



MITEINANDER IN VIELFALT.

**LEITBILD UND AGENDA FÜR
DIE EINWANDERUNGSGESELLSCHAFT**

Ergebnisse einer Expert_innenkommission
der Friedrich-Ebert-Stiftung

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG
Forum Berlin

INHALTSVERZEICHNIS

MITEINANDER IN VIELFALT – EIN LEITBILD FÜR DIE EINWANDERUNGSGESELLSCHAFT	4
ERLÄUTERUNGEN ZUM LEITBILD	8
MITEINANDER IN VIELFALT – EINE AGENDA FÜR DIE EINWANDERUNGSGESELLSCHAFT	24
DIE KOMMISSIONSMITGLIEDER	44
NACHWORT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG	48

MITEINANDER IN VIELFALT – EIN LEITBILD FÜR DIE EINWANDERUNGS- GESELLSCHAFT

DEUTSCHLAND IST EIN EINWANDERUNGSLAND

Immer wieder hat sich die Zusammensetzung der Bevölkerung auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland durch Einwanderung, Flucht und Arbeitsmigration verändert. Die deutsche Gesellschaft ist heute so vielfältig wie wohl niemals zuvor. Die Haltungen der Bevölkerung dazu sind höchst unterschiedlich: Während die einen die Potenziale dieser Vielfalt erkennen und für die Gestaltung von Gesellschaft und Demokratie nutzen, fürchten andere den Verlust von Identität und vertrauten Werten. Offenkundig gibt es keine klare Akzeptanz sowohl von Einwanderung als auch von Vielfalt. Deswegen wurde von der Kommission dieses Leitbild entwickelt. Es beschreibt eine Einwanderungsgesellschaft, die niemanden ausschließt und zum Wohle aller gestaltet werden kann. Dies wird auch gelingen, wenn viele daran mitwirken.

EINWANDERUNG BIRGT CHANCEN UND RISIKEN – AUF DIE AUSGESTALTUNG KOMMT ES AN

In einer zunehmend globalisierten Welt wird es immer Ein- und Auswanderung geben. Das birgt Chancen, geht aber auch mit Risiken einher. Durch Einwanderung können neue Konflikte entstehen, soziale Ungleichheit zunehmen, Unsicherheiten wachsen – sowohl bei Eingewanderten als auch bei Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft. Auf der anderen Seite können Einwanderinnen und Einwanderer die Gesellschaft bereichern, die Demokratie lebendiger machen, den kulturellen Reichtum mehren und den wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands sichern.

Umso wichtiger ist es, die Einwanderungsgesellschaft zu gestalten. Dies geschieht durch klare Regeln für die Einwanderung. Davon unabhängig ist die humanitäre Verpflichtung, Flüchtlinge aufzunehmen, wie es Artikel 16 GG, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Genfer Flüchtlingskonvention vorsehen. Darüber hinaus bedarf es für alle Gruppen von Einwanderinnen und Einwanderer einer aktiven Integrationspolitik, deren Grundsätze in den folgenden Abschnitten ausgeführt werden.

TEILHABECHANCEN ALS ZENTRALES GERECHTIGKEITSKRITERIUM

Ein gutes Zusammenleben kann nur gelingen, wenn alle am politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben in Deutschland teilhaben können. Gleichzeitig bedarf es jedoch auch der Bereitschaft, teilhaben zu wollen. Beides stärkt die Identifikation mit unserem Land und fördert das friedliche Miteinander. Demokratien legitimieren sich gerade dadurch, dass sie vielen und verschiedenen Akteuren mit ihren unterschiedlichen Überzeugungen und Interessen Raum geben.

DAS GRUNDGESETZ IST DIE BASIS

Die Achtung der Menschenrechte, die Einbettung Deutschlands in die Europäische Union und der Respekt vor der freiheitlich-demokratischen Grundordnung sind Grundpfeiler, auf denen die Einwanderungsgesellschaft ruht. Hierfür ist das Grundgesetz die rechtliche Basis. Es geht von der gleichen Würde und der gleichen Freiheit jedes Einzelnen aus und sichert deren Schutz.

Das Grundgesetz ermöglicht seit mehr als 70 Jahren allen Bürgerinnen und Bürgern ungeachtet ihrer Herkunft, Religion und Lebensweise ein gleichberechtigtes Miteinander. Einige Inhalte haben sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert, manches wird heute anders ausgelegt. Um die Weiterentwicklung und Interpretation des Grundgesetzes wird gerungen und muss gerungen werden. Das hält unsere Verfassung und unsere Demokratie lebendig.

VIelfALT IST EINE TATSACHE, ZUGEHÖRIGKEIT KANN ERWORBEN WERDEN UND IDENTITÄTEN SIND WANDELBAR

Vielfalt im Sinne unterschiedlicher Lebensweisen, religiöser Bindungen, politischer Orientierungen und kultureller Prägungen gab es in Deutschland schon immer. Vielfalt und Verschiedenheit bereichern Staat und Gesellschaft: Demokratien sind stärker, wenn sich viele und verschiedene Akteure an ihnen beteiligen. Das kulturelle Leben ist heute reicher und international vernetzter als je zuvor. Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit hängen in einer globalisierten Welt auch von der Fähigkeit zum Umgang mit Vielfalt ab. Offene Gesellschaften sind wirtschaftlich, sozial und kulturell erfolgreicher.

Migration verstärkt diese heute alltägliche Vielfalt und die Einwanderungsgesellschaft ist nie vollendet, sondern wandelt sich stetig. Dabei ist es eine Errungenschaft, dass die Menschen in Deutschland heute noch stärker als in früheren Zeiten selbstbestimmt leben können. Kollektive sowie individuelle Identitäten sind nie statisch. Also gibt es auch nicht die eine und für alle gültige deutsche Identität. Zugehörigkeit zur Gesellschaft kann vielmehr erworben werden.

GEMEINSAMKEITEN ENTSTEHEN IM ZUSAMMENLEBEN

Weil Identitäten sich stetig verändern und Werte sich wandeln, muss gesellschaftlicher Zusammenhalt immer wieder neu ausgehandelt werden. Dieser entsteht aus dem, was Menschen im Denken teilen und aus dem praktischen Alltagsleben heraus. Aus Sicht der Kommission sind zentrale Gemeinsamkeiten die Anerkennung der rechtlichen Ordnung, die Akzeptanz des Sozialstaats, die Bereitschaft, sich an der Demokratie zu beteiligen und den anderen in seiner Andersartigkeit zu respektieren. Diese Gemeinsamkeiten können aber nicht allein staatlich verordnet werden.

Sie haben nur Bestand, wenn sie von den Bürgerinnen und Bürgern gelebt werden. Es zählt zu den Stärken Deutschlands, dass sich viele Bürgerinnen und Bürger im Beruf wie im Ehrenamt dafür engagiert haben und sich weiter dafür engagieren, so dass gesellschaftlicher Zusammenhalt entsteht.

DISKRIMINIERUNG VERHINDERT TEILHABE

Rassismus und Diskriminierung stellen eine Verletzung der Grund- und Menschenrechte dar und haben daher keinen Platz in der deutschen Gesellschaft. Als Bedrohung für die offene Gesellschaft müssen sie thematisiert, zurückgewiesen und sanktioniert werden. Der Schutz vor Diskriminierung muss ein Grundpfeiler des Zusammenlebens sein, weil er Zugehörigkeit und Teilhabe ermöglicht.

KONFLIKTE KÖNNEN GELÖST WERDEN

Konflikte gibt es in jeder Gesellschaft – unabhängig von Migrationsprozessen – und damit auch in jeder Demokratie. Damit Konflikte konstruktiv gelöst werden können, braucht es Aushandlungsprozesse, die auf Toleranz und Respekt gegenüber jeder und jedem beruhen. Jedoch ist es nicht Aufgabe des Staats, jeden Interessenkonflikt zu regeln. Die Gesellschaft braucht vielmehr die Bereitschaft vieler, sich an Konfliktlösungen zu beteiligen. Bedeutsam ist dabei, dass im Konfliktfall alle Beteiligten die Möglichkeit haben, verschiedene Interessen auf Augenhöhe miteinander auszuhandeln. Dies wird immer wieder neu nötig sein und einmal gefundene Kompromisse gelten nicht ewig, sondern müssen gegebenenfalls überprüft werden.

DEUTSCHLAND STEHT VOR EINER GUTEN ZUKUNFT

Die deutsche Einwanderungsgesellschaft ist seit langem im Entstehen. In den meisten Fällen gelingt das Zusammenleben in Vielfalt bereits heute und trägt zum Reichtum und der Stärke unserer Gesellschaft bei. Dies macht uns auch international zu einem viel respektierten Land. Wenn auch weiterhin Vielfalt, Anerkennung und Zusammenhalt die Gesellschaft prägen und dadurch mehr denn je die Teilhabe aller gelingt, steht Deutschland vor einer guten Zukunft.

ERLÄUTERUNGEN ZUM LEITBILD

1. EINLEITUNG

Seit einigen Jahren wird in Debatten über Migration, Flucht und Integration die Forderung erhoben, die deutsche Gesellschaft brauche ein neues Leitbild für das gelingende Zusammenleben in der vielfältigen Einwanderungsgesellschaft. Beispielsweise forderte dies der Rat für Migration im Januar 2015.¹ Ein Jahr zuvor, im Januar 2014, schlug die Junge Islamkonferenz in einem von vielen Personen und Institutionen unterstützten Aufruf vor, eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags solle „Leitbilder für die Einwanderungsgesellschaft in Deutschland entwickeln“.² Diese Überlegungen und Vorarbeiten griff die Friedrich-Ebert-Stiftung auf und lud Expertinnen und Experten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen in eine Kommission ein, um unter dem Vorsitz von Staatsministerin Aydan Özoğuz sowie den Ko-Vorsitzenden Prof. Dr. Herbert Brücker (IAB) und Farhad Dilmaghani (DeutschPlus e.V.) einen Vorschlag für ein solches Leitbild zu verfassen. Gerade angesichts der intensiven Debatten über Einwanderung, gesellschaftlichen Zusammenhalt, Vielfalt und Teilhabe betont die Kommission in ihrem Leitbild, dass und wie das Zusammenleben in Vielfalt gelingen kann. Ihr Ziel ist es, dass viele über dieses Leitbild sprechen und viele sich hinter diesen Gedanken über die deutsche Einwanderungsgesellschaft versammeln können.

Das Leitbild selbst ist kurz und prägnant. Diese Erläuterungen zeichnen den Weg zu seiner Entstehung nach, leuchten Hintergründe aus, nennen Referenzen, auf die sich die Mitglieder in den Diskussionen bezogen haben, und fächern das in der Kommission vorhandene Meinungsspektrum auf.

Adressat des Leitbildes sind alle in Deutschland lebenden Menschen, also nicht nur Bürger_innen mit einem deutschen Pass, sondern Neueingewanderte ebenso wie Alteingesessene. Es formuliert einen gesamtgesellschaftlichen Anspruch: Die Frage, wie die Menschen in Deutschland in Zukunft zusammen leben wollen und wie dieses Zusammenleben organisiert werden soll, geht alle hier Lebenden an.

¹ Rat für Migration: Pressemitteilung vom 5. Januar 2015; http://www.rat-fuer-migration.de/pdfs/PM_Pegida_Einstellungen_BPK.pdf, eingesehen am 29.10.2016.

² Vgl. <http://www.junge-islamkonferenz.de/enquete-kommission.html>, eingesehen am 29.10.2016.

Wenn das Leitbild diskutiert, kritisiert und erweitert wird und sich eine öffentliche Debatte über Einwanderung, Integration, Vielfalt und die verbindenden Werte einer Gesellschaft entwickelt, hat die Kommission ihr Ziel erreicht.

2. EINE STANDORTBESTIMMUNG

Ein Leitbild soll in die Zukunft weisen. Damit es nicht unscharf ist, muss es jedoch von einer klaren Analyse der Gegenwart ausgehen. Diese hat die Kommission intensiv erörtert und legt hier die zentralen Ergebnisse ihrer Standortbestimmung vor.

Deutschland ist bereits seit langem ein Einwanderungsland

In der Mitte Europas liegend, war das heutige Deutschland historisch betrachtet über die Jahrhunderte immer eine Region mit Ein- und Auswanderung. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs galten die Flüchtlinge und Vertriebenen vielerorts als Neueinwanderinnen und Neueinwanderer und es wurden Integrationsdebatten geführt. 1955 begann mit einem ersten Anwerbeabkommen für damals „Gastarbeiter“ genannte ausländische Arbeitskräfte in der Bundesrepublik eine neue Phase der Einwanderung.³ Auch die DDR warb ab den späten 1950er Jahren ausländische „Vertragsarbeiter“ an.

Seither gab es Phasen mit starker und weniger starker Einwanderung. In den vergangenen Jahren zogen deutlich mehr Menschen hierher, als das Land verlassen haben. Viele von ihnen bauen sich hier eine dauerhafte neue Heimat auf. Migration prägt somit die deutsche Gesellschaft schon seit langem – Migration aus dem europäischen Ausland sowie aus Drittstaaten ebenso wie die innerhalb Deutschlands zwischen Ost und West, Nord und Süd, Stadt und Land. Migration ist in einer globalisierten und digitalisierten Welt der intensiven Waren-, Daten- und Informations-

³ Einen Überblick über die Geschichte der Einwanderung nach Deutschland nach 1945 gibt beispielsweise Wolfgang Seifert: Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland nach 1950; <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138012/geschichte-der-zuwanderung-nach-deutschland-nach-1950?p=all>.

ströme normal. Entsprechend sind Gedankenspiele über eine Schließung nationaler Grenzen oder eine ethnisch bzw. kulturell homogene Bevölkerung realitätsfern.

Die Gesellschaft ist vielfältig. Viele verschiedene Akteure aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Kirchen und Religionsgemeinschaften – und nicht zuletzt viele Eingewanderte und ihre Familien – haben sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten daran beteiligt, dass das Zusammenleben in der vielfältigen Gesellschaft gelingt. Alle, die an unserem demokratischen Gemeinwesen und dem friedlichem Zusammenleben mitgewirkt haben und weiter mitwirken, verdienen Dank und Anerkennung.

Allerdings hat sich die Erkenntnis erst langsam durchgesetzt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Menschen mit Einwanderungsgeschichten wurden über Jahrzehnte benachteiligt und werden es teilweise noch heute. Erst in den Debatten über die Änderung des damals fast hundert Jahre alten Staatsbürgerschaftsrechts durch die rot-grüne Bundesregierung, die schließlich am 1.1.2000 in Kraft trat, hat sich das Bewusstsein entwickelt, ein Einwanderungsland zu sein.⁴ Heute ist dieser Fakt in den demokratischen Parteien und weiten Teilen der Gesellschaft akzeptiert. Allerdings ist gerade in den vergangenen zwei Jahren deutlich geworden, dass die Meinungen über Einwanderung stark auseinandergehen und Unsicherheiten angesichts der künftigen gesellschaftlichen und politischen Entwicklung bestehen. Darauf reagiert die Kommission mit ihrem Leitbild und den Vorschlägen der Agenda. Beides soll dazu beitragen, die gegenwärtige gesellschaftliche Polarisierung zu verringern und allen Menschen in der Einwanderungsgesellschaft Teilhabe zu ermöglichen. Ob dies gelingt, entscheidet über die langfristige Akzeptanz des Gemeinwesens als einer freien, gerechten und demokratischen Gesellschaft.

Auf der Grundlage der Erkenntnis, dass Migration globale, europäische und deutsche Realität ist und bleiben wird, ist die Kommission der Ansicht, dass Politik, Wirtschaft und gesellschaftliche Institutionen Migrations- und Integrationsprozesse gestalten müssen. Nur so lässt sich das Potenzial von Einwanderung für die wirtschaftliche Prosperität, kulturelle Dynamik, demokratische Repräsentanz aller sowie die vielfältigen Entwicklungsmöglichkeiten einer Einwanderungsgesellschaft nutzen.

⁴ Eine frühe Reflektion der damaligen Debatte sowie deren Schlussfolgerungen liefert der Band Henning Storz, Carolin Reißlandt (Hg.): Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland Deutschland. Ein Handbuch für die interkulturelle Praxis in der sozialen Arbeit, im Bildungsbereich, im Stadtteil. Opladen 2002.

Weltweite Migrations- und Fluchtbewegungen

Zur Gegenwartsanalyse gehört immer auch der Blick über die nationalen Grenzen hinaus. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren noch nie so viele Menschen auf der Flucht wie heute – laut UNHCR rund 65 Millionen im Jahre 2016.⁵ Nur ein kleiner Teil der Geflüchteten kommt nach Europa und nach Deutschland, auch wenn es im Jahr 2015 außergewöhnlich viele waren. Allein nach Deutschland kamen 890 000 Schutzsuchende.

Kriege, bewaffnete Konflikte, politische Verfolgung, Naturkatastrophen und Ressourcenknappheit in vielen Weltregionen lassen erwarten, dass weltweite Flucht- und Migrationsbewegungen kurzfristig nicht zum Erliegen kommen werden. Insofern bleibt auf der europäischen wie auf der deutschen politischen Agenda die Frage nach einem tragfähigen Asylsystem und nach Einwanderungsregeln überaus bedeutsam.

Neben den aktuellen Fluchtbewegungen sind weitere Migrationsgründe zu nennen: Dass Menschen aufgrund eines Studiums in ein anderes Land ziehen oder dort Arbeit finden, gehört zu den zentralen Freiheiten in der Europäischen Union. Aber auch jenseits der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU braucht der Wirtschaftsstandort Deutschland angesichts der demografischen Entwicklung Arbeitsmigration.⁶ Schließlich ist die Familienzusammenführung zu nennen, die für eine Integration von nicht zu überschätzender Bedeutung ist.

Auch wenn sich das vorgelegte Leitbild an die deutsche Gesellschaft richtet und eher aus einer nationalen Perspektive verfasst wurde, sieht die Kommission die Bedeutung der internationalen Einbindung Deutschlands und die Unmöglichkeit einer rein nationalen Asyl- und Migrationspolitik. Eine Agenda für die EU-Ebene zu entwickeln, könnte ein nächster Schritt sein – auch wenn die Zukunft der europäischen Zusammenarbeit angesichts der jüngsten Krisen und nicht zuletzt angesichts der Uneinigkeit in der Flüchtlingspolitik heute unabsehbar ist.

⁵ Vgl. <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html>, eingesehen am 6.10.2016.

⁶ Vgl. Marcel Thum u. a.: Auswirkungen des demografischen Wandels im Einwanderungsland Deutschland. Eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2015, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11612.pdf>.

Die Gesellschaft verändert sich permanent – Teilhabe muss gewährleistet sein

Einwanderung und Binnenmigration haben die Gesellschaft in Deutschland über Jahrzehnte geprägt. Aber auch andere Entwicklungen führen dazu, dass sich Gesellschaften permanent verändern: Automatisierung, Digitalisierung, Individualisierung – um nur drei Schlagworte zu nennen. Ob jemand eingewandert oder nicht eingewandert ist, bildet nur eine Facette von Vielfalt.

Die Gesellschaft wird sich auch in den kommenden Jahren weiter wandeln. Umso wichtiger ist und bleibt es, in einer sich ändernden Gesellschaft gesellschaftliche Teilhabe für alle herzustellen und zu sichern. Es ist eine politische Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, dass

- niemand durch das soziale Netz fällt,
- Teilhabe auch unter sich ändernden gesellschaftlichen Bedingungen möglich ist,
- bei Veränderungen nicht immer dieselben gewinnen und verlieren, sondern Ausgleich geschaffen wird und
- gesellschaftlicher Zusammenhalt gefördert wird.

Unzufriedenheit mit der Politik und Entstehung einer rechtspopulistischen Bewegung

Deutschland hat eine starke Demokratie. Umfragen zeigen eine nach wie vor sehr hohe Zustimmung zur Idee der Demokratie⁷, rund 31 Millionen Bürger_innen engagieren sich in ihrer Freizeit ehrenamtlich und gestalten die Gesellschaft mit.⁸ Außerdem kann unsere Demokratie auf eine Vielzahl von kleinen und großen Bürgerinitiativen, zivilgesellschaftlichen Vereinen sowie ein breites Spektrum von Parteien, Gewerkschaften und Verbänden zählen.⁹

⁷ Vgl. forsa-Umfrage vom Mai 2016: Zustimmung zur Demokratie bei 88 %.

⁸ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Berlin 2014; <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/freiwilliges-engagement-in-deutschland/96256>.

⁹ Bernhard Weißels: Politische Integration und politisches Engagement, S. 391–396. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2008.

Zugleich nimmt die Kommission sehr ernst, dass die Bevölkerung über Fragen von Flucht, Migration und Integration zerstritten ist. Eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung hat ergeben, dass 56 Prozent der repräsentativ befragten Deutschen die Aufnahme von Geflüchteten gutheißen, 20 Prozent aber dagegen sind.¹⁰ Ein Blick in die europäischen Nachbarstaaten macht deutlich, dass gesellschaftlicher Dissens über Migrations- und Flüchtlingspolitik durchaus zu einer erheblichen Verschlechterung des gesellschaftlichen Klimas, des Minderheitenschutzes und der Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit führen kann.¹¹ Zugleich äußern sich Bürger_innen unzufrieden mit der Politik und problematisieren ihren Eindruck, bei politischen Entscheidungen keine Rolle spielen zu können. Dies sind demokratische Krisensymptome, die älter sind als aktuelle Debatten über Flucht, Migration und Integration, auf die Demokrat_innen jedoch reagieren müssen.¹² Nicht akzeptabel ist hingegen, wenn eine unzufriedene Minderheit die öffentliche Agenda diktieren will und dabei Fakten ignoriert sowie bisweilen demokratiefeindliche und menschenverachtende Positionen vertritt.

Eine wichtige Veränderung der jüngeren Vergangenheit ist die Entstehung einer aktiven rechtspopulistischen Bewegung in Deutschland. Seit Jahren ist bekannt, dass demokratieverachtende und menschenfeindliche Einstellungen in der Gesellschaft vorhanden sind.¹³ Diese Einstellungen haben in den vergangenen Jahren in der Partei „Alternative für Deutschland“ sowie in der „Pegida“-Bewegung (und ihren Ablegern) eine neue Ausdrucksmöglichkeit gefunden, was bestehende Konflikte verstärkt und das Diskussionsklima gerade über Themen wie Migration, Flucht, Integration und kulturell-religiöse Vielfalt nachhaltig verschlechtert hat. Allerdings

¹⁰ Andreas Zick, Beate Küpper, Daniela Krause: *Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016*. Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Ralf Melzer. Bonn 2016.

¹¹ Vgl. allgemein Ernst Hillebrand (Hg.): *Rechtspopulismus in Europa. Gefahr für die Demokratie?* Bonn 2015. Eine Fallstudie speziell zu Belgien und den Niederlanden: Gerd Reuter: *Rechtspopulismus in Belgien und den Niederlanden*. Wiesbaden 2009.

¹² Schon in den 1990er Jahren wurde über Politikverdrossenheit diskutiert. Um nur einen, die damaligen Diskussionen zusammenfassenden Beleg zu nennen: Kai Arzheimer: *Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs*. Wiesbaden 2002.

¹³ Vgl. FES-Mitte-Studien und die Langzeituntersuchung zu gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit „Deutsche Zustände“.

zeigen die älteren rechtspopulistischen Bewegungen in Europa auch, dass sie bislang stets zu einer Verschlechterung des gesellschaftlichen Klimas, aber wenig zur Lösung politischer Probleme beigetragen haben.¹⁴

Werte und Identität(en)

Der funktionierende Rechtsstaat, das vergleichsweise hohe Wohlstandsniveau, Bildungsinstitutionen, Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie das eben erwähnte hohe Engagement sind allesamt Quellen unserer gesellschaftlichen Stärke. Weitere Facetten ließen sich ergänzen, um zu belegen, dass Deutschland über vielfältige ideelle, kulturelle und materielle Ressourcen verfügt. Dennoch fragen sich viele Bürger_innen angesichts der beschriebenen Veränderungsprozesse, was die Gesellschaft bei allem Wandel zusammenhält. Meist werden in entsprechenden Diskussionen gemeinsame Werte und Identität(en) beschworen. Auch hier gehört zu einer ehrlichen Standortbestimmung, dass der Konsens über Werte nicht absolut und final ist, sondern der Veränderung unterliegt.¹⁵

Das impliziert allerdings nicht, dass alles beliebig wäre. Vielmehr ist es nötig, über Werte zu sprechen und über ihre Konsequenzen im gesellschaftlichen und politischen Handeln zu streiten. Denn eine Gesellschaft im Wandel muss sich immer wieder neu über ihre Werte verständigen. Religion und Weltanschauung sind dabei Ressourcen von besonderer Bedeutung, weil gerade im Raum der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften über Fragen des guten Lebens gesprochen wird und diese Debatten zum gesellschaftlichen Selbstverständigungsprozess beitragen. Das Leitbild dieser Kommission versteht sich ebenfalls als ein Beitrag zu dieser Verständigung über Werte und Gemeinsamkeiten.

Ebenso wie mit den Werten verhält es sich mit der Frage nach der kulturellen Identität. Soziologische Erkenntnisse legen nahe, dass ein Mensch nicht nur eine einzige Identität hat, sondern mehrere Identitäten, die in einem fortwährenden

¹⁴ Vgl. Cas Mudde: *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge 2007; Frank Decker: *Wenn die Populisten kommen. Beiträge zum Zustand der Demokratie und des Parteiensystems*. Wiesbaden 2013.

¹⁵ Vgl. Manfred Hettling: *Der bürgerliche Wertehimmel*. Göttingen 2000.

Zusammenspiel von Selbst- und Fremdwahrnehmung stehen.¹⁶ Zudem sind Identitäten – ebenso wie Werte – veränderbar. Zu einer freiheitlichen Gesellschaft gehört, dass ein Mensch seine Identitäten wandeln kann und also das Recht hat, ein anderer oder eine andere zu werden.

Unabhängig von der Pluralität von Werten und Identitäten bildet der Rechtsstaat eine verbindende Basis. