wo Lücken bestehen, bedarfsgerecht ausgebaut werden.

## AKTUELLER STAND

Da keine nach Aufenthaltsstatus differenzierten Zahlen zur Beschäftigung von Flüchtlingen vorliegen, kann der aktuelle Stand der Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge nur näherungsweise betrachtet werden, indem alle Personen mit den Staatsangehörigkeiten der wichtigsten Flüchtlingsherkunftsländern – Afghanistan, Eritrea, Irak und Syrien – untersucht werden. Im Januar 2017 waren insgesamt rund 80 000 Personen aus diesen Ländern sozialversicherungspflichtig beschäftigt und damit mehr als doppelt so viele wie noch im Januar 2014, als der Wert bei 35 000 lag.<sup>13</sup> Trotz der positiven Entwicklung hat sich die Beschäftigungslage von Personen aus diesen Ländern insgesamt in den vergangenen zwei Jahren deutlich verschlechtert. Lag der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen Personen im erwerbsfähigen Alter im Januar 2014 noch bei 20,5 Prozent, waren es im Januar 2017 nur mehr 9,4 Prozent. Gleichzeitig ist die Zahl der Arbeitslosen aus diesen Ländern im selben Zeitraum von rund 34 000 auf 160 000 gestiegen und hat sich damit mehr als vervierfacht.<sup>14</sup>

Sind Personen aus den vier Flüchtlingsherkunftsländern sozialversicherungspflichtig beschäftigt, üben sie in vielen Fällen eine einfache Helfertätigkeit aus. So lag der entsprechende Anteil im September 2016 bei 47,5 Prozent (*Abbildung*). Auch Fachkräftetätigkeiten, die in der Regel eine betriebliche Ausbildung voraussetzen, waren mit einem Anteil von 39,2 Prozent relativ häufig, während Tätigkeiten auf höherem Anforderungsniveau vergleichsweise selten waren. Betrachtet man die von der Bundesagentur für Ar-

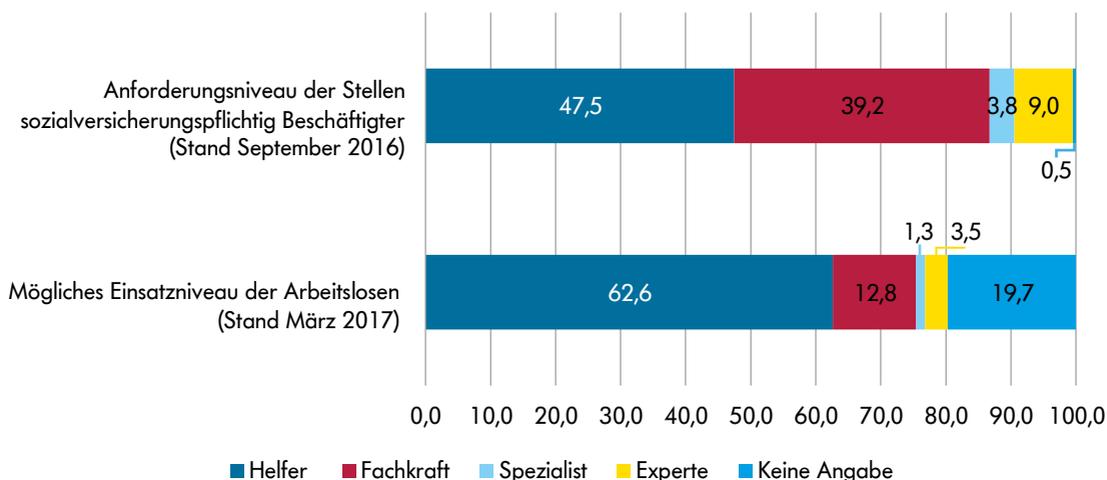
<sup>11</sup> Vgl. Anna-Katharina Rich, Asylersantragsteller in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, IAB-Kurzbericht 3/2016.

<sup>12</sup> Ausgenommen werden können lediglich Personen aus sicheren Herkunftsländern, bei denen ein Verbleib in Deutschland sehr unwahrscheinlich erscheint.

<sup>13</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen: Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Eckwerte Arbeitsmarkt und Grundsicherung auf Bundesebene, März 2017.

<sup>14</sup> Vgl. ebd.

Abbildung: Beschäftigte und Arbeitslose aus Afghanistan, Eritrea, Irak und Syrien nach Anforderungsniveau der (möglichen) Stellen, in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Prozess- und Strukturkennzahlen, März 2017

beit ermittelten möglichen Einsatzbereiche der arbeitslosen Flüchtlinge im März 2017, liegt der Helferanteil mit 62,6 Prozent sogar bei nahezu zwei Drittel und der Anteil der für qualifizierte Tätigkeiten geeigneten Personen insgesamt nur bei 17,7 Prozent. Allerdings liegt der Anteil fehlender Angaben mit 19,7 Prozent sehr hoch.

Insgesamt zeigen die Zahlen damit deutlich, dass Deutschland bei der Integration der Flüchtlinge derzeit erst am Anfang steht. Dies ist an sich nicht besorgniserregend. So zeigt die Erfahrung, dass Flüchtlinge deutlich länger benötigen, um eine Beschäftigung in Deutschland zu finden als andere Zuwanderergruppen. Einer Studie des IAB zufolge stieg die Beschäftigungsquote von Personen mit Flüchtlingshintergrund in den ersten fünf Jahren in Deutschland nur auf rund 50 Prozent, während andere Zuwanderer einen Wert von 70 Prozent erreicht hatten.<sup>15</sup> Mit der Zeit holten die Flüchtlinge allerdings weiter auf und erreichten nach 14 Jahren im Land das selbe Beschäftigungsniveau wie die anderen Zuwanderergruppen. Erste Ergebnisse zur aktuellen Flüchtlingszuwanderung deuten darauf hin,

dass sich trotz der substanziellen Unterschiede eine ähnliche Entwicklung ergeben könnte.<sup>16</sup> Auch zeigen Unternehmensbefragungen, dass zwar noch substanzielle Hemmnisse für die Beschäftigung von Flüchtlingen bestehen, zu denen neben fehlenden Deutschkenntnissen und fachlichen Qualifikationen auch anfängliche Probleme der Flüchtlinge mit der deutschen Arbeitsmentalität gehören, gleichzeitig aber auch immer mehr Unternehmen positive Erfahrungen mit der Beschäftigung von Flüchtlingen machen.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Vgl. Herbert Brücker et al., Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland, IAB, Aktuelle Berichte 8/2015.

<sup>16</sup> Vgl. Herbert Brücker et al., Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Der Stand zum Jahresbeginn 2017, IAB, Aktuelle Berichte 4/2017.

<sup>17</sup> Vgl. Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA), Engagement von Unternehmen bei der Integration von Flüchtlingen: Erfahrungen, Hemmnisse und Anreize, KOFA-Studie 1/2017.

#### WIDO GEIS

ist Ökonom am Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Seine Forschungsschwerpunkte sind Zuwanderung und Familienpolitik.  
geis@iwkoeln.de

# SOZIALRÄUMLICHE INTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN

## Das Beispiel Hamburg-Harvestehude

*Jürgen Friedrichs · Felix Leßke · Vera Schwarzenberg*

Seit 2010 steigt die Zahl der Asylsuchenden, 2015 waren es 1091894 registrierte Zugänge. Im ersten Halbjahr 2016 sank die Zahl der neuen Asylsuchenden von 91671 im Januar auf 16335 im Juni.<sup>01</sup> Die hohe Zuwanderung hat in den Kommunen zu enormen Anstrengungen geführt, die Flüchtlinge unterzubringen. Daran waren fast alle Dezernate der Verwaltung beteiligt. Es ist das, was man gemeinhin als Querschnittsaufgabe bezeichnet – nur unter den verschärften Bedingungen, dass unterschiedliche Dezernate rasch zusammenarbeiten und neue Organisationen entwickelt werden mussten. Oft war nicht bekannt, wie viele Flüchtlinge am nächsten Tag kommen würden und untergebracht werden mussten. Alle Behörden arbeiteten zumindest 2015 unter erheblicher Planungsunsicherheit. Das Ausmaß dieser Herausforderung ist bislang nicht aufgearbeitet worden. Dazu wollen wir einen Beitrag leisten.

Das Beispiel Hamburg zeigt in eindrucksvoller Weise, wie schwierig es ist, Flüchtlinge in Wohngebieten unterzubringen. Maßnahmen der städtischen Planung führten in mehreren Fällen zu Protesten, einer Vielzahl von Initiativen sowie Anträgen in der Bürgerschaft. Dies hatte zur Folge, dass Pläne in einem Aushandlungsprozess letztlich revidiert werden mussten. Offen bleibt jedoch, welche Auswirkungen solche Diskussionen auf die Akzeptanz von Flüchtlingen haben.

Wir zeigen im Folgenden exemplarisch für Hamburg, wie Politik und Verwaltung diese Aufgabe bewältigt haben. Der erste Abschnitt unserer Analyse beruht auf 22 leitfadengestützten Experteninterviews von rund einer Stunde Länge, die wir im Mai und Juni 2016 geführt haben. Dabei sprachen wir unter anderem mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung. Zusätzlich haben wir zahlreiche Drucksachen der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg herangezogen. Anschließend analysieren wir im

zweiten Abschnitt die Ergebnisse einer Anwohnerbefragung, die im Umkreis der Flüchtlings-einrichtung in Hamburg-Harvestehude gemacht wurde.

