

Integrationförderung in Deutschland und die Rolle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Michael GRIESBECK
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

1. Einleitung

Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Ihr Gelingen oder Misslingen hat Auswirkungen auf viele Bereiche der Gesellschaft, z. B. auf Bildung und Arbeitsmarkt. Die Ausgangslage ist bekannt: Migrantinnen und Migranten sind im Durchschnitt „jünger“, ihre Schulabschlüsse sind im Vergleich schlechter und die Arbeitslosigkeit ist höher als bei Deutschen.

Der gestiegene Integrationsbedarf in allen Altersgruppen stellt neue Anforderungen an Bund, Länder und Kommunen. Dies gilt vom Kindergarten über die Schule und die Beschäftigungssituation jugendlicher Berufsanfänger bis hin zur interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden, zu Kommunikationsproblemen infolge „Sprachlosigkeit“ in vielen Kliniken und der Herausforderung „kultursensibler“ Altenpflege.

Integration als Querschnittsaufgabe spielt also in nahezu allen Bereichen des öffentlichen und gesellschaftlichen Lebens eine zentrale Rolle und wird in immer mehr Gemeinden zunehmend wichtiger. Zuwanderer sind Kundinnen und Kunden der öffentlichen Verwaltung, ihre Kinder besuchen Kindergärten und Schulen und bewerben sich um eine Lehrstelle. Sie sind Patientinnen und Patienten in Krankenhäusern und Ratsuchende in Beratungsstellen. Wenn sie alt sind, verbringen einige ihren Lebensabend in Altenheimen und bedürfen der Pflege.

2. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Amt für Integration

Integration als Querschnittsaufgabe erfordert Koordinierung und Überwindung von Fragmentierung. Notwendig ist eine ganzheitliche Betrachtung von Integration. Durch die Errichtung der Abteilung Integration beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2002 und die Zuweisung von Aufgaben, die bislang bei verschiedenen Ministerien und Behörden lagen, wurde auf Bundeseite die bestehende Fragmentierung, das Nebeneinander von Integrationsmaßnahmen teilweise aufgehoben und dem Bündelungsgedanken Rechnung getragen.

Durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz sind weitere Verbesserungen eingetreten. Es gibt seither Integrationskurse mit festen Standards und Zielen und der Möglichkeit der Verpflichtung. Ausländersozialberatung und Aussiedlersozialberatung wurden zu einer einheitlichen Migrationserstberatung weiterentwickelt. Das Bundesamt erstellt ein bundesweites Integrationsprogramm, in dem die bestehenden Angebote festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung vorgelegt werden.

3. Die Integrationskurse als Grundangebot des Bundesamtes

Der wichtigste Integrationsfaktor ist die Sprache. Sprache ist der Schlüssel zur Integration. Sprache ermöglicht Kommunikation und auch berufliches Vorankommen. Der Bund stellt mit 600 Stunden Sprachunterricht und 30 Stunden Vermittlung von Recht, Kultur und Geschichte ein Grundangebot bereit, das vor allem für Neuzuwanderer vorgesehen ist, aber auch bereits länger hier lebenden Ausländern zur Verfügung steht. Die Vermittlung von Recht, Kultur und Geschichte soll helfen, sich schneller zurechtzufinden im neuen gesellschaftlichen Umfeld, Partizipation zu ermöglichen, dadurch die Möglichkeiten des Vorankommens zu steigern und beizutragen zu einer Identifikation mit dem demokratischen Rechtsstaat. Neuzuwanderer müssen in dieser Gesellschaft ankommen, nicht nur hier leben. Sowohl Neuzuwanderer als auch schon länger in Deutschland lebende

Ausländer können bei besonderem Integrationsbedarf von der Ausländerbehörde auch zu den Kursen verpflichtet werden. Die Möglichkeit der Verpflichtung verdeutlicht, dass Integration ein wechselseitiger Prozess ist, bei dem auch die Migranten gefordert werden.

