

DAS ZUWANDERUNGS- UND INTEGRATIONSKONZEPT II DES FREISTAATS SACHSEN

2018-1
MIDEM-Policy Brief



1. ÜBERSICHT

Das Zuwanderungs- und Integrationskonzept II des Freistaates Sachsen „Zuwanderung und Integration gut gestalten – Zusammenhalt leben“ (ZIK II) wurde am 30. Mai 2018 von der Sächsischen Staatsministerin für Gleichstellung und Integration, Petra Köpping, im Rahmen einer Regierungserklärung im Sächsischen Landtag vorgestellt. Es handelt sich um die Fortschreibung des ersten Zuwanderungs- und Integrationskonzeptes „Respekt, Toleranz, Achtung“ aus dem Jahr 2012. Mit dem ersten Zuwanderungs- und Integrationskonzept reagierte der Freistaat auf die gestiegene Zuwanderung besonders in sächsische Großstädte und die damit verbundenen Potenziale sowie etwaige Herausforderungen.

Beteiligungsprozess vorgeschaltet (siehe Grafik). Seit März 2015 fanden regelmäßig „Verbändegespräche Integration“ statt. An diesen nahmen Organisationen, Vereine, Netzwerke und Verbände aus den Bereichen Asyl und Integration teil. Zudem wurde von März bis Juli 2017 online ein Bürgerbeteiligungsverfahren eingerichtet. Die teilhabeorientierte, auf Inklusion wichtiger Akteure abzielende Erarbeitung des Konzeptes wird in dem nun vorgestellten Papier auch transparent gemacht. Stellte das erste Konzept von 2012 noch eine bloße Absichtserklärung mit kurz umrissenen Handlungsfeldern dar, gehört ZIK II zu den thematisch umfangreichsten Landesintegrationskonzepten bundesweit. Es umfasst sowohl die Integrations- als auch die Zuwanderungspolitik des Freistaates. Die Verbindung beider Themen ist bei Landesintegrationskonzepten nicht unüblich.

Verbändegespräche Integration

Seit März 2015

Überarbeitung durch Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration / IMAG ZIK II / Beirat für Migration und Integration

Seit 2016

Bürgerbeteiligungsverfahren

März - Juli 2017

Die nun vorliegende Novellierung des Konzeptes wurde federführend von dem Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz (SMGI) erarbeitet. Sowohl die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) ZIK II als auch der Beirat für Migration und Integration im Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz begleiteten den Prozess. Erstmals wurde der Verabschiedung ein breiter

Mit qualifizierter Zuwanderung soll den drei großen Herausforderungen demographische Entwicklung, Fachkräftemangel sowie Verstädterung in Sachsen begegnet werden. Eine deutliche Trennung zwischen Zuwanderungsmaßnahmen und Integrationsförderung innerhalb des Konzeptes wurde im Vergleich zum Vorgängerkonzept aufgegeben. So werden Maßnahmen der Zuwanderungsförderung nicht mehr gesondert dargestellt, sondern neben Integrations-

maßnahmen in den Handlungsfeldern Hochschule/Wissenschaft sowie Aus- und Weiterbildung/Arbeit behandelt.¹

In dem Konzept werden zunächst das Integrationsleitbild und -verständnis sowie die Potenziale von Integration dargelegt. Danach folgt eine Situationsbeschreibung der sächsischen Zuwanderungslandschaft, einschließlich eines geschichtlichen Abrisses der sächsischen Migrationsgeschichte, sowie eine Bestandsaufnahme der bestehenden Akteursstrukturen. Wie in Fortschreibungen von Integrationskonzepten üblich, erfolgt keine grundsätzliche Neuausrichtung der Politikfelder.⁴ Im ZIK I waren die Handlungs-

felder drei Themenbereichen – interkulturelle Öffnung der Gesellschaft, interkulturelle Kompetenz und interkultureller Dialog – zugeordnet. In der Fortschreibung wurde diese Trias aufgegeben. Vielmehr besteht der Hauptteil nun aus nur noch zwei Abschnitten. Zunächst werden Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund an zentralen Teilsystemen der Gesellschaft wie Bildung, Arbeits- und Wohnungsmarkt vorgestellt. Der zweite Abschnitt „Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ stellt einen neuen Schwerpunkt des Konzeptes dar. Er zielt auf eine Förderung demokratischer Bildung, Sensibilisierung für Vielfalt und Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engage-

INFOBOX - Was sind Landesintegrationskonzepte?

In Deutschland haben alle Bundesländer eigene Landesintegrationskonzepte bzw. -pläne beschlossen. Diese unterscheiden sich stark voneinander. In ihrer Ausgestaltung reichen sie von bloßen Absichtserklärungen der Regierung in Form von appellierenden Leitsätzen bis zu sehr konkreten Konzepten mit Indikatorentabellen und Zeitplänen für die Zielerreichung. Mit Landesintegrationskonzepten wird das Ziel einer kohärenten, zielgerichteten und sachgerechten Integrationspolitik verfolgt. Besonders in politisch sensiblen und seitens der Gesellschaft emotional diskutierten Politikfeldern wie Integration können damit öffentliche Diskurse angestoßen werden. Bedeutsam sind sie somit vor allem wegen ihrer Symbolwirkung.

Integrationskonzepte erfüllen mehrere Funktionen (SVR 2018: 105-107). Zwar sind Integrationskonzepte rechtlich unverbindlich, können aber durchaus weitreichende praktische Auswirkungen haben. So können die jeweiligen Landesregierungen auf die Umsetzung der Zielsetzungen verpflichtet werden, indem messbare Integrationsindikatoren mit überprüfbaren Zielsetzungen verbunden und die verantwortlichen Akteure benannt werden. Dazu muss die Umsetzung regelmäßig durch Berichte überprüft und eingefordert werden. Als Wegweiser geben Konzepte den beteiligten Ressorts eine integrationspolitische Richtung vor. Außerdem wird das Thema Integration aufgewertet und als Querschnittsthema gestärkt. Eine wichtige Funktion erfüllen Integrationskonzepte auch auf der kommunikativen Ebene, wenn es darum geht, Stellung zu beziehen und eine öffentliche Diskussion zu anzustoßen.

Verpflichtung der Landesregierung auf Ziele und Inhalte

Kommunikation

Funktion von Integrationskonzepten

Wegweiser für integrationspolitische Richtung / Institutionalisation

Aufwertung von Integration als Querschnittsaufgabe

Vier Bundesländer haben zusätzlich eigene Landesintegrationsgesetze erlassen (Berlin, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen sowie Bayern).³ Integrationsgesetze haben neben einer symbolischen vor allem materiellrechtliche Wirkung. Sie können Mittel der regulativen Politik nutzen, indem sie z.B. Migrantinnen und Migranten Ansprüche gewähren oder ihnen konkrete Verhaltensverpflichtungen auferlegen. Ebenso können sie Strukturen

und Verfahren schaffen, um die Teilhabe der Zielgruppe zu fördern⁴ und im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung Auswirkungen auf weitere Regelungs- und Gesetzgebungsvorhaben haben (vgl. SVR 2017: 17). Wirksam werden deren Forderungen jedoch teilweise

nur, wenn die neuen Ziele auch tatsächlich in die entsprechenden Gesetze des Regelungsbereiches eingefügt werden, wie interkulturelle Kompetenz als Bildungsziel in das Schulgesetz, so geschehen in NRW (Art. 2 TIntG NRW). Integrationsgesetze stellen keine Alternative für oder eine Weiterentwicklung von Integrationskonzepten dar. In den Bundesländern mit eigenem Integrationsgesetz werden diese durch mehr oder weniger ausführliche Landesintegrationskonzepte oder -pläne flankiert. Die konkrete Umsetzung von Zielen und Maßnahmen kann nur in Konzepten geregelt werden. Auch sind diese inhaltlich sowie in der zeitlichen Dimension flexibler als Gesetze. Sie können die jeweils aktuelle Akteurs- und Projektlandschaft abbilden und sind von vornherein auf eine regelmäßige Überprüfung und Fortschreibung ausgelegt.

¹ Der Maßnahmenkatalog des Zuwanderungskonzeptes in ZIK I bezog sich auf „[r]echtliche und administrative Hürden, die einer qualifizierten Zuwanderung bisher im Wege stehen“ (SMS 2012: 10). Der Katalog bestand größtenteils aus geplanten Gesetzesinitiativen im Bundesrat. Die Forderungen sind bereits alle durch unterschiedliche Gesetzesänderungen auf Bundesebene umgesetzt worden.

² In Schleswig-Holstein wird derzeit ebenfalls ein entsprechendes Gesetz erarbeitet.

³ Dazu gehört beispielsweise die Festschreibung von Regelungen zur Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst und die Ermächtigung von beratenden Gremien (SVR 2017).

⁴ Das Gros der sechs priorisierten Ziele des Pilotprojektes wurde bereits erfüllt. So wurde ein Netzwerk für Integration gebildet, ein Gesundheitswegweiser für Migranten erstellt sowie die Informations- und Beratungsstelle Anerkennung Sachsen (IBAS) in Dresden und Leipzig eröffnet. Das bereits in ZIK I anvisierte Integrationsmonitoring stellt wieder einen Schwerpunkt in ZIK II dar.

ments. In den einzelnen Unterkapiteln wird jeweils zunächst erläutert, warum das Thema wichtig für die Integration bzw. die Zuwanderung in Sachsen ist. Danach folgen – jedoch nicht durchgängig bei allen Handlungsfeldern – einige allgemeine Ziele der Sächsischen Staatsregierung. Daran schließt eine Beschreibung der Maßnahmen an. Das Konzept schließt mit der Beschreibung der geplanten Umsetzung und Evaluierung. In der Fortschreibung des sächsischen Integrations- und Zuwanderungskonzeptes wird insgesamt ein bemerkenswert breites und offenes Integrationsverständnis deutlich, der Adressatenkreis wurde ausgeweitet und neue Handlungsfelder eröffnet. Es erfüllt die wichtigen Aufgaben von Landesintegrationskonzepten. Entsprechend einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive stehen nicht nur die Themen Integration und Zuwanderung im Vordergrund, sondern auch Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und gesellschaftlicher Zusammenhalt. **Das ZIK II verankert Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe mit einem hohen politischen Stellenwert und wertet die Integrationspolitik des Freistaates auf.**

Damit das Integrationskonzept nicht folgenlos bleibt, müssen nicht nur konkrete Integrationsziele benannt, vielmehr muss auch deren Umsetzung evaluiert werden. Ein wichtiger Aspekt von Integrationskonzepten ist darüber hinaus, bestehende oder zukünftige Maßnahmen zu bündeln (SVR 2018: 126). Diesbezüglich ist das Konzept zu unkonkret: Es erfolgt keine Priorisierung von Maßnahmen. Durch fehlende Zuständigkeiten, lückenhafte Zielsetzung sowie den Verzicht auf operationalisierbare und dementsprechend überprüfbare Indikatoren bleibt das ZIK II damit deutlich hinter anderen Konzepten zurück.

2. INTEGRATIONSVERSTÄNDNIS

Integration wird in ZIK II als Querschnittsaufgabe sowie als „gesamtgesellschaftliche[r] und generationsübergreifende[r] Prozess“ verstanden, „der auf gleichberechtigte Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Lebens abzielt“ (SMGI 2018: 11). Das Konzept geht über die Betonung von Respekt und Toleranz hinaus und verankert ebenso Akzeptanz der Gesamtgesellschaft als Voraussetzung für gelingende Integration. Durchgehend wird Integration als unabdingbare Voraussetzung für Zuwanderung dargestellt. Auch erfolgt eine starke Betonung der Chancen und des Potenzials von Integration: „Zur Sicherung und Förderung des derzeitigen Lebensniveaus gilt es, auch die Potenziale von Zuwanderinnen und Zuwanderern mit ihren Kindern und Enkelkindern zu mobilisieren und zu nutzen“ (SMGI 2018: 4). Angestrebt wird eine „wertschätzende und potenzialorientierte Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ (SMGI 2018: 12). Dabei scheint durch, dass Respekt und Offenheit keinen Selbstzweck, sondern einen Standortfaktor darstellen (SMGI 2018: 16). Durch

die Verwendung des Potenzials und der Kompetenzen Zugewanderter könne sogar „gegebenenfalls mittel- bis langfristig ein Teil der Kosten durch steigende Steuereinnahmen kompensiert werden“ (SMGI 2018: 21). Als Grundlage des Zusammenlebens wird nicht auf das Konzept einer Leitkultur verwiesen. Stattdessen ist von „gesellschaftlichen Grundwerten“ die Rede. Was diese inhaltlich ausmachen, wird an einer Stelle kurz umrissen: „Gleichberechtigung über die Gewaltfreiheit bis hin zu den demokratischen Prinzipien“ (SMGI 2018: 82). Auf das Grundgesetz und die Landesverfassung wird nur vereinzelt verwiesen. **Das im ZIK II vertretene Integrationsverständnis findet sich auch in der Mehrzahl der Landesintegrationskonzepte.**

Integration wird nicht nur als Forderung an Einzelpersonen verstanden. Erweitert wird das Integrationsverständnis vielmehr um eine gesamtgesellschaftliche Dimension. Im ZIK II heißt es dazu: „Integration beinhaltet grundsätzlich zwei Perspektiven: Zum einen die Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund in das gesellschaftliche Gefüge, zum anderen die Bewahrung und Förderung des Zusammenhalts der Gesellschaft“ (SMGI 2018: 11). Diese Aufteilung wird ebenso in dem Aufbau des Konzeptes deutlich: So legen Maßnahmen im ersten Teil den Fokus auf die individuelle Teilhabe, der zweite Teil auf „Gesellschaftliche[n] Zusammenhalt“. Die im Vergleich zu anderen Konzepten durchaus starke Betonung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist der besonderen sächsischen Situation geschuldet. So habe die „Diskussion um die Themen Zuwanderung und Integration [...] auch die sächsische Bevölkerung gespalten [...]. Neben einer beachtlichen Hilfsbereitschaft [...] vieler Menschen für Flüchtlinge traten Vorbehalte, Ängste und Widerstand – bis hin zu gewaltsamen Übergriffen – [...] gehäuft zutage.“ (SMGI 2018: 82). **Im Rahmen des ZIK II werden somit aktuelle sächsische Konfliktfelder im Bereich Integrations- und Zuwanderungspolitik beschrieben. Diese Konfliktfelder könnten sogar „förderlich sein und damit zur gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung beitragen“** (SMGI 2018: 82). Voraussetzung dafür sind demokratische Prozesse und Mitwirkungsmöglichkeiten, aber auch Sicherheit und Begegnung mit Vielfalt. Diese Themen werden im Bereich „Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ mit Maßnahmen der politischen Teilhabe, interkulturellen Öffnung sowie zur Stärkung des gesellschaftlichen Engagements versehen. **Die offene Problembeschreibung sowie die zentrale Platzierung von geeigneten Maßnahmen in dem vorliegenden Konzept stellen eine Besonderheit gegenüber den anderen Landesintegrationskonzepten dar.**

3. ZIELGRUPPEN

Das Konzept richtet sich an die Gesamtbevölkerung Sachsens. Dies schließt Menschen mit und ohne Migrationshintergrund⁵ ein. Letztere werden nicht mehr nur deklaratorisch angesprochen, sondern als Zielgruppe von

5 Die in ZIK I noch fälschlicherweise verwendete Begrifflichkeit „Migranten“ sowie deren Gleichsetzung mit Menschen mit Migrationshintergrund wird aufgehoben. Migranten sind im Gegensatz zu Menschen mit Migrationshintergrund nach Definition des Statistischen Bundesamtes Personen, welche nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik geboren sind. Davon sind circa die Hälfte Deutsche. Menschen mit Migrationshintergrund umfassen in Deutschland lebende Ausländer und Ausländerinnen, nach 1949 zugewanderte eingebürgerte Deutsche und in Deutschland geborene Deutsche, bei denen mindestens ein Elternteil einen Migrationshintergrund hat.

Dialogveranstaltungen, Aussteigerprogrammen und Maßnahmen zur Förderung von Demokratie in der (außer-)schulischen politischen Bildung vermehrt in den Blick genommen.

Hauptzuwanderungsgruppen im Freistaat Sachsen		
Unionsbürger und privilegierte Drittstaatsangehörige	Spätaussiedler	Sonstige Drittstaatsangehörige

Als Hauptzuwanderungsgruppen im Freistaat Sachsen gelten Unionsbürger und privilegierte Drittstaatsangehörige, Spätaussiedler sowie sonstige Drittstaatsangehörige (dazu gehören Personen, die zu Ausbildungs- oder Erwerbszwecken nach Sachsen einreisen sowie völkerrechtlich, humanitär, politisch Schutzsuchende und Schutzberechtigte) (SMGI 2018: 35). Angebote an Neuzuwanderer im Rahmen der EU-Freizügigkeit, an Familienangehörige sowie Spätaussiedler werden nur begrenzt herausgestellt. Besonders Familienangehörige sollten ebenfalls Angebote der Erstorientierung und Erstintegration erhalten. Obwohl Spätaussiedler eine der zahlmäßig relevantesten Zuwanderungsgruppen in Sachsen darstellen, werden keine spezifischen Maßnahmen formuliert.

Erstmals werden auch Flüchtlinge und Ausländer mit einer „mittelfristigen oder dauerhaften Bleibeperspektive“ (SMGI 2018: 12) adressiert. Der Begriff der mittelfristigen Bleibeperspektive ist nicht genau definiert.⁶ Für die Bestimmung der Bleibeperspektive wird die Schutzquote für die jeweiligen Herkunftsländer herangezogen, welche jedoch nicht immer der tatsächlichen Bleibeperspektive entspricht (Voigt 2016). So besteht auch bei abgelehnten Asylanträgen oft eine hohe Bleibeperspektive, die Mehrheit der Personen mit einmal abgelehnten Anträgen besitzt meist nach einiger Zeit ein Aufenthaltsrecht (82,3 % in 2015).⁷ Auch vielen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen wird nur eine geringe Bleibeperspektive attestiert, tatsächlich ist jedoch bei der Mehrzahl der Fälle mit einem langfristigen Aufenthalt in Deutschland zu rechnen. Deren Schutzquote lag 2015 bei 90 %. **Diese Zielgruppe der Flüchtlinge und Ausländer mit mittelfristiger oder dauerhafter Bleibeperspektive bleibt unterbestimmt und wird somit in dem Konzept nur unzureichend adressiert.**

4. HANDLUNGSFELDER

Das ZIK II deckt im Vergleich zu anderen Landesintegrationskonzepten eine große Bandbreite an Themen ab. Die Anzahl der Handlungsfelder wurde von 19 auf 21 erweitert, „Wohnen/Wohnumfeld“, „Gewaltschutz“ und „Antidiskriminierungspolitik“ wurden als neue Handlungsfelder eingeführt. Ähnlich umfangreich fallen lediglich die Länderkonzepte in Hamburg und Thüringen aus. Zu begrüßen ist, dass den Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche Integration – Bildung und Arbeit – eine besondere Bedeutung beigemessen wird. Die Schwerpunkte entsprechen einschlägigen Publikationen u.a. des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und finden sich in ähnlicher Weise in anderen Landesintegrationskonzepten.

Die Themen **Antidiskriminierung, interkulturelle Öffnung** sowie **interkultureller Dialog** wurden stärker konturiert und die Mehrheitsgesellschaft in den Blick genommen. Die Zahlen zu rassistisch bzw. politisch motivierten Gewalttaten stiegen ab 2013 in Sachsen stark an und erreichten 2015 einen Höhepunkt.⁸ Aus diesem Grund werden im ZIK II Probleme mit Einwanderungsablehnung, also Vorbehalte, Ängste und Widerstand gegen Zuwanderung, sowie ein Anstieg an politisch motivierten Straftaten im rechten Spektrum offen kommuniziert (SMGI 2018: 82f). Antidiskriminierungspolitik wird in einem eigenständigen Handlungsfeld thematisiert. Gemeint sind Strategien und Maßnahmen zum Umgang mit xenophobem und rechtsradikalem Gedankengut und für eine Förderung von Demokratie und Toleranz in der schulischen und außerschulischen politischen Bildung. Das SMGI reagiert an dieser Stelle auf Empfehlungen des SVR sowie des Kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik, wonach es neben der interkulturellen Öffnung auch präventiver Maßnahmen z.B. zur Demokratieförderung, politischen Bildung und gesellschaftsweiten Vernetzung bedarf, um die Kontroversen um die Migrations- und Integrationsdebatte zu verstehen und daraus Folgerungen zu ziehen (vgl. Kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik 2017: 21).⁹ Eine Positionierung gegen Diskriminierung gehört inzwischen zum kommunalen Standard. Hierzu gehört ebenfalls die Sensibilisierung der Gesellschaft für kulturelle Vielfalt. Dies wird im ZIK II durch das Unterkapitel „Begegnungen, Dialog und interkulturelles Verständnis fördern“ verfolgt.

Ein neuer Schwerpunkt ist die **Erstintegration von Flüchtlingen**. So finden sich in den jeweiligen Handlungsfeldern Sondermaßnahmen, welche sich ausschließlich oder vorwiegend an Geflüchtete richten. Auf Grund der stark angestiegenen Neuzugänge in den Erstaufnahmeeinrichtungen Sachsens war es notwendig geworden, diese Zielgruppe in den Vordergrund zu rücken.¹⁰

6 Der Begriff der Bleibeperspektive ist erstmalig in dem Entwurf des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes erwähnt (BR-Sache 18/6185), welches am 24.10.2015 in Kraft trat.

7 BT-Drs. 18/7800.

8 2015 wurden laut Verfassungsschutz 201 rechtsextremistische Gewalttaten verzeichnet (SMI: 2015).

9 Diesbezüglich sollen die „Strategie zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung von Vielfalt im Freistaat Sachsen“, das „Modellprojekt zum Aufbau einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung“ sowie der „Landesaktionsplan zur Akzeptanz der Vielfalt von Lebensentwürfen“ umgesetzt werden.

10 Im Gegensatz zu einigen anderen Landesintegrationskonzepten wurde kein gesondertes Konzept für Flüchtlinge verfasst. Deren Belange werden vielmehr als Teil der allgemeinen Integrationsanstrengungen gesehen.

In dem Konzept wird deutlich, dass **Sicherheit** für das SMGI ein wichtiges Thema darstellt und einen hohen Stellenwert einnimmt. Eine funktionsfähige Demokratie stütze sich auf Achtung „gegenüber unserer Rechts- und Werteordnung und Sicherheit für die gesamte Bevölkerung“ (SMGI 2018: 9), „Die Sicherheitslage in Sachsen [habe] sich grundlegend verändert“ (SMGI 2018: 83). In diesem Zusammenhang wird beispielsweise die Einrichtung eines Polizeilichen Terrorismus- und Extremismus-Abwehrzentrums genannt. Ebenso sollen Analysen zur Kriminalitätsentwicklung im Kontext von Zuwanderung erstellt, mehrfach straffällig gewordene Zuwanderer konsequent verfolgt und aufenthaltsbeendende Maßnahmen veranlasst werden. Das SMGI skizziert dadurch die aktuell in Sachsen geführte Debatten und geht transparent mit Veränderungen im Bereich Sicherheit und Kriminalität um. So hat die Relevanz von Kriminalität und die Unzufriedenheit mit der öffentlichen Sicherheit sowie die Sorge vor Terrorismus in Sachsen in den letzten Jahren zugenommen.¹¹ Zum einen wird hier somit die tatsächlich angestiegene politisch motivierte Kriminalität thematisiert. Rechtsextremistische Straftaten stiegen in Sachsen bis 2016 kontinuierlich, auch linksextremistische Straftaten hatten 2015 einen Höhepunkt. Zudem sind die Straftaten mit „ausländerextremistischem“ bzw. islamistischem Hintergrund 2011 bis 2017 stark angestiegen (Verfassungsschutzberichten 2015-2017). Zum anderen richtet sich ZIK II an das subjektive Sicherheitsgefühl der sächsischen Bevölkerung. So sollen Maßnahmen das „subjektive Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung [zu] stärken“ (SMGI 2018: 100) sowie einem „Gefühl der Unsicherheit“ (SMGI 2018: 83) entgegenwirken. Aus diesem Grund wird das neue Handlungsfeld „Staatliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und Prävention gegen Extremismus den Erfordernissen anpassen“ eingeführt. Zwar ist hier eine starke inhaltliche Verknüpfung von Sicherheit/Kriminalität und Zuwanderung zu beobachten, welche sich in anderen Landesintegrationskonzepten so nicht findet.¹² Es werden aber auch fremdenfeindliche Übergriffe sowie Angriffe auf Asylbewerberheime genannt und ein zusätzlicher Abschnitt über die Sicherheit von Menschen mit Migrationshintergrund eingeführt. **Durch ZIK II wird versucht, das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung und die objektive Sicherheitslage zu stärken. Damit wird die Sicherheit von Menschen mit Migrationshintergrund zu einem integralen Bestandteil von ZIK II und mit dem Thema Sicherheit eine Art verbindende Klammer geschaffen, welche einen Großteil der Bewohner Sachsens umfasst.**

5. STEUERUNG

Im Konzept wird Integration als Querschnittsthema dargestellt, welches nicht alleine einem Politikfeld zugeordnet werden kann. Ebenso umfasst Integration nicht nur auf Neuzuwanderer ausgerichtete Maßnahmen. Diese sind bis zu einem gewissen Grad hilfreich, jedoch wird Integration ebenso als Anforderung an das jeweilige System verstanden. Erfolgreiche Integration ist also auch abhängig von einer *Stärkung der Regelsysteme*. Dies bedeutet, dass bei der Ausgestaltung von spezifischen Maßnahmen zunächst immer überprüft werden sollte, inwieweit Regelangebote für die Zielgruppe greifen oder für diese geöffnet werden können (KGST 2017: 3). Es zeigt sich, dass die Ausgestaltung der Regelsysteme die Bedingungen für Teilhabe stärker beeinflussen als spezielle Maßnahmen der Integrationspolitik im engeren Sinne (SVR 2018: 118). Integrationspolitische Anforderungen sind hier: ein durchlässiges Bildungssystem, eine nichtdiskriminierende Arbeitsmarktpolitik sowie eine Stadtentwicklung, welche sozioökonomischer Segregation vorbeugt. Damit tritt eine rein zielgruppenspezifische Herangehensweise in den Hintergrund. **Integration wird so zu einer zentralen politischen Zielvorgabe, die bei allen Entscheidungen und in allen Fachbereichen einzubeziehen ist (SVR 2018: 80). Eine Stärkung von Regelsystemen wird in ZIK II vor allem im Bereich Wohnen und Bildung verfolgt.¹³ Dies wird jedoch nicht immer vollständig durchgehalten. Oft werden spezifische Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere Geflüchtete, gemacht.**

Im ersten Zuwanderungs- und Integrationskonzept waren die verschiedenen Strategien und Kampagnen des Freistaates Sachsen weder miteinander vernetzt noch gebündelt dargestellt worden. In der vorliegenden Fortschreibung wird erstmals auf weitere Konzepte in Sachsen verwiesen (SMGI 2018: 8). Auch wird das ZIK II nicht nur als eine Zusammenstellung von rein migrationsinduzierten Maßnahmen verstanden, sondern als eine Art Zukunftsstrategie in Bezug auf demographische Entwicklung, kulturelle Vielfalt und Fachkräftemangel. Es soll in eine Gesamtstrategie integriert werden. Wie genau dies geschehen soll, wird dabei jedoch nicht immer klar. Besonders die kommunale Ebene wird in Bezug auf eine kohärente Gesamtstrategie nicht miteinbezogen. Der *ländliche Raum* spielt in dem Konzept in verschiedenen Handlungsfeldern zwar besonders im Zusammenhang mit Zuwanderung eine wichtige Rolle. Ihm komme eine wichtige „stabilisierende Funktion für das Gemeinwesen und die Volkswirtschaft zu“ (SMGI 2018: 15). Deshalb müsse man den ländlichen Raum attraktiver gestalten und „einen stärkeren Fokus auf die positiven Auswirkungen von Zuwanderung und Integration“ (SMGI 2018: 15) setzen. **Die bereits bestehenden**

11 https://civey.com/umfragen/paris_islamistische_anschlaege_terrorismus; <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/mehrals-die-haelfte-der-deutschen-hat-angst-vor-einbruch-und-taschendiebstahl/>; <http://www.dnn.de/Dresden/Lokales/Dresdner-haben-Sorge-vor-islamistischen-Anschlaegen-und-religioesen-Konflikten>.

12 Einzig im Konzept von Baden-Württemberg wird dem Thema ebenfalls ein eigenes Handlungsfeld gewidmet. In den anderen Konzepten wird Sicherheit lediglich im Rahmen der Erstaufnahmeeinrichtungen oder Zusammenhang mit Projekten gegen Diskriminierung und Rassismus thematisiert. Eine vermeintliche oder subjektiv wahrgenommene Unsicherheit, welche Zuwanderern ausgehen könnte, wird in diesen Konzepten nicht prominent thematisiert.

13 ZIK II zielt u.a. auf eine Verbesserung der Schulübergänge, die Förderung von Kitas in sozial benachteiligten Quartieren, den Ausbau des Schulsozialdienstes und die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit stark unterbrochenen Bildungsbiographien.

sächsischen kommunalen Integrationskonzepte werden in ZIK II jedoch weder thematisiert noch damit eine etwaige Förderung bzw. Abstimmung mit der Landesebene verbunden.

6. EINZELMASSNAHMEN

Die Zielformulierungen im ZIK II sind abstrakt und erfolgen nur in einigen Handlungsfeldern in Form von allgemeinen Bestrebungen der Staatsregierung, denen keine Zeithorizonte oder messbare Indikatoren für die Zielerreichung zugeordnet werden. Der Empfehlung des SVR, wenige, aber dafür überprüfbare Ziele mit Prioritäten zu formulieren, wurde nicht nachgekommen. Auch wurden bisher keine für die Zielerreichung verantwortlichen Akteure bzw. Zuständigkeiten benannt. Hier bleibt ZIK II sogar hinter dem Vorgängerkonzept zurück, in welchem zumindest einige verantwortliche Ministerien genannt wurden. Konkretere Konzepte wurden bisher beispielsweise von Thüringen vorgelegt – dort werden sowohl die Zuständigkeiten für die Maßnahmen und Ziele als auch die Umsetzungstermine und die Finanzierung gelistet. **Problematisch ist das Fehlen der Verantwortlichkeiten sowie eine Finanzierungsperspektive von ZIK II. Die Realisierung der Maßnahmen und Projekte steht unter Maßgabe der den jeweiligen Ressorts zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Nur eine klare und transparente Zuordnung von Zuständigkeiten kann aufzeigen, wie der Finanzierungsaufwand für die unterschiedlichen Handlungsfelder ausfällt.**

Bezüglich der Integrations- und Zuwanderungsmaßnahmen soll oft „unterstützt“ und „gefördert“ werden, konkrete Umsetzungspläne fehlen jedoch. Besonders im Bereich der politischen Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund bleiben die Maßnahmen ungenau. So werden Ziele wie eine Erhöhung der Wahlbeteiligung von neu Eingebürgerten, aktive Mitwirkung und die Unterstützung von Ausländer- und Integrationsbeiräten mit keinem Projekt, Programm oder konkreter Maßnahme verbunden (SMGI 2018: 89). **Die Maßnahmen werden zwar in Stichpunkten übersichtlich dargestellt, bleiben aber zu vage und es erfolgt keine Trennung zwischen angestrebten und bereits durchgeführten Maßnahmen.**¹⁴

7. INTEGRATIONSMONITORING

Wie vom SVR gefordert, wird mit ZIK II ein erneuter Versuch unternommen, die Integrationsberichterstattung zu verbessern. Dafür werden verschiedene Instrumente verwendet. Positiv ist, dass eine halbjährige Berichterstattung im Rahmen eines *Kennzahlenberichts Integration Sachsen* stattfinden soll. Dieser fällt recht kurz aus und könnte um einige Indikatoren ergänzt werden. In Sachsen fehlen noch ausführlichere Daten zu Gesundheit, Bürgerschaftlichem En-

gagement, Politischer Partizipation, Religionszugehörigkeit¹⁵, und die identifikatorische Dimension der Integration (Gefühl der Zugehörigkeit sowie Ausgrenzung). Ein Vorbild hier stellt Hessen dar. Außerdem soll alle zwei Jahre ein *Länderübergreifendes Integrationsmonitoring* veröffentlicht werden. Für Ende 2018 ist ebenso eine *Sonderauswertung des Integrationsbarometers* des SVR vorgesehen. Diese kann die strukturellen Indikatoren des Ländermonitorings sinnvoll ergänzen. Außerdem soll es mehrere *Wirkungsberichte von Fördermaßnahmen* sowie *wissenschaftliche Forschung* geben. Bisher ist noch keine einschlägige Beauftragung von Evaluierungen oder Begleitung durch wissenschaftliche Einrichtungen bekannt.

8. EMPFEHLUNGEN

Wie auch ZIK I soll das nun verabschiedete Integrationskonzept kontinuierlich weiterentwickelt und fortgeschrieben werden. **Für die Weiterentwicklung sollten folgende Punkte Beachtung finden:**

Es sollte genau geprüft werden, ob spezielle Maßnahmen oder eine Stärkung von Regelsystemen durch generelle Investitionen in Schulen, Wohnungsbau und Arbeitsmarktausgestaltung zielführender ist. Damit könnte dem in Teilen der Bevölkerung vorhandenen Eindruck entgegengetreten werden, dass staatliche Investitionen vorzugsweise für Zuwanderer getätigt werden.

Es wird empfohlen, eine bedarfsorientierte und nachhaltig und langfristig ausgelegte Strukturförderung anzustreben, welche die Kommunen mit Personal, Expertise und Infrastruktur für die Bewältigung der Integrationsaufgaben ausstatten. Auch sollten die Bemühungen um ein kommunales Integrationsmonitoring intensiviert werden. Um eine erfolgreiche und sachgerechte Integrationspolitik in Sachsen zu etablieren, müssen wirksame Strukturen auch auf kommunaler Ebene geschaffen werden, um die Querschnittsaufgabe Integration zu bewältigen. Die spezifischen kommunalen Integrationskonzepte sollten durch Landesintegrationskonzepte flankiert und damit eine institutionelle Verankerung der Integrationspolitik auch auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise angestrebt werden. Das Netz der Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen stellt ein gutes Beispiel für handlungsfähige Strukturen der kommunalen Integrationspolitik dar. Bislang werden die Kommunen über dieses Instrument lediglich informiert und sollen angeregt werden, Monitoringverfahren zu implementieren (SMGI 2018: 107).

Es bedarf einer Benennung von Indikatoren, Zielwerten und Zuständigkeiten sowie Zeiträumen für die Umsetzung der Maßnahmen. Auch die Priorisierung von Verantwortlichkeiten muss verbessert werden. Hier kann das Hamburger Konzept „Wir in Hamburg – Teilhabe, Interkultu-

¹⁴ Beispielsweise wird die Einrichtung des polizeilichen Terrorismus- und Extremismus-Abwehrzentrum (PTAZ) als Maßnahme angeführt, es wurde jedoch bereits im Oktober 2017 eröffnet.

¹⁵ Abgesehen von Mitgliedern der evangelischen und katholischen Kirche werden Anhänger von Glaubensgemeinschaften in Deutschland nicht statistisch erfasst. Zahlen zu Religionszugehörigkeit können deshalb nur geschätzt werden oder im Rahmen spezieller Erhebungen generiert werden.

relle Öffnung und Zusammenhalt“ von September 2017 als Vorlage dienen. Dort werden genaue Zielwerte und Zeitrahmen für über 100 Indikatoren benannt. Genau benannte Zuständigkeiten würden eine politische Planung zu Beginn der Legislaturperiode oder bei der Aufstellung des Haushaltsplans erleichtern. Mit ausgewiesenen Zuständigkeiten und überprüfbaren Indikatoren kann eine noch größere Verbindlichkeit innerhalb der beteiligten Ressorts geschaffen werden. Ein detaillierter und flexibler Umsetzungsplan zu ZIK II als Grundlage für die Begleitung des Umsetzungsfortschrittes sollte – wie im Konzept angekündigt – schnellstmöglich vorgelegt werden.

Das angekündigte Integrationsmonitoring muss mit den Zielen verknüpft und für die kritische Evaluierung des Konzeptes sowie für dessen Fortschreibung genutzt werden. Dies ermöglicht eine Erhöhung der Steuerungsfähigkeit sowie eine beständige Anpassung des Integrationskonzeptes durch gesammelte Erfahrungen und kritische Reflexion. Im Kennzahlenbericht sowie im länderübergreifenden Integrationsmonitoring sollten für Zuwanderer und die Gesamtbevölkerung systematisch verschiedene, für die Integration spezifisch auszuweisende Bereiche verglichen werden. Bisher wird dies nur in Hessen und NRW umgesetzt.

LITERATUR

Drs.-Nr. 18/6185 29.09.2015: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/061/1806185.pdf> (letzter Zugriff am 31.05.2018).

Drs.-Nr. 18/7800 09.03.2016: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Katrin Kunert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Thema: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2015. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/078/1807800.pdf> (letzter Zugriff am 31.05.2018).

Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz). Verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000486 (letzter Zugriff 31.05.2018)

Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik 2017: Begriffe der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Reflexionen für die kommunale Praxis. Stuttgart.

Kommunale Geschäftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 2017: Kommunales Integrationsmanagement. Teil 2: Handlungsfelder und Erfolgsfaktoren gestalten. KGSt-Bericht Nr. 15/2017. Unter Mitarbeit von Roberst Bosch Stiftung und Bertelsmann Stiftung. Köln.

Staatsministerium des Innern (SMI) 2015: Sächsischer Verfassungsschutzbericht 2015.

Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (SMS) 2012: Respekt, Toleranz, Achtung. Sächsisches Zuwanderungs- und Integrationskonzept.

Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Geschäftsstelle Gleichstellung und Integration (SMGI) 2018: Zuwanderung und Integration gut gestalten – Zusammenhalt leben. Zuwanderungs- und Integrationskonzept II des Freistaats Sachsen.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2014: Integration von Zuwanderern im Freistaat Sachsen - Situationsbeschreibung und Empfehlung zur Weiterentwicklung der Integrationsmaßnahmen im Rahmen der Umsetzung des Sächsischen Zuwanderungs- und Integrationskonzeptes (ZIK). Studie im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz (SMS). Berlin.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2016: Policy Brief des SVR Forschungsbereichs 2016-4: Lehrerbildung in der Einwanderungsgesellschaft. Qualifizierung für den Normalfall Vielfalt. https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/SVR_Mercator_Institut_Policy_Brief_Lehrerbildung_September_2016.pdf.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2017: Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2017-1. Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten. Jahresgutachten 2018.

Voigt, Claudius 2016: Die „Bleibeperspektive“. Wie ein Begriff das Aufenthaltsrecht verändert, Asylmagazin, S. 245–251.

DIE AUTORIN

ANN-CHRISTIN DAMM

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM)

ÜBER MIDEM

In den vergangenen Jahren hat das Thema Migration in den Gesellschaften Europas zu neuen Polarisierungen geführt. Die politischen und sozialen Herausforderungen dieser Entwicklung sind noch nicht absehbar. Notwendig sind Untersuchungen, die den Zusammenhang zwischen Migration und Demokratie erforschen.

Das Mercator Forum für Migration und Demokratie (MIDEM) fragt danach, wie Migration demokratische Politiken, Institutionen und Kulturen prägt und zugleich von ihnen geprägt wird. Untersucht werden Formen, Instrumente und Prozesse politischer Verarbeitung von Migration in demokratischen Gesellschaften – in einzelnen Ländern und im vergleichenden Blick auf Europa.

MIDEM untersucht:

- Krisendiskurse zu Migration und Integration.
- Populismus.
- Institutionelle Verarbeitung von Migration.
- Migration in städtischen und regionalen Kontexten.

MIDEM hat zur Aufgabe:

- die nationale und internationale Vernetzung sowie die interdisziplinäre Kommunikation über Migration zu fördern.
- regelmäßig erscheinende Länderberichte und Querschnittsstudien zu zentralen Fragen an der Schnittstelle zwischen Migration und Demokratie Stellung zu erstellen.
- gesamteuropäische Handlungsempfehlungen für den demokratischen Umgang mit Migration zu entwickeln.
- Politik und Zivilgesellschaft zu beraten.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Prof. Dr. Hans Vorländer, Direktor
Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM)

TU Dresden
*Institut für Politikwissenschaft/
Zentrum für Verfassungs- und Demokratieforschung*
Philosophische Fakultät
01062 Dresden

Tel.: +49 351 463 35811
midem@mailbox.tu-dresden.de
www.forum-midem.de

Redaktion:

Dr. Oliviero Angeli
Felicita von Mallinckrodt

Gestaltung:

Vollblut GmbH & Co. KG

© MIDEM 2018

MIDEM ist ein Projekt der Technischen Universität Dresden in Kooperation mit der Universität Duisburg-Essen, gefördert durch die Stiftung Mercator.