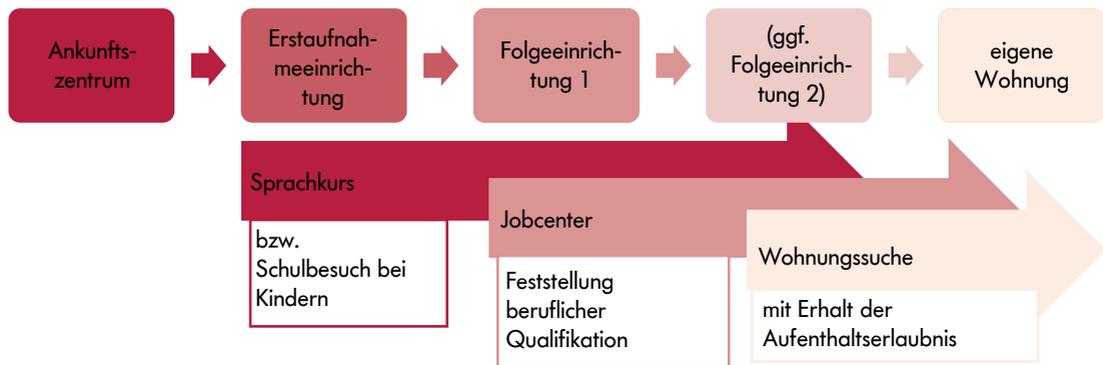
### AUSGANGSBEDINGUNGEN

Zunächst sind zwei Merkmale für Hamburg besonders hervorzuheben: Erstens ist Hamburg ein Stadtstaat und kann nicht auf Flächen im Umland zugreifen. Zweitens gibt es deshalb alle Verwaltungsebenen nur einmal. Das heißt, die Entscheidungen müssen nicht zwischen Stadt, Regierungsbezirk und Landesregierung abgestimmt werden.

Durch die Verteilung der Flüchtlinge nach dem Königsteiner Schlüssel (für Hamburg 2,53 Prozent) sind zwischen Januar 2015 und Juni 2016 insgesamt 29178 Flüchtlinge nach Hamburg gekommen; von Januar bis April 2017 waren es 1721.<sup>02</sup> Die Zuweisung der Unterbringungsplätze auf die sieben Hamburger Bezirke erfolgt durch die Staatsräte der Behörde für Inneres und Sport (BIS) sowie der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI). Die Aufgabe der Bezirke ist es, Möglichkeiten zur Unterbringung, zum Beispiel in einem Baumarkt, sowie Grundstücke für Gebäude als Erstaufnahmeeinrichtungen oder Folgeeinrichtungen vorzuschlagen. Die Vorschläge werden dann vom Zentralen Koordinierungsstab Flüchtlinge (ursprünglich BIS für Zentrale Erstaufnahmen und BASFI für Folgeunterbringungen) geprüft und genehmigt. Diese neue organisatorische Einheit wurde im Oktober 2015 gegründet. Sie erhielt 29 Stellen vom BASFI und vier Stellen vom BIS.<sup>03</sup>

Für die Verteilung gilt die politische Entscheidung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, dass Standorte für Flüchtlings-einrichtungen in allen Stadtteilen gleichermaßen in-

Abbildung: Phasen der Unterbringung und Integration



Quelle: Eigene Darstellung

frage kommen sollen. Geeignete Flächen zu finden, kann in einzelnen Fällen sehr schwierig sein. So musste zum Beispiel der Hamburger Bezirk Eimsbüttel innerhalb von einem Jahr Platz für 4000 Flüchtlinge schaffen, was aufgrund seiner hohen Bevölkerungsdichte zunächst kaum möglich erschien.<sup>04</sup>

Das Verfahren zur Erschließung von neuen Flächen sieht eine Bürgerbeteiligung vor: Zwischen der Flächenprüfung und dem Bauantrag findet eine bezirkliche Beteiligung statt. Innerhalb einer Frist von vier Wochen muss sich die Bezirksversammlung mit dem geplanten Bau auseinandersetzen. Dazu gehört unter anderem, eine Informationsveranstaltung für die Anwohner zu organisieren und Kommentare in einer Stellungnahme an die Behörde zu sammeln. Diese ist dann verpflichtet, die Stellungnahme auszuwerten und zu begründen, auf welche Bedenken eingegangen werden kann und auf welche nicht.

Wird eine Fläche für den Bau einer öffentlich-rechtlichen Unterbringung bestimmt, geprüft und bebaut, übernimmt die Anstalt öffentlichen Rechts „fördern und wohnen“ den Auftrag, die Unterkünfte zu verwalten.

**01** Vgl. Bundesministerium des Innern (BMI), „Lösung der Flüchtlingskrise kommt in Deutschland sehr gut voran“, 8.7.2016, [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/vorstellung-asylzahlen-erstes-halbjahr-2016.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/vorstellung-asylzahlen-erstes-halbjahr-2016.html).

**02** Zentraler Koordinierungsstab Flüchtlinge/Einwohner-Zentralamt, Schutzsuchende in Hamburg, Stand: 6.6.2017.

**03** Der Etat betrug im ersten Halbjahr 521 452 Euro Personalkosten und 266 907 Euro Verwaltungskosten. Vgl. Senat Hamburg, Drucksache 21/5023, 5.7.2016.

**04** Im Bezirk Eimsbüttel leben 5119 Einw./km<sup>2</sup> beziehungsweise in Harvestehude 8495 Einw./km<sup>2</sup>. Die Bevölkerungsdichte in Hamburg liegt bei 2388 Einw./km<sup>2</sup>.

Die Stadt Hamburg richtete 2016 einen „Hamburger Integrationsfonds“ ein, der ursprünglich mit zehn Millionen Euro ausgestattet war.<sup>05</sup> Die Mittel sollen dazu dienen, einen „Beitrag zu gelingender Integration“ in den Stadtteilen zu leisten. So werden zum Beispiel eine neue Begegnungsstätte, Sprachkurse, das Lotsenprojekt „Nachbarschaftsmütter“ oder ein Verein, der Patenschaften für Flüchtlinge vermittelt, gefördert.<sup>06</sup>

## PROZESS DER SOZIALRÄUMLICHEN INTEGRATION

Ein Ziel der sozialräumlichen Integration von Flüchtlingen ist es, sie langfristig in einer eigenen Wohnung unterzubringen (*Abbildung*). Dahinter steht die Annahme, dass die Flüchtlinge, wenn sie einmal anerkannt sind, nicht in ihre Heimat zurückkehren, sondern dauerhaft in Deutschland bleiben und in die deutsche Gesellschaft integriert werden müssen. Dazu sind die eigene Wohnung und ein stabiles Wohnumfeld wichtige Bedingungen.

Um den Prozess des Ankommens für Flüchtlinge zu vereinfachen, wurde im Mai 2016 in Hamburg-Rahlstedt ein Zentrales Ankunfts-zentrum für Flüchtlinge eröffnet. Die Registrierung, die ärztliche Erstuntersuchung und der Asylantrag sind im Ankunfts-zentrum unter einem Dach und innerhalb weniger Tage möglich. Das gilt insbesondere für Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive.<sup>07</sup> Bei Flüchtlingen aus sogenannten si-

**05** Siehe Senat Hamburg, Drucksache 21/5237, 12.7.2016 sowie Drucksache 21/5860, 6.9.2016.

**06** Siehe Senat Hamburg, Drucksache 21/7612-14, 30.1.2017.

**07** Derzeit gilt für Zuwanderer aus Syrien, Irak, Iran, Eritrea und Somalia eine Schutzquote von über 50 Prozent.

cheren Herkunftsländern soll die Entscheidung über einen Asylantrag innerhalb von zwei bis drei Tagen getroffen werden. Vom Ankunftszentrum in Rahlstedt werden Schutzsuchende in eine Erstaufnahmeeinrichtung verlegt oder über den Königsteiner Schlüssel auf andere Bundesländer verteilt.

### Erstunterbringung

Erstaufnahmeeinrichtungen variieren in ihrer Aufnahmekapazität zwischen 70 und 950 Plätzen pro Unterkunft. Die Unterbringungsformen sind unterschiedlich, sie umfassen ehemalige Schulen, Krankenhäuser und andere Gebäude, Container und Gewerbehallen. Im April 2017 lebten in 28 Hamburger Erstaufnahmeeinrichtungen 6239 Personen.

Schutzsuchende sind bis zum Ablauf ihrer Residenzpflicht nach sechs Monaten an die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen gebunden. Je nach Status kann sich der Aufenthalt jedoch verlängern, zum Beispiel bei Duldungsentscheidungen oder bei einer verzögerten Bearbeitung des Asylantrags.<sup>08</sup> Bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen gibt es verschiedene, vor allem durch Ehrenamtliche realisierte Angebote wie Kinderbetreuung oder Beschäftigung und erste lockere Beschulungsangebote für Kinder, oft verknüpft mit einer Erhebung von Erstinformationen über Alphabetisierung, Bildungsnähe und Alter. In der Regel teilen sich vier Personen eine Fläche von zehn bis 15 Quadratmetern sowie weitere Gemeinschaftsflächen wie Sanitäranlagen. Kochen ist in großen Gemeinschaftsunterkünften nicht möglich. In Einzelfällen, etwa bei Kranken oder besonders Schutzbedürftigen, wird eine vorzeitige Verlegung in eine Folgeunterbringung vorgenommen.

Die seit dem Frühjahr 2016 geringere Zahl von Geflüchteten hat die Möglichkeit eröffnet, neue Flächen für kleinteiligere Standorte zu erschließen. Die interviewten Experten räumten ein, dass dies in Anbetracht der Zugangszahlen in der zweiten Jahreshälfte 2015 nicht möglich war:

<sup>08</sup> In den Hochzeiten der Ankunft neuer Schutzsuchender verzögerte sich die Bearbeitung der Asylanträge und auch der Antragstellung. Von den 2015 auf Hamburg verteilten Flüchtlingen konnten etwa 60 Prozent einen Asylantrag stellen, davon wurden 70 Prozent im gleichen Jahr bearbeitet. Die Differenz zwischen eingetroffenen Schutzsuchenden und gestellten Anträgen wird als „EASY-Gap“ bezeichnet.

„da hätten die Leute auf der Straße geschlafen“, so ein Experte.

Nach Aussage einer anderen Expertin gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Anzahl auftretender Konflikte und der Größe der Wohnunterkünfte. Vielmehr sei die Qualität der Unterbringung entscheidend für das Konfliktpotenzial: „Mit der Verschlechterung der Bedingungen in den Erstaufnahmen konnte man sehen, wie die Konflikte steigen“. Generell funktionierten jedoch auch große Einrichtungen sehr gut. In Konflikten ginge es häufig um das alltägliche Zusammenleben, wie es auch aus anderen Wohngemeinschaften bekannt ist: unterschiedliches Verständnis von Sauberkeit, Reihenfolge der Waschmaschinennutzung oder Nachtruhe. Solche Themen würden teilweise in Konflikte der Nationalität oder Religion umgewandelt und auf größere Gruppen ausgeweitet. Ganz zu verhindern seien solche Konflikte zwar nicht, aber es gebe Möglichkeiten, durch Verlegungen darauf zu reagieren. Inzwischen gibt es auch erste Unterkünfte nur für Frauen, die um Schutz vor Übergriffen durch (Ehe-)Männer ersuchen.

### Folgeeinrichtung

In den 120 Folgeeinrichtungen (unter anderem Baumärkte, Container, Modulbauten, Hallen) lebten im April 2017 noch 26422 Personen.<sup>09</sup> Die Verteilung der Flüchtlinge mit Bleibeperspektive auf die Folgeunterkünfte koordiniert die Aufnahme- und Vermittlungsstelle von „fördern und wohnen“. Die Größe der Unterkünfte variiert zwischen acht und 950 Plätzen pro Unterkunft. Bereits bei der Verteilung auf neu errichtete Unterkünfte oder erneut verfügbare Plätze wird auf das Verhältnis von Alleinreisenden zu Familien (40 zu 60) sowie eine möglichst ausgewogene Durchmischung verschiedener Nationalitäten geachtet. An erster Stelle stehen jedoch folgende Bedingungen: Ablauf der Residenzpflicht, Aufenthaltserlaubnis und gesundheitliche Freigabe. In der Regel steht zwei Personen ein Zimmer beziehungsweise zehn bis 15 qm zur Verfügung, in den Gemeinschaftsunterkünften werden Sanitäranlagen und Küchen weiterhin geteilt, eine eigenständige Versorgung ist jedoch möglich. Die Kosten für einen Platz pro Monat im Jahr 2016

<sup>09</sup> Siehe [www.hamburg.de/fluechtlinge-unterbringung-standorte](http://www.hamburg.de/fluechtlinge-unterbringung-standorte), Stand April 2017.

betragen 1951 Euro.<sup>10</sup> Es sollen weitere Folgeeinrichtungen geschaffen werden, bei denen es ausdrücklich auch darum geht, „eine vielfältige Zusammensetzung der Bewohnerschaft im Quartier zu gewährleisten“.<sup>11</sup>

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Folgeeinrichtungen beträgt zwei bis drei Jahre. Insbesondere im Falle einer Unterstützung durch Ehrenamtliche kann der Wechsel in eine Privatwohnung schneller vollzogen werden. Das Beschäftigungsangebot durch Ehrenamtliche ist in Folgeunterkünften sehr viel umfangreicher als in Erstaufnahmeeinrichtungen: Es reicht von Sprachkursen über Hausaufgaben- und Kinderbetreuung bis hin zu Fahrradwerkstätten, Garten-AGs und Sportaktivitäten.

Die Unterkunftsleitung ist dafür verantwortlich, den sozialen Frieden zu wahren und für die Sicherheit der Bewohner zu sorgen. Sie verfolgt kein eigenes Integrationskonzept, versucht jedoch die Bewohner aus den Unterkünften in die jeweiligen Stadtteile zu locken – um „die Brücke zur Integration zu bauen“, wie eine Expertin es formulierte.

### Eigene Wohnung

Flüchtlinge mit einem Aufenthaltstitel von mindestens einem Jahr sind nach Ablauf ihrer Residenzpflicht berechtigt, eine private Wohnung zu mieten, gegebenenfalls mit Unterstützung aus Erziehungs- und Sozialhilfen. Unterstützung finden Flüchtlinge bei verschiedenen Beratungs- und Vermittlungsstellen oder den bezirklichen Fachstellen für Wohnungslose mit sozialer Betreuung. Aus Sicht mehrerer Experten ist beim Umzug in privaten Wohnraum der Kontakt zu Ehrenamtlichen oder schon länger in Hamburg lebenden Personen höchst bedeutsam für den Erfolg dieses Vorhabens. Im Gegensatz zu Folgeunterkünften stehen keine Sozialarbeiter als Ansprechpartner zur Verfügung, um den Flüchtlingen zu helfen, sich in der Bürokratie und mit Verhaltensregeln in Wohnhäusern zurecht zu finden. Eine gewisse Wohnfähigkeit und Selbstständigkeit scheint in der fremden

Umgebung nicht immer gewährleistet: „Ob die Integration funktioniert, zeigt sich erst in privatem Wohnraum“, so eine Expertin.

Wenn alle Flüchtlinge langfristig in Wohnungen untergebracht werden sollen, setzt dies ein Angebot preiswerter Wohnungen voraus, mithin öffentlich geförderten Wohnungsbau. Die Bundesrepublik schiebt aber seit Jahren ein Defizit an Sozialwohnungen vor sich her; allein zwischen 1995 und 2005 hat sich in den 15 größten Städten Deutschlands der Bestand an Sozialwohnungen halbiert.<sup>12</sup> Für die Flüchtlinge besteht deshalb auf dem Wohnungsmarkt, zumindest in den Jahren 2016 und 2017, nur eine geringe Wahrscheinlichkeit, eine eigene Wohnung zu finden. Um jede preiswerte Wohnung besteht ein beträchtlicher Wettbewerb; hier hat eine Flüchtlingsfamilie am ehesten eine Chance, wenn ein deutscher Pate sie begleitet.

Das Hamburger Wohnungsbauprogramm sieht für die nächsten Jahre vor, 10000 Wohnungen jährlich zu bauen, ein Drittel davon Sozialwohnungen. Diese Planung bestand bereits vor dem vermehrten Zuzug Schutzsuchender, wurde in dessen Rahmen jedoch von 6000 auf 10000 Wohnungen pro Jahr aufgestockt.<sup>13</sup> Dennoch ist die Konkurrenz auf dem ohnehin angespannten Wohnungsmarkt hoch, und die Unterbringung von Flüchtlingen ist umstritten.

### KONFLIKTE

Wie groß darf die Unterkunft in einem Wohngebiet sein? Ab welcher Zahl der Plätze trägt sie nicht mehr zur Integration der Flüchtlinge bei? Dazu haben Senat und Bürgerschaft zwischen 2015 und 2016 unterschiedliche Positionen bezogen. Angesichts der hohen Zahl von Flüchtlingen in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 gelangte man Anfang 2016 zu folgender Schätzung des Bedarfs an Unterbringungsplätzen: 40000 bis Ende 2016 und insgesamt 79000 Plätze.<sup>14</sup> Diese zusätzlichen Unterbringungsplätze sind nach Ansicht des Zentralen Koordinierungsstabs Flüchtlin-

**10** Die Kosten setzen sich zusammen aus Platzkosten in Höhe von 856 Euro und Belegungskosten von 1095 Euro. Die Leistung nach Paragraph 3 Asylbewerberleistungsgesetz beträgt für eine Familie mit zwei Kindern im Alter von 7 bis 14 Jahren 410 Euro, abzüglich 87 Euro für Mobilitätskarten sind das 323 Euro. Siehe Senat Hamburg, Drucksache 21/4327, 10.5.2016.

**11** Senat Hamburg, Drucksache 21/7486, 10.1.2017, S. 7.

**12** Vgl. Jürgen Friedrichs/Sascha Triemer, *Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten*, Wiesbaden 2009.

**13** Siehe Senat Hamburg, Drucksache 21/5021, 5.7.2016.

**14** Vgl. hier und im Folgenden Zentraler Koordinierungsstab Flüchtlinge, 2016: *Schaffung von Unterkünften zur Flüchtlingsunterbringung durch die Freie und Hansestadt Hamburg – Monitoringbericht*. Stand 12.1.2016.

ge „vorwiegend in der Form größerer Gemeinschaftsunterkünfte bereitzustellen und können ganz überwiegend nicht in Form kleiner und kleinster Unterkünfte (etwa in privaten Wohnungen) zur Verfügung gestellt werden“.

Und weiter: Die Freie und Hansestadt Hamburg sei „aufgrund der dargestellten derzeitigen Situation gehalten, allein im Bereich der Folgeunterbringung gleichzeitig etwa 30 neu zu errichtende Gemeinschaftsunterbringungen mit jeweils etwa zwischen 50 und 1000 Plätzen konkret zu planen und darüber hinaus ein Vielfaches davon an möglicherweise geeigneten Flächen auf ihre Eignung hin zu überprüfen“. Damit sollten alle Argumente, größere Einheiten zu verhindern, widerlegt werden. „Würde die Freie und Hansestadt Hamburg den dargestellten kurzfristigen Bedarf an Unterbringungsplätzen in der Größenordnung von zehntausenden Plätzen durch eine Vielzahl kleiner Unterkünfte zu decken versuchen, würde dadurch der Bedarf bei Weitem nicht gedeckt. Zugleich würde sie dies vor unüberwindbare Schwierigkeiten bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb der Unterkünfte in ausreichender Menge stellen, und Synergieeffekte durch größere Einheiten könnten nicht genutzt werden.“

Es sind eben diese Grundstücke und die geplanten Größen der Unterkünfte, gegen die sich zahlreiche Proteste, vor allem von Initiativen in einzelnen Wohngebieten,<sup>15</sup> aber auch Klagen vor dem Verwaltungsgericht oder bereits dem Oberverwaltungsgericht, richteten. So klagten Anwohner von elf Wohngebieten, darunter in Harvestehude.<sup>16</sup> Zudem entstand im Februar 2016 die gesamtstädtische Volksinitiative „Hamburg für gute Integration“, die letztlich den Senat dazu bewegte, Abstriche von den Plänen vorzunehmen.<sup>17</sup> Es wurden (geplante) Standorte gestrichen und einige verkleinert.

Im Juli 2016 behandelte die Bürgerschaft einen gemeinsamen Antrag von SPD und Grünen, ein Anliegen einer Sammlung von Initiativen, zu-

sammengeschlossen in der „Volksinitiative“.<sup>18</sup> Die Initiative legte einen umfangreichen Katalog von Zielen für die Integration der Flüchtlinge vor, darunter: in Folgeeinrichtungen und Wohnbauvorhaben nicht mehr als 300 Flüchtlinge unterzubringen, die Verweildauer in den Zentralen Aufnahmeeinrichtungen auf zwei Monate zu begrenzen, zwischen zwei Standorten mit mehr als 100 Flüchtlingen einen Mindestabstand von 1000 Metern einzuhalten, Kooperationsvereinbarungen mit anderen Bundesländern zur Unterbringung von Flüchtlingen zu schließen.

Das Ersuchen hatte ferner das Ziel: Der Prozess der Unterbringung solle „neue Standorte, kleinere Einrichtungen, Belegungsreduzierung der größeren Standorte“ enthalten, und er sei verbindlich bis 31.12.2019 abzuschließen. Die durchschnittliche Kapazität sei auf 300 Plätze je Einrichtung zu begrenzen, was etwa 300 Standorte erfordere.<sup>19</sup> Damit wendet sich die Bürgerschaft deutlich von der bereits erwähnten früheren Position der großen Einheiten ab; der Flächenbedarf ist offenkundig nicht mehr entscheidend. Die Konzentration wird aufgegeben zugunsten einer vergleichsweise kleinteiligen Verteilung der Unterkünfte mit dem neuen Argument, es sei „leichter möglich, die Unterkünfte gerechter über die ganze Stadt zu verteilen und große Unterkünfte (wesentlich größer als 300) zu vermeiden“.

Das Ergebnis ist bemerkenswert, denn in der Tat willigte die Bürgerschaft ein, diese Höchstgrenze einzuhalten. Sie folgt sehr weitgehend dem Antrag beider Fraktionen. Darüber hinaus schließt sie acht „Bürgerverträge“ mit einzelnen Ortsteilen. Sie drücken den verbindlichen Konsens zwischen Senat und Bürgerinitiativen aus, sind Teil des Bürgerschaftsbeschlusses und somit umzusetzen. Insgesamt ist es den verschiedenen lokalen Bürgerinitiativen und der gesamtstädtischen Organisation „Volksinitiative“ innerhalb eines Jahres gelungen, erhebliche Abstriche von den ursprünglichen größeren Planungen des Senats – mehr und größere Standorte – zu erreichen. Dies ist auch umgesetzt worden, wie die Sitzung der Bürgerschaft vom 10.1.2017 belegte.<sup>20</sup>

**15** Vgl. Hannah Beitzer, Wie Hamburger Flüchtlingsunterkünfte verhindern, 7.4.2016, [www.sueddeutsche.de/politik/-1.2938527](http://www.sueddeutsche.de/politik/-1.2938527); Oliver Schirg, Wo der Protest gegen Flüchtlingsunterkünfte wirkt, 20.4.2016, [www.abendblatt.de/article207446373](http://www.abendblatt.de/article207446373).

**16** Vgl. Sebastian Kempkens, Der Flüchtlingsschreck, in: Die Zeit, 14.4.2016, S. 12.

**17** Das gilt u. a. für die Gebiete Osterfeldstraße in Eppendorf, Rehagen in Hummelsbüttel, Suurheid in Rissen, Duvenach in Eidelstedt und Mittlerer Landweg in Billwerder.

**18** Vgl. hier und im Folgenden Senat Hamburg, Drucksache 21/5231, 12.7.2016.

**19** Im Mai 2017 boten noch 36 Folgeeinrichtungen mehr als 300 Plätze.

**20** Vgl. Senat Hamburg, Drucksache 21/7486, 10.1.2017.

Es bleibt jedoch die Frage, welche unterschiedlichen Meinungen über die Flüchtlingsunterkünfte in den betroffenen Wohngebieten herrschen. Die Stärke des Protestes steigt mit dem sozialen Status der Bewohner des Gebiets, dies lässt jedoch noch keine Aussagen darüber zu, ob die Ablehnung der Einrichtungen in solchen Wohngebieten auch tatsächlich höher ist. Gleichfalls sollte nicht übersehen werden, dass es beides gibt: Protest- und Unterstützungsinitiativen.

## PROTESTE IN HAMBURG-HARVESTEHUDE

Ein Beispiel für die Proteste gegen eine Flüchtlingsunterkunft sind die Ereignisse in Hamburg-Harvestehude 2015, einem Wohngebiet der oberen Mittel- und Oberschicht. Hier haben Anwohner dagegen geklagt, dass im ehemaligen Kreiswehersatzamt an der Sophienterrasse ein Flüchtlingsheim entsteht. Es war der erste deutsche Prozess gegen die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft. Die Kläger gewannen vor dem Verwaltungsgericht und dem Oberverwaltungsgericht, sodass die Bauarbeiten gestoppt werden mussten. Das Oberverwaltungsgericht schlug aber auch einen Kompromiss vor, der unter anderem vorsah, statt 220 nur 190 Plätze vorzuzulassen. Dieser Kompromiss wurde später angenommen, das Gebäude umgebaut und im Februar 2016 von Flüchtlingen bezogen. Gleichzeitig hatte sich 2015 aber auch eine „Flüchtlingsinitiative Harvestehude“ gebildet, die das geplante Flüchtlingsheim und die Flüchtlinge unterstützen wollte. Das Flüchtlingsheim liegt relativ zentral im Stadtteil Harvestehude. Die Bewohner stammen unter anderem aus Syrien, Irak, Iran, Afghanistan und Eritrea.

Wenn man die folgenden Ergebnisse unserer Befragung und der amtlichen Statistik heranzieht, ist Harvestehude ein sehr homogenes Wohnviertel.<sup>21</sup> Deutlich wird dies am Lohn- und Einkommenssteuersatz je Steuerpflichtigen, der im Jahr 2010 88 273 Euro betrug, wohingegen der Wert für das gesamte Stadtgebiet Hamburgs bei 35 567 Euro lag. Gleichzeitig liegt der Anteil an Hartz-IV-Empfängern mit 3,0 Prozent deutlich unterhalb der gesamtstädtischen Quote von 9,9 Prozent. Darüber hinaus geht aus unse-

rer Stichprobe hervor, dass auch das Bildungsniveau weit über dem Durchschnitt liegt. So haben 81,9 Prozent der Befragten mindestens Abitur, und 63,5 Prozent gar ein Hochschulstudium als höchsten Bildungsabschluss angegeben.

Welche Einstellungen haben die Anwohner, nachdem 190 Flüchtlinge das Heim bezogen haben? Wir haben den Anwohnern mehrere offene Fragen gestellt, welche Einstellungen sie zu Flüchtlingen und zu dem Flüchtlingsheim haben.<sup>22</sup> Die Ergebnisse sind überwiegend positiv. Betrachtet man nur die ersten Nennungen zu Einstellungen zum Flüchtlingsheim, so sind 73,4 Prozent von ihnen zustimmend. Sehr häufig wurden aber mehrere Antworten genannt, von denen wir bis zu drei berücksichtigt haben. Die beiden häufigsten genannten positiven Äußerungen waren: Ich finde es gut, dass das Flüchtlingsheim in Harvestehude steht (37,8 Prozent); das Viertel hat freie Kapazitäten (32,6 Prozent). Die beiden häufigsten genannten negativen Äußerungen waren: Die Gegend ist unpassend für Flüchtlinge (17,2 Prozent); das Viertel bietet keine angemessenen Einkaufsmöglichkeiten (15,8 Prozent).<sup>23</sup>

Auch bei den Angaben zu den Vor- und Nachteilen des Heims überwiegen die positiven Einstellungen, und es ergeben sich unerwartete Ergebnisse (*Tabelle*). Fast ein Viertel der Befragten hält es für vorteilhaft, dass die Anwohner mit „der Realität“ der Flüchtlinge konfrontiert und damit möglicherweise dazu gezwungen werden, ihre Vorurteile abzubauen. Die Ergebnisse der Umfrage suggerieren, die Kläger hätten nur einen sehr kleinen Anteil der Anwohner vertreten.

**22** Um für die Befragung zu einer repräsentativen Stichprobe zu gelangen, haben wir für das Gebiet eine Wahrscheinlichkeitsstichprobe aus der Datei des Einwohnermeldeamtes ziehen lassen. Die Ausschöpfungsquote von 44,1 Prozent ist akzeptabel. Es gibt allerdings einen erheblich höheren Anteil von Mehrpersonenhaushalten in der Stichprobe (82,1 Prozent gegenüber 59,2 Prozent in der amtlichen Statistik). Ferner hatten wir aufgrund des hohen Anteils von Einpersonenhaushalten in Harvestehude beträchtliche Schwierigkeiten, die Befragten zu erreichen.

**23** Exemplarisch für eine Antwort mit mehreren positiven Nennungen: „Ich finde es gut, dass das Flüchtlingsheim dort ist. Diese Menschen sind Tausende von Metern gegangen, die 100 Meter zu Aldi werden sie auch noch schaffen. Ich habe da überhaupt keine Sorgen. Nette Leute, alles super organisiert.“ Ein Beispiel für mehrere negative Nennungen: „Ich denke, dass die Flüchtlinge eventuell ein Problem damit haben, wenn sie in einem so reichen Stadtteil leben.“

**21** Daten des Statistikamts Nord, Hamburg 2015.

Tabelle: Angaben zu Vor- und Nachteilen der Flüchtlingsunterkunft an der Sophienterrasse, in Prozent

VORTEILE		NACHTEILE	
Abbau von Vorurteilen:	23,3	Preise für Flüchtlinge zu hoch:	16,5
„Positiv“:	21,9	Abwertung des Gebiets:	9,0
Fördert Zusammenleben:	18,6	Unsicherheit, Kriminalität:	5,7
<b>Keine Vorteile:</b>	<b>26,9</b>	Konflikte:	5,4
		<b>Keine Nachteile:</b>	<b>45,9</b>

Quelle: Eigene Erhebung

83 Prozent der Befragten sagten, das Flüchtlingsheim habe Vorteile und 53 Prozent fanden, dass es Nachteile habe.

Auf die Frage, ob man Angst habe, dass zu viele Flüchtlinge nach Deutschland kommen, antworteten in Harvestehude 18,0 Prozent mit „eher ja“, aber 74,0 Prozent mit „eher nein“. Allerdings sind die Einstellungen zu den Flüchtlingen abhängig davon, aus welchen Gründen sie kommen. 62,8 Prozent akzeptieren „uneingeschränkt“ den Zuzug von Personen, die aus Ländern kommen, in denen Krieg herrscht, 60,5 Prozent von Personen, die in ihrer Heimat politisch verfolgt werden, aber nur 8,7 Prozent von Zuwanderern, die aus wirtschaftlichen Gründen kommen. Hier sagen sogar 27,9 Prozent der Befragten, der Zuzug sollte unterbunden werden.

## FAZIT

Wir haben am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg dargestellt, wie schwierig es war und ist, die große Zahl von Flüchtlingen unterzubringen, die Unterbringung zu organisieren, gleichzeitig bürokratische Strukturen zu verändern und neue zu etablieren. Auf die Frage, wie es möglich sei, in so kurzer Zeit neue Verwaltungsstrukturen zu entwickeln, die zudem die Kooperation unterschiedlicher Behörden und die Abgabe von Stellen an eine neue Einrichtung erfordern, lautet die Antwort fast aller Experten: Es war „der politische Wille“. Der Erste Bürgermeister, die Staatsräte und Dezernenten haben zusammengearbeitet. Das zeigen auch die erfolgreichen Maßnahmen zur sprachlichen, schulischen Integration und zur Integration auf dem Arbeitsmarkt.

Zudem mussten die Interessen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt werden. Sie richteten sich häufig nicht pauschal gegen eine Flüchtlingsunterkunft im Wohngebiet, son-

dern gegen deren Größe – und vor allem gegen die mangelnde Bürgerbeteiligung. Das Hamburger Ergebnis ist wegweisend: Einrichtungen über 300 Flüchtlinge werden nicht akzeptiert. Wahrscheinlich liegt dem folgende Hypothese zugrunde: Je größer die Einrichtung, desto schlechter lassen sich die Flüchtlinge integrieren und desto weniger kümmert man sich um sie. Die Ergebnisse der empirischen Befragung zeigen, dass die ursprünglichen Proteste verebbt sind. Vielmehr gibt es ganz überwiegend positive Urteile über die Unterkunft, zudem auch zahlreiche Angebote der „Flüchtlingsinitiative Harvestehude“ für die Flüchtlinge.

Die schwierigsten Aufgaben sind nun, die Flüchtlinge in Wohnungen unterzubringen, sie weiter zu qualifizieren und Arbeitsplätze für sie zu finden. Diese Integration wird noch Jahre beanspruchen.

## JÜRGEN FRIEDRICHS

ist emeritierter Professor für Soziologie am Institut für Soziologie und Sozialpsychologie (ISS) der Universität zu Köln.  
friedrichs@wiso.uni-koeln.de

## FELIX LESSKE

ist Mitarbeiter in den „Kölner-Flüchtlingsstudien“ unter der Leitung von Professor Jürgen Friedrichs und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Soziologie der Universität Bonn.  
lesske@wiso.uni-koeln.de

## VERA SCHWARZENBERG

ist Mitarbeiterin in den „Kölner-Flüchtlingsstudien“ unter der Leitung von Professor Jürgen Friedrichs.  
schwarzenberg@wiso.uni-koeln.de

# ANGEKOMMEN UND AUCH WERTGESCHÄTZT?

## Integration von Türkeistämmigen in Deutschland

*Olaf Müller · Detlef Pollack*

Als am Tag nach dem Verfassungsreferendum bekannt wurde, dass die in Deutschland lebenden Türiinnen und Türiken zu einem höheren Anteil für die Reform gestimmt hatten als ihre Landsleute in der Türkei, entbrannte sofort eine heftige Debatte darüber, wie diese Ergebnisse zu deuten seien. Der Bundestagsabgeordnete der Grünen Özcan Mutlu etwa zeigte sich einerseits darüber „verstört“, „wie man für die faktische Abschaffung der Demokratie in der Türkei sein kann, aber in Deutschland alle Vorzüge der Demokratie genießt“, wartete aber sogleich mit einer Erklärung auf, der sich in den folgenden Tagen nicht wenige Politikerinnen, Journalisten und auch Wissenschaftlerinnen anschlossen: „Wir haben es nicht geschafft diesen Menschen eine neue Heimat zu bieten, geschweige denn eine neue Heimat zu werden.“<sup>01</sup> Andere wie der CDU-Politiker Ruprecht Polenz verwahrten sich gegen die These, dass sich in den Ergebnissen eine faktisch gescheiterte Integrationspolitik widerspiegelt, indem sie auf den verhältnismäßig geringen Anteil der Reformbefürworter an der Gesamtzahl der wahlberechtigten Türkeistämmigen in Deutschland verwiesen. Die hohe Zahl an Abstimmungsberechtigten, die nicht an der Abstimmung teilgenommen hatten, wurde in diesem Zusammenhang auch als Beleg dafür herangezogen, dass die emotionale Bindung an die Türkei bei vielen Türkeistämmigen gar nicht mehr so groß sei und sie sich für die dortigen Verhältnisse wenig interessierten.<sup>02</sup>

Ungeachtet der Frage, welche dieser Erklärungen zutreffend ist: Die Reaktionen spiegeln in jedem Fall recht gut wider, wie sich die Debatte um Einwanderung und Integration in Deutschland heute darstellt und in welcher Weise sie sich in den vergangenen Jahren verändert hat. Der Diskurs wird zunehmend weniger von Themen bestimmt, die unmittelbar auf die klas-

sischen strukturellen Zielbereiche der Integration wie etwa Bildung und Erwerbstätigkeit abstellen, sondern von Fragen nach der Vereinbarkeit der kulturell-religiösen Identität von Minderheiten vor allem aus muslimisch geprägten Herkunftsländern mit der Mehrheitsgesellschaft.<sup>03</sup> Die von Innenminister Thomas de Maizière jüngst wieder angestoßene Debatte um die Notwendigkeit und den Inhalt einer Leitkultur ist dafür ein weiteres vielsagendes Beispiel.<sup>04</sup>

Das Anliegen unseres Beitrages besteht weder darin, das Thema Integration von einer normativen Position her zu betrachten. Noch sollen vor allem die „objektiven“ Erfolge und Defizite der Integration von Zuwanderern in einzelnen Bereichen analysiert werden. Stattdessen interessieren wir uns mehr für die subjektive Ebene – die Ebene der Wahrnehmung und der Einstellungen in Bezug auf Fragen der Integration. Und hier wiederum geht es uns vorrangig nicht um den Blickwinkel der Mehrheitsgesellschaft;<sup>05</sup> vielmehr möchten wir die Perspektive gewissermaßen umdrehen und die Sicht der Zuwanderer und ihrer Nachkommen in den Fokus rücken. Wie erleben sie diese Diskussionen? Wo verorten sie sich selbst in der Gesellschaft? Als wie integriert schätzen sie sich ein? Und was verstehen sie selbst unter einer geglückten Integration? Antworten auf diese Fragen sollen am Beispiel der mit Abstand größten Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund in Deutschland, den Türkeistämmigen, gegeben werden.<sup>06</sup>

### WOHLBEFINDEN, SOZIALE LAGE UND DISKRIMINIERUNG

Betrachtet man die subjektive Sicht der in Deutschland lebenden Türkeistämmigen auf ihre eigene soziale Lage allgemein, ist man mit einem überraschenden Befund konfrontiert: Trotz noch

immer bestehender gravierender Defizite bei der strukturellen Integration<sup>07</sup> und öffentlich immer wieder lautstark vorgebrachter Unmutsbekundungen lässt sich in der Bevölkerungsgruppe der Türkeistämmigen in Deutschland keineswegs ein übermäßiges Unzufriedenheitspotenzial feststellen. Im Gegenteil – die Mehrheit ist mit ihrem Leben in Deutschland sehr zufrieden; so antworten 49 Prozent auf die Frage, ob sie sich alles in allem in Deutschland wohlfühlen, mit „ja, sehr wohl“ und weitere 41 Prozent mit „ja, eher wohl“. Nur ein kleiner Teil der Befragten, insgesamt 10 Prozent, bekundet, sich „eher“ beziehungsweise „gar nicht“ wohl zu fühlen. Auch Gefühle der relativen Deprivation sind nicht überdurchschnittlich verbreitet: Knapp die Hälfte der Befragten (44 Prozent) ist der Meinung, dass sie im Vergleich dazu, wie andere in Deutschland leben, ihren gerechten Anteil erhalten, 5 Prozent sind sogar der Ansicht, dass sie mehr als den gerechten Anteil erhalten. Insgesamt 40 Prozent geben an, entweder „etwas“ (29 Prozent) oder „sehr viel weniger“ zu bekommen.<sup>08</sup>

Das zunächst rundum positiv erscheinende Bild trübt sich jedoch etwas ein, sobald man über die Erhebung allgemeiner Zufriedenheits-

bekundungen hinausgeht und konkrete Lebensbereiche anspricht: So ist etwa nur jeder dritte Türkeistämmige der Meinung, dass in Deutschland jeder, unabhängig von seiner Herkunft, in der Schule oder auf dem Arbeitsmarkt die gleichen Chancen hat, während 56 Prozent dies verneinen. Auch wenn dieses Ergebnis keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Einschätzung der persönlichen Situation oder auch nur die der Gruppe der Türkeistämmigen zulässt, deutet es doch darauf hin, dass bei der Mehrheit der Befragten ein klares Bewusstsein für eine herkunftsbezogene Chancenungleichheit hinsichtlich der strukturellen Integration in die deutsche Gesellschaft vorhanden ist.<sup>09</sup>

Trotz der beschriebenen sehr positiven Einschätzungen der eigenen sozialen Situation nimmt ein erheblicher Teil der Befragten Anerkennungsdefizite wahr. Dies zeigt sich an den Antworten zu einem Statement, das in ganz ähnlicher Form schon in den 1990er Jahren in der Politische-Kultur-Forschung zur Lage in den neuen Bundesländern verwendet wurde: Der Aussage „Als Türkeistämmiger fühle ich mich als Bürger 2. Klasse“ stimmen immerhin 51 Prozent der Befragten „stark“ beziehungsweise „eher“ zu.<sup>10</sup> Dass der eigene Wille und die persönliche Anstrengung nicht reichen, um „dazuzugehören“, weil generelle Inklusionsbarrieren auch seitens der Mehrheitsgesellschaft bestehen, meint ebenfalls etwa jeder zweite Befragte. 54 Prozent der

**01** Zit. nach Ingo Salmen/Laura Hofmann, Türken stimmen klar für Erdogans Plan, 17. 4. 2017, [www.tagesspiegel.de/19676552.html](http://www.tagesspiegel.de/19676552.html).

**02** Vgl. ebd.

**03** Eine Tendenz der „Kulturalisierung der Grenzziehungen zwischen Deutschen und ‚Ausländern‘“ konstatierten Claudia Diehl und Ingrid Tucci schon 2010: Während gemäß ihrer Studie etwa fremdenfeindliche Einstellungen im Vergleich zu den 1990er Jahren stark zurückgegangen sind, haben Forderungen nach kultureller Anpassung ethnischer Minoritäten in der Mehrheitsgesellschaft deutlich zugenommen. Vgl. Claudia Diehl/Ingrid Tucci, Ethnische Grenzziehungen in Ost- und Westdeutschland: Konvergenz und Kulturalisierung, in: Peter Krause/Illona Ostner (Hrsg.), *Leben in Ost- und Westdeutschland. Eine sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990–2010*, Frankfurt/M. 2010, S. 557–572.

**04** Vgl. Thomas de Maizière, „Wir sind nicht Burka“, in: *Bild am Sonntag (BamS)*, 30. 4. 2017.

**05** Vgl. dazu ausführlich Detlef Pollack et al., *Grenzen der Toleranz: Wahrnehmung und Akzeptanz religiöser Vielfalt in Europa*, Wiesbaden 2014.

**06** Die hier präsentierten Befunde stammen, soweit nicht ausdrücklich anders vermerkt, aus einer Umfrage, die im Rahmen eines Forschungsprojektes am Lehrstuhl für Religionssoziologie/Exzellenzcluster „Religion und Politik“ an der Universität Münster unter der Leitung von Detlef Pollack und der Mitarbeit von Olaf Müller, Gergely Rosta und Anna Dieler konzipiert und ausgewertet wurde. Für die Erhebung befragte das Meinungsforschungsinstitut TNS Emnid, Bielefeld, deutschlandweit 1201 Türkeistämmige ab 16 Jahren. Die Interviews wurden zwischen November 2015 und Februar 2016 telefonisch teils in deutscher, teils in türkischer Sprache durchgeführt.

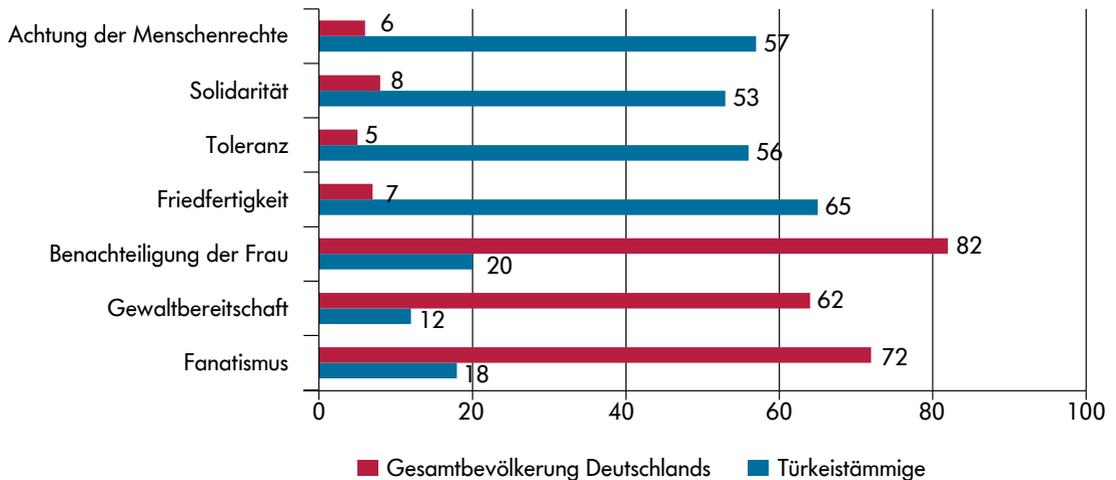
**07** Vgl. etwa Martina Sauer/Dirk Halm/Stiftung Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.), *Erfolge und Defizite der Integration türkeistämmiger Einwanderer*, Wiesbaden 2009.

**08** Damit ähneln die türkeistämmigen Befragten in ihren Einschätzungen im gesamtgesellschaftlichen Vergleich erstaunlicherweise der westdeutschen Bevölkerung; die Ostdeutschen fühlen sich deutlich mehr benachteiligt. Vgl. Detlef Pollack et al., *Wahrnehmung und Akzeptanz religiöser Vielfalt. Eine Bevölkerungsumfrage in fünf europäischen Ländern*, Münster 2010, S. 93.

**09** Dass die Befragten dabei durchaus die eigene Herkunft aus der Türkei als Grund für die Benachteiligung im Blick haben, legen Daten nahe, die in den Umfragen „Deutsch-türkische Lebenswelten“ erhoben wurden: Hier stimmten dem Statement „Deutsche und Türken haben in Deutschland die gleichen Bildungschancen“ 2010 58 Prozent und zwei Jahre später 62 Prozent der Befragten mit türkischem Migrationshintergrund zu. Vgl. Info GmbH/Liljeberg Research International, *Deutsch-Türkische Lebenswelten*, Berlin 2012.

**10** In einer Befragung von 1998 stimmten dem Statement „Als Ostdeutscher fühle ich mich als Bürger 2. Klasse“ 42 Prozent der Befragten in den neuen Bundesländern zu. Vgl. Gert Pickel, *Jugend und Politikverdrossenheit*, Opladen 2002, S. 221.

Abbildung: Assoziationen zum Islam, in Prozent



Frage: „Es gibt ja ganz unterschiedliche Ansichten über den Islam. Woran denken Sie beim Stichwort Islam?“

Quelle: Detlef Pollack et al., Wahrnehmung und Akzeptanz religiöser Vielfalt, Münster 2010; Detlef Pollack et al., Integration und Religion aus der Sicht von Türkeistämmigen in Deutschland, Münster 2016

Befragten stimmen der Aussage zu „Egal wie sehr ich mich anstrengende, ich werde nicht als Teil der deutschen Gesellschaft anerkannt“.

Dabei nehmen die Türkeistämmigen in Deutschland Benachteiligungen und mangelnde Anerkennung vor allem im kulturell-religiösen Bereich wahr – ein Bereich, der ihnen im Gegensatz zur Mehrheitsgesellschaft besonders wichtig ist.<sup>11</sup> Insgesamt sagt etwa jeder vierte Befragte, dass er sich selbst als Angehöriger einer Bevölkerungsgruppe sieht, die in irgendeiner Form diskriminiert wird. Fragt man nach den Gründen für die Diskriminierung, dann werden unter anderem die Hautfarbe (3 Prozent), die Sprache (7 Prozent) und die ethnische beziehungsweise nationale Zugehörigkeit (9 Prozent) genannt. Mit Abstand am häufigsten wird allerdings die Religion angeführt: 15 Prozent aller Befragten – beziehungsweise etwa zwei Drittel derjenigen, die überhaupt irgendeine Form von Diskriminierung wahrnehmen – sind der Meinung, dass diese wegen ihrer Religion stattfindet.

<sup>11</sup> So gaben im Religionsmonitor von 2013 89 Prozent der in Deutschland lebenden Muslime an, dass ihnen Religion „sehr“ oder „eher wichtig“ ist. Damit unterscheiden sie sich nicht nur von der Gesamtbevölkerung (54 Prozent in West- und nur 27 Prozent in Ostdeutschland halten Religion für einen wichtigen Lebensbereich), sondern auch von den Anhängern der großen christlichen Konfessionen in Deutschland (Katholiken: 64 Prozent; Evangelische: 58 Prozent). Vgl. Detlef Pollack/Olaf Müller, Religionsmonitor – verstehen was verbindet. Religiosität und Zusammenhalt in Deutschland, Gütersloh 2013.

## SELBST- UND FREMDBILDER

Vieles deutet darauf hin, dass sich in diesen Klagen gar nicht in erster Linie direkte und persönliche Erfahrungen widerspiegeln, sondern Gefühle der kollektiven Abwertung. Besonders kränkend wirkt dabei offenbar die von den Türkeistämmigen sehr genau wahrgenommene Geringschätzung und Abwertung des Islams durch die Mehrheitsgesellschaft: So stimmen 84 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass es sie wütend macht, wenn nach einem Terroranschlag als erstes Muslime verdächtigt werden. Das Bild, das die befragten Türkeistämmigen von ihrer eigenen Religion haben, stellt sich diametral zum Image dar, das der Islam in der nichtmuslimischen Mehrheitsbevölkerung besitzt (Abbildung). Während von den nichtmuslimischen Befragten in einer Umfrage von 2010 nur ein verschwindend kleiner Teil (5 bis 8 Prozent) dem Islam positive Eigenschaften wie Achtung der Menschenrechte, Solidarität, Toleranz oder Friedfertigkeit attestierte, schreibt jeweils mehr als die Hälfte der türkeistämmigen Befragten dem Islam genau diese positiven Eigenschaften zu. Das Bild kehrt sich um, wenn man nach negativen Assoziationen fragt: Hier war es der überwiegende Teil der Mehrheitsgesellschaft, der 2010 im Islam Eigenschaften wie Benachteiligung der Frau (82 Prozent), Fanatismus (72 Prozent) oder Gewaltbereitschaft (62 Prozent) entdecken wollte; von den türkeistämmigen

Befragten weisen dem Islam nur zwischen 12 und 20 Prozent derartige Eigenschaften zu.

Für viele Türkeistämmige in Deutschland stellt sich der Islam als eine angegriffene Religion dar, die vor Verletzungen, Vorurteilen und Verdächtigungen geschützt werden muss. Die Folge ist eine vehemente Verteidigung der eigenen religiösen Zugehörigkeit und Tradition. So sind 62 Prozent der Befragten der Meinung, dass der Islam durchaus in die westliche Welt passt – und widersprechen damit einmal mehr fast 80 Prozent der Mehrheitsgesellschaft, die dies in einer Umfrage aus dem Jahr 2010 verneinten.<sup>12</sup>

Beeinträchtigen die Vorbehalte der Mehrheitsgesellschaft gegenüber dem Islam nun aber in gleichem Maße die Einstellungen der Türkeistämmigen gegenüber der deutschen Gesellschaft und deren religiöser Tradition? Sind ihre Haltungen gegenüber der deutschen Kultur ebenso negativ wie sie gegenüber ihrer Herkunftskultur positiv sind? Unseren Befunden zufolge scheint das bisher kaum der Fall zu sein: Das Verhältnis zu Deutschland beziehungsweise zur Mehrheitsgesellschaft wird von den Befragten insgesamt als gut eingeschätzt. Ihre Haltung zu „Menschen deutscher Herkunft“ bezeichnen 86 Prozent der befragten Türkeistämmigen als „sehr“ beziehungsweise „eher positiv“; nur 4 Prozent bekunden eine „eher“ beziehungsweise „sehr negative“ Haltung, 10 Prozent sind hier unschlüssig beziehungsweise verweigern die Antwort. Ebenso fühlt sich die große Mehrheit der Befragten mit Deutschland verbunden (87 Prozent „sehr eng“ beziehungsweise „eng“) – was in etwa dem Anteil entspricht, der sich mit der Türkei verbunden fühlt (85 Prozent).<sup>13</sup> Und auch das Christentum genießt unter den türkeistämmigen Befragten (wie übrigens auch in der Gesamtbevölkerung)<sup>14</sup> einen außerordentlich guten Ruf.

Im Gegensatz zur grundsätzlichen Wertschätzung der deutschen Gesellschaft und des Christentums fallen allerdings die Haltungen gegenüber zwei Gruppen deutlich reservierter aus: Mehr als jeder vierte Türkeistämmige sagt von sich selbst,

Menschen, die nicht an Gott glauben, negativ gegenüber zu stehen; ein weiteres Viertel kann sich hier nicht zu einer dezidierten Meinung durchringen beziehungsweise will sich hierzu nicht äußern. Das Phänomen, sich nicht äußern zu wollen beziehungsweise zu können, zeigt sich noch stärker in der Haltung zu Juden. In diesem Fall antworten 30 Prozent der Befragten mit „weiß nicht“ beziehungsweise geben überhaupt keine Antwort. Der Anteil der negativ Eingestellten liegt hier bei 21 Prozent. Wie die recht hohe Zahl an *don't knows* beziehungsweise Antwortverweigerungen zu interpretieren ist, kann hier nicht eindeutig geklärt werden. Eine zumindest latente Abwehrhaltung gegenüber den beiden zuletzt genannten Gruppen, die ein gewisses soziales Konfliktpotenzial bergen könnte, ist jedoch kaum zu übersehen.

## EINSTELLUNGEN ZUR INTEGRATION

70 Prozent der befragten Türkeistämmigen sagen, sie wollten sich unbedingt und ohne Abstriche in die deutsche Gesellschaft integrieren. In Bezug auf die Frage, was man konkret tun sollte, um in Deutschland gut integriert zu sein, werden am häufigsten Aspekte angeführt, die sich einerseits in der sozialwissenschaftlichen Integrationsforschung tatsächlich als relevant herausgestellt haben,<sup>15</sup> andererseits aber auch mit dem normativen Leitbild der Mehrheitsgesellschaft übereinstimmen. Am häufigsten wird das Erlernen der deutschen Sprache genannt (91 Prozent). 84 Prozent der Befragten halten es zudem für wichtig, dass man die Gesetze in Deutschland beachtet; 76 Prozent erachten gute Kontakte zu Deutschen für unerlässlich. Allerdings wird Integration von der großen Mehrheit der Türkeistämmigen mitnichten im Sinne vollständiger Assimilation aufgefasst: So sagen 76 Prozent der Befragten, dass sie unter einer geglückten Integration auch verstehen, selbstbewusst zur eigenen Kultur beziehungsweise Herkunft zu stehen. Mehr von der deutschen Kultur zu übernehmen, wird dagegen als weit weniger bedeutsam angesehen (39 Prozent); ebenso wenig halten es die Befragten für erforderlich, dass man sich mit seiner Kleidung anpasst (33 Prozent) oder sich um die deutsche Staatsangehörigkeit bemüht (32 Prozent).

<sup>12</sup> Vgl. Pollack et al. (Anm. 8), S. 64.

<sup>13</sup> Wie jedoch Untersuchungen des Zentrums für Türkeistudien und Integration in Essen zeigen, scheint zumindest unter den türkeistämmigen Zuwanderern in Nordrhein-Westfalen die Verbundenheit mit der Türkei seit 2012 tendenziell zuzunehmen, während die Verbundenheit mit Deutschland stagniert bzw. sogar abnimmt. Vgl. Hacı-Halil Uslucan, Türkeistämmige in Deutschland: Heimatlos oder überall zuhause?, in: APuZ 11–12/2017, S. 31–37.

<sup>14</sup> Vgl. Pollack et al. (Anm. 8), S. 59 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Hartmut Esser, Integration und ethnische Schichtung, Arbeitsbericht Nr. 40 des Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim 2001.

Wie bereits angedeutet, ist die Sprachkompetenz der Migrantinnen und Migranten nicht nur in deren eigener Einschätzung, sondern auch der sozialwissenschaftlichen Forschung zufolge ein zentraler Integrationsfaktor.<sup>16</sup> Doch wovon hängt ab, wie gut die Zuwanderer die Sprache des Aufnahmelandes beherrschen, was steht dem Spracherwerb entgegen? In weiterführenden multivariaten Analysen mit den Daten der hier zugrundeliegenden Untersuchung hat sich zunächst einmal gezeigt, dass Türkeistämmige mit höheren Bildungsabschlüssen, aber auch diejenigen, die sich auf der sozialen Leiter höher einstufen, auch überdurchschnittlich häufig angeben, über gute bis sehr gute Sprachkenntnisse zu verfügen. Männer schätzen sich diesbezüglich ebenfalls etwas besser ein als Frauen. Während die Intensität der „privaten“ Religiosität (gemessen anhand der religiösen Selbsteinschätzung) keinen Zusammenhang zu den Sprachkenntnissen aufweist, korreliert eine bestimmte Form der religiösen Praxis hingegen durchaus mit der kognitiven Integration, und zwar negativ: Diejenigen Befragten, die besonders häufig die Moschee besuchen, sind gleichzeitig diejenigen, die nur über unterdurchschnittliche Deutschkenntnisse verfügen. Dies lässt sich als Hinweis darauf lesen, dass es nicht die Religion per se ist, die der Integration entgegensteht, wohl aber eine ausgeprägte Ausrichtung der Lebensführung auf die eigene kulturell-religiöse Community.<sup>17</sup>

Anders als Studien vorwiegend aus den USA, denen zufolge die Einbindung in die religiöse Gemeinschaft der Herkunftsregion Integration nicht behindert, sondern tendenziell sogar befördert,<sup>18</sup> zeigt unsere Untersuchung, dass intrareligiöse Kontaktverdichtungen nicht mit einer Verbesserung der Integrationschancen zusammengehen müssen. Diesem Befund entspricht auch, dass einer der bedeutsamsten Einflussfaktoren auf den Spracherwerb die Häufigkeit von Kontakten zur deutschen Bevölkerung ist. Dieser Einfluss wird nur noch übertroffen durch die Bedeutung der Generationszugehörigkeit. Sind die Türkeistämmigen

in Deutschland geboren oder bereits als Kind nach Deutschland gekommen, erhöht sich ihre Sprachkompetenz beträchtlich.

Gerade Letzteres sollte zuversichtlich stimmen, denn die Entwicklung in Sachen Integration wird vor allem davon abhängen, wie sich die Einbindung der nachwachsenden, hier geborenen Generationen gestaltet. Laut unserer Umfrage – und in Übereinstimmung mit anderen Studien<sup>19</sup> – fällt der Anteil derjenigen mit (selbst bekundeten) guten beziehungsweise sehr guten Deutschkenntnissen in der zweiten und dritten Generation doppelt so hoch aus wie in der ersten Generation (94 versus 47 Prozent). Und auch andere Befunde unserer Untersuchung geben in diesem Zusammenhang Anlass zu Optimismus: So hat sich der Anteil derjenigen ohne Schulabschluss in der zweiten und dritten Generation im Vergleich zur ersten Generation mehr als halbiert (13 versus 40 Prozent), und während von den Befragten der ersten Generation nur etwa jeder zweite angibt, „sehr viel“ Kontakt zu Menschen deutscher Herkunft zu haben, sagen das unter den Angehörigen der zweiten und dritten Generation drei Viertel der Befragten.

Eine Annäherung der zweiten und dritten Generation an die Mehrheitsgesellschaft lässt sich auch in bestimmten Wertvorstellungen wie etwa in Bezug auf die Familie und die Rolle der Frau beobachten: Dass es für alle Beteiligten viel besser ist, wenn der Mann im Berufsleben steht und die Frau zu Hause bleibt und sich um den Haushalt und die Kinder kümmert, meinen immerhin 48 Prozent der befragten Türkeistämmigen aus der ersten Generation; in der Gruppe der zweiten und dritten Generation sind es hingegen nur noch 31 Prozent (in Deutschland insgesamt stimmen 27 Prozent dieser Aussage zu). Dass die Berufstätigkeit der Mutter einem Kleinkind schadet, glauben 71 Prozent aus der ersten Generation; und auch dieses Statement erfährt in der zweiten Generation deutlich weniger Zustimmung (57 Prozent; Zustimmung in Deutschland insgesamt: 46 Prozent).<sup>20</sup>

Zu konstatieren ist aber auch ein weiterer Befund: Selbst wenn die in Deutschland geborenen beziehungsweise als Kind nach Deutschland ge-

**16** Vgl. Hartmut Esser, *Sprache und Integration*, Frankfurt/M. 2006, S. 52 ff.

**17** Dies bestätigt sich, wenn man die Kontakte zur Mehrheitsgesellschaft als abhängige Variable betrachtet: Auch hier erweist sich überdurchschnittlich häufiger Moscheebesuch auch bei Kontrolle soziodemografischer Variablen als Hemmfaktor.

**18** Vgl. Nancy Foner/Richard Alba, *Immigrant Religion in the U.S. and Western Europe: Bridge or Barrier to Inclusion?*, in: *International Migration Review* 2/2008, S. 360–392.

**19** Siehe auch die Ergebnisse von Sauer/Halm/Stiftung Zentrum für Türkeistudien (Anm. 7), S. 46.

**20** Zu den Vergleichszahlen für Deutschland insgesamt vgl. GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, *Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS 2012*, GESIS Datenarchiv, Köln 2013.

kommenen Türkeistämmigen in vielerlei Hinsicht der Mehrheitsgesellschaft näherstehen als die im Erwachsenenalter Zugewanderten, handelt es sich bei Ersteren mitnichten um eine angepasste Generation. Der Aussage, dass sich die Muslime in Deutschland an die deutsche Kultur anpassen müssen, stimmen 72 Prozent der Befragten aus der ersten Generation zu, aber nur 52 Prozent der Befragten aus der zweiten und dritten Generation. Demgegenüber sind 86 Prozent der zweiten beziehungsweise dritten Generation der Ansicht, man soll selbstbewusst zu seiner eigenen Kultur beziehungsweise Herkunft stehen – gegenüber 67 Prozent der ersten Generation.

### FAZIT

Insgesamt möchte sich die Mehrheit der Türkeistämmigen nicht nur integrieren, sondern scheint in gewisser Weise in Deutschland durchaus „angekommen“ zu sein und sich hier heimisch zu fühlen. Das gleichzeitige Bestreben, die eigene Kultur zu bewahren, steht für die Befragten dabei keinesfalls im Widerspruch zur Integrationsbereitschaft und sozialen Positionierung in der Gesellschaft. Auch geht diese Haltung bei der großen Mehrheit offenbar nicht mit dem Wunsch nach sozialer Abschottung von der Mehrheitsgesellschaft einher.<sup>21</sup>

Probleme und Differenzen nehmen die Türkeistämmigen ebenso wie die Mehrheitsgesellschaft zunehmend im religiös-kulturellen Feld wahr. Dabei spielen zweifellos auch Erfahrungen der persönlichen Diskriminierung eine Rolle; bedeutsamer noch aber erscheint das weitverbreitete Gefühl einer kollektiven kulturellen Abwertung. Im klaren Bewusstsein darüber, wie skeptisch bis ablehnend die Mehrheitsgesellschaft ihrer Religion gegenübersteht, scheinen sich viele Türkeistämmige genötigt zu fühlen, herauszustellen, dass diese Haltungen wenig mit dem von ihnen gelebten Islam beziehungsweise mit dem Islam überhaupt zu tun haben. Aus vielen Antworten lässt sich unschwer das Bestreben herauslesen, den Islam zu verteidigen, sich kulturell gegenüber den Vorbehalten der Mehrheitsbe-

völkerung zu behaupten und der nichtmuslimischen Mehrheitsbevölkerung unbegründete Ängste zu nehmen. Aus den Äußerungen spricht aber auch Unverständnis ob der größtenteils als pauschalisierend empfundenen Anschuldigungen. Das generell positive Verhältnis zu den Deutschen beziehungsweise zu Deutschland scheint dies alles bisher noch nicht ernsthaft zu beeinträchtigen. Deswegen sollten die Abstimmungsergebnisse im Hinblick auf das Verfassungsreferendum in der Türkei 2017 auch nicht vorschnell als Kehrtwende in der Beziehung der hier lebenden Türkeistämmigen zur deutschen Gesellschaft interpretiert werden.

Eines sollte aber auch klar sein: Selbst bei denjenigen, die in Deutschland geboren, aufgewachsen und hier zur Schule gegangen sind, die die deutsche Sprache beherrschen und über vielfältige Kontakte in die deutsche Gesellschaft hinein verfügen, ist nicht zu erwarten, dass sie sich in jeglicher Hinsicht anpassen und assimilieren. In gewisser Weise tragen sie ihre kulturelle und religiöse Identität sogar offensiver zur Schau als ihre Vorfahren. Das muss sich aber nicht zwangsläufig als Hemmnis für die Integration und das Verhältnis zur Mehrheitsgesellschaft erweisen. Hinderlich ist eine solche Konstellation nur, wenn die Strategien, sich mit der Herkunfts- und der Mehrheitskultur auseinanderzusetzen, einseitig auf Bewahrung ersterer ausgerichtet sind, in Rückzug und Abschottung münden und dadurch die Defizite in anderen Teilbereichen der Integration zementiert werden. Dies zu verhindern bedarf es des Willens und der Anstrengungen der Türkeistämmigen selbst, aber auch der Offenheit und des Verständnisses der Mehrheitsgesellschaft.

### OLAF MÜLLER

ist promovierter Soziologe und arbeitet am Lehrstuhl für Religionssoziologie, Institut für Soziologie, und am Exzellenzcluster „Religion und Politik“ der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.  
omueller@uni-muenster.de

### DETLEF POLLACK

ist Professor für Religionssoziologie am Institut für Soziologie und Sprecher des Exzellenzclusters „Religion und Politik“ der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.  
pollack@uni-muenster.de

<sup>21</sup> In einer Umfrage des Bundesministeriums des Innern von 2007 lehnten mehr als 80 Prozent der Befragten die Aussage „Ausländer, die in Deutschland ihre Kultur behalten möchten, sollten unter sich bleiben“ explizit ab. Vgl. Katrin Brettfeld/Peter Wetzels, *Muslime in Deutschland*, Hamburg 2007, S. 99.

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 23. Juni 2017

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Anne-Sophie Friedel  
Christina Lotter (Volontärin)  
Wanda Nick (Praktikantin)  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

APuZ  
Nächste Ausgabe  
30-31/2017, 24. Juli 2017

## FAMILIEN- POLITIK

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
fs-medien@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte  
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;  
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter  
einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine  
Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)