Das Bundesamt hat zusammen mit Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis eine Konzeption mit Standards, Inhalten und Zielen entwickelt. Das Konzept sieht Module und Standards vor, eine Zertifizierung von Schulen und Dozenten zur Qualitätssicherung, und vor allem Ziele: A2 des Europäischen Referenzrahmens nach 300 Stunden und B1, das Minimum für berufliche Integration, nach 600 Stunden.

Auch ein kostenfreier Test ist Bestandteil des Angebots, dessen Bestehen nicht nur zu positiven gesetzlichen Folgen bei der Aufenthaltsgewährung und Einbürgerung führt, sondern der auch Nachweis über vorhandene Sprachkenntnisse für einen potenziellen Arbeitgeber sein kann und damit auch die berufliche Integration erleichtert.

Das Bundesamt hat über 2000 Kursträger mit bundesweit ca. 6000 Kursstätten zugelassen. Für die Zulassung von Ausländern, die schon länger hier leben und sich für einen Kurs melden, ist das Bundesamt originär zuständig.

Bereits im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurde deutlich, dass die zum 1. Januar 2005 eingeführten Maßnahmen zur Integration von Migrantinnen und Migranten greifen und beachtliche Erfolge zeigen.

Über 115.000 Personen haben im ersten Jahr einen von über 8000 Integrationskursen im Bundesgebiet besucht. Der Trend hat sich fortgesetzt und nunmehr sind es bereits mehr als 200.000 Teilnehmer. Insgesamt haben 2005 mehr als 215.000 Personen die Möglichkeit erhalten, an einem Integrationskurs teilzunehmen. Die Zahl der ausgegebenen Berechtigungen überschritt im Herbst 2006 bereits die Schwelle 300.000.

Zwei Tendenzen sind besonders hervorzuheben:

Erstens: Gerade Ausländerinnen und Ausländer, die schon viele Jahre in Deutschland leben, zeigen großes Interesse an den Kursen. Von den rund 150.000 schon länger in Deutschland lebenden Ausländern, die 2005 und bisher in 2006 eine Zulassung zum Integrationskurs erhalten haben, besuchen ca. 75 Prozent einen Integrationskurs oder haben diesen bereits beendet.

Zweitens: Integrationskurse erreichen insbesondere die wichtige Zielgruppe der Frauen. Der Anteil der weiblichen Integrations-

kursteilnehmer beträgt rund 60 Prozent. Frauen, insbesondere Mütter, sind eine wichtige Zielgruppe der Integrationsbemühungen. Denn Mütter können ganz erheblich zum Integrationsprozess ihrer Kinder beitragen. Wenn sie sich selbst auf Deutsch verständigen können und die Vorteile ihrer Sprachkenntnisse erleben, sind sie auch eher bereit, ihre Kinder zum Erlernen der deutschen Sprache zu motivieren und sie bei der schulischen Qualifikation und der Berufsausbildung zu unterstützen und zu begleiten. Viele Frauen wollen jedoch aus religiösen oder kulturellen Gründen nicht am allgemeinen Integrationskurs teilnehmen. Dieser Erkenntnis wurde Rechnung getragen, indem spezielle Kurse für sie eingerichtet wurden, die auch inhaltlich mehr auf die spezifischen Belange der Frauen eingehen.

Spezielle Kurse gibt es auch für die Zielgruppe der jugendlichen Zuwanderer, die in den Kursen insbesondere auf ihren späteren beruflichen Lebensweg vorbereitet werden sollen, sowie für die Zielgruppe der Analphabeten.

4. Die Bedeutung der Verzahnung von Angeboten

Sprache ist wichtig – aber Sprache ist nicht alles, und der Besuch eines Integrationskurses bedeutet noch keine Integration. Dem Bundesamt ist wichtig, dass Angebote der verschiedenen Integrationsbereiche – etwa der Bildung oder des Berufs – miteinander verzahnt werden: Es gibt viele gute Maßnahmen, die jedoch bislang isoliert nebeneinander standen.

Wir wollen, dass es zum Integrationskurs eine „Integrationskursumgebung“ gibt, indem die Kurse verzahnt werden mit weiteren Angeboten, Projekten, Maßnahmen. Hier denken wir insbesondere an Angebote, die in die berufliche Integration hineinführen und an solche, die Migranten ermöglichen, die erworbene Sprachkompetenz auch anzuwenden, z. B. in Sportvereinen, in denen die Begegnung zwischen Deutschen und Ausländern gefördert wird. Parallel zum erfolgreichen Start der Integrationskurse hat das Bundesamt daher die Initiative ergriffen und in Kooperation mit Akteuren der Integrationsförderung vor allem in den Bereichen Bildung, Berufsförderung und Sprachverfestigung ergänzende Maßnahmen angeregt. Diese mit dem Integrationskurs verzahnten Angebote sollen Zuwanderer im Sinne

einer individuellen und bedarfsgerechten Förderung bei der Fortsetzung ihres Eingliederungsprozesses unterstützen. Modellprojekte, die den Integrationskurs als Einstiegsangebot beispielsweise mit Maßnahmen zur Erlangung eines Hauptschulabschlusses oder einer speziellen beruflichen Qualifizierung verknüpfen, haben bereits begonnen oder stehen kurz vor dem Start. Vor allem hinsichtlich der Zielgruppen Jugendliche und Frauen arbeitet das Bundesamt an Konzepten, die eine systematische Ergänzung des Integrationskurses ermöglichen. Gerade hier geht es uns darum, Angebote von unterschiedlichsten Trägern, der Bundesanstalt für Arbeit, der Arbeitsgemeinschaften, Länder, Kommunen und auch von EU-finanzierten Maßnahmen zu verbinden, um Synergieeffekte zu erreichen.

Eine entscheidende Bedeutung kommt in diesem System auch der Migrationserstberatung zu, die in ihrer unterstützenden und begleitenden Funktion als Vermittler der verschiedenen Integrationsangebote fungiert. Sie soll den Integrationsprozess bei Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderern gezielt initiieren, steuern und begleiten. Die individuelle und bedarfsgerechte Ausrichtung des Beratungsangebotes steht dabei im Vordergrund: So soll eine an den jeweiligen Ressourcen der bzw. des Einzelnen ausgerichtete Beratung einen substantiellen Beitrag dazu leisten, die Zuwanderinnen und Zuwanderer zu selbstständigem Handeln in allen Bereichen des täglichen Lebens zu befähigen.

5. Das bundesweite Integrationsprogramm

Das in § 45 Aufenthaltsgesetz festgeschriebene bundesweite Integrationsprogramm verfolgt den Zweck, die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern festzustellen und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung vorzulegen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist vom Bundesministerium des Innern mit der Konzeption des Integrationsprogramms beauftragt worden und initiiert und moderiert diesen Prozess.

Das bundesweite Integrationsprogramm hat zum Ziel, die Integrationsarbeit in Deutschland dauerhaft zu begleiten und Themen in einem langfristigen, praxis- und umsetzungsorientierten Qualitätsentwicklungsprozess kontinuierlich und praxisnah zu bearbeiten. Dies

stellt sicher, dass künftig alle zentralen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure der Integrationsförderung in deren Weiterentwicklung eingebunden sind.

Im Rahmen seiner Konzeptkompetenz wird sich das Bundesamt mit den Handlungsfeldern Sprachförderung, Bildung, berufliche Integration und gesellschaftliche Integration befassen.

In allen Handlungsfeldern sollen in Kooperation mit den zentralen Akteuren der Integrationsförderung Optimierungsbedarfe identifiziert, praxisorientierte Ziele definiert und Umsetzungsstrategien entwickelt werden. Begonnen haben die Arbeiten zum bundesweiten Integrationsprogramm mit dem Handlungsfeld Sprachförderung. Eine Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure erarbeiten in unterschiedlichen Arbeitsgruppen Empfehlungen und Umsetzungsstrategien für Themen wie frühkindliche Sprachförderung, Sprachförderung in der Schule sowie am Übergang in die Berufsausbildung oder auch Evaluation von Sprachförderung. Ein zweiter Schwerpunkt wird 2007 mit dem Bereich der beruflichen Integration aufgegriffen.

Darüber hinaus wird eine Reihe von Querschnittsthemen, wie interkulturelle Öffnung, Evaluation, Qualitäts- und Nachhaltigkeits-sicherung, Vernetzung, Statistik sowie Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von und mit Migranten und Migrantinnen berücksichtigt.

Das Integrationsprogramm ist also kein statisches Konzept, sondern ein dynamischer, offener Prozess, der die Integrationsarbeit in Deutschland durch die Kooperation aller Akteure nachhaltig gestalten und langfristig fördern will.

Ziel der gemeinsamen Vorgehensweise der Beteiligten soll sein, ein Handlungsprogramm zu entwickeln, das den umfassenden Rahmen für eine problem- und zielgruppenadäquate, bedarfsorientierte und nachhaltige Integrationsförderung bietet.

6. Interkulturelle Kompetenz

Integration kann mit den Mitteln der Politik und des Rechts immer nur begleitet werden; die eigentliche Integrationsleistung ist von der Gesellschaft selbst zu erbringen. Deutsche und Zuwanderer müssen

deshalb offener als bisher aufeinander zugehen und versuchen mehr voneinander zu erfahren.

Um den Dialog konstruktiv zu gestalten, ist interkulturelle Kompetenz auf beiden Seiten notwendig. Für eine erfolgreiche Integration ist auch zu beachten, dass Zuwanderer ihre eigene kulturelle und religiöse Identität haben und pflegen wollen – und in den Grenzen unseres Rechts und unserer Verfassung auch pflegen können. Klar ist, dass Integration in Deutschland auch bedeuten muss, dass die Grundwerte unserer Demokratie und die Gesetze unseres Staates auch von den Migranten anerkannt werden. Unsere demokratische Gesellschaft muss ihre Errungenschaften verteidigen. Dazu gehört z.B. auch die Gleichberechtigung von Mann und Frau.

Notwendig ist also auch das klare Ansprechen dessen was im demokratischen Rechtsstaat nicht geduldet wird, und auch nicht geduldet werden kann. Toleranz setzt immer auch einen eigenen Standpunkt voraus.

Es ist eine schwierige, aber nicht unlösbare Aufgabe, Kenntnis von, Respekt vor und sogar Identifikation mit den Werten des demokratischen Rechtsstaates bei Beibehaltung der kulturellen Identität herbeizuführen. Sie erfordert vor allem die Bereitschaft zum Dialog und die notwendige Differenzierung bei der Betrachtung anderer kultureller Traditionen und Religionen.

Das setzt voraus, dass die Aufnahmegesellschaft die religiösen und kulturellen Eigenheiten kennt, ebenso wie Zuwanderinnen und Zuwanderer unsere Gesetze und Regeln des Zusammenlebens verstehen sollen. Dazu bedarf es interkultureller Kompetenz auf beiden Seiten, die z. B. durch Fortbildung oder die Einbeziehung von Modulen zur interkulturellen Kompetenz in die Ausbildung gefördert werden muss. Die Vermittlung interkultureller Kompetenzen sollte dabei auf allen Ebenen ansetzen, insbesondere dort, wo Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen häufig in Kontakt mit Migranten und Migrantinnen kommen, aber auch auf der Führungsebene.

Eine verstärkte interkulturelle Öffnung der Verwaltung ist ebenfalls notwendig und für beide Seiten nützlich. Ein intensiverer Dialog mit Migrantorganisationen ermöglicht es, die Arbeit der Verwaltung zielgruppengerechter zu gestalten und integrationspolitische Umsetzungsspielräume zu eröffnen, die der Verwaltung allein verschlossen bleiben würden („Brückenfunktion“ von Migrantorganisationen). Als Dialogpartner von Politik und Verwaltung können sie aber auch

aufzeigen, wo in Politik und Verwaltung Missverständnisse herrschen und wo Handlungsbedarf besteht.

Sinnvoll ist auch das Einbeziehen von Migrant*innenvertretern als externe Experten und Expertinnen zu integrationsspezifischen Themen – z. B. bei der Entwicklung neuer Konzepte zusammen mit den Betroffenen. Der Dialog mit den Migrant*innenorganisationen ermöglicht häufig die Erschließung integrationspolitischer Umsetzungsspielräume, die der Verwaltung allein verschlossen wären. Migrant*innenorganisationen nehmen so eine Brückenfunktion ein.

Gemeinsam mit Migrant*inselfstorganisationen kann z. B. auch verstärkt versucht werden, bei der Ausbildungsplatzsuche zu helfen.

7. Der ressourcenorientierte Ansatz

Vielfach lag bislang bei der Integration der Fokus auf zu behebenden Defiziten der Zuwanderinnen und Zuwanderer. Dieser Defizitansatz muss durch einen ressourcenorientierten Ansatz ersetzt, zumindest aber um einen solchen ergänzt bzw. erweitert werden.

Zuwanderinnen und Zuwanderer kommen mit Talenten und Fähigkeiten zu uns – die offensichtlichste ist die Kenntnis einer anderen Sprache und Kultur. Wenn sie Deutsch lernen, ist die dann vorhandene Zweisprachigkeit für viele Arbeitgeber eine wertvolle Ressource. Notwendig ist, dass die Zuwanderinnen und Zuwanderer die Chance bekommen, ihre Fähigkeiten unter Beweis stellen zu können. Der persönliche Kontakt zwischen Zuwanderinnen und Zuwanderern sowie potenziellen Arbeitgebern ist daher zu fördern. Vielfach wird ein potenzieller Arbeitgeber, wenn er sich selbst von den Fähigkeiten überzeugen konnte, über nicht perfekte Deutschkenntnisse hinwegsehen.

Oftmals haben die Zuwanderinnen und Zuwanderer eine fundierte Berufsausbildung, die jedoch nicht genutzt wird oder nicht genutzt werden kann.

Soweit für die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen Nachqualifikationen erforderlich sind, fehlt es oft an entsprechenden Angeboten und Fördermöglichkeiten mit der Konsequenz, dass betroffene Migrant*innen und Migrant*innen häufig – wenn überhaupt – unter ihrem eigentlichen Qualifikationsniveau beschäftigt sind.

Das Bundesamt hat zu dieser Problematik zu einem runden Tisch unter dem Titel „Potenziale erkennen, fördern und nutzen – Integration zugewanderter Akademiker und Akademikerinnen“ eingeladen, an dem u. a. Vertreter von Migrantenselbstorganisationen, Bundesministerien, Ländern, der Kultusministerkonferenz, der Otto-Benecke-Stiftung und der Bundesagentur für Arbeit teilgenommen haben. Die Initiativen werden in Arbeitsgruppen vertieft werden.

8. Ergebnis

Integration kann nicht am grünen Tisch von staatlichen Stellen veranlasst werden. Integration ist vielmehr eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, bei der der Staat nur den Rahmen setzen kann. Eine wichtige Rolle spielen die Migranten selbst.

Ein bloßes Nebeneinander der Kulturen ist keine Integration. Wir brauchen ein Miteinander. Wir brauchen den Dialog zwischen der Aufnahmegesellschaft und den Zuwanderern. Dieser setzt aber Wissen voraus. Wissen über andere Kulturen und Religionen. Wissen über Staat und Gesellschaft in Deutschland. Die Vermittlung interkultureller Kompetenz wird eine der großen Aufgaben für eine erfolgreiche Integration sein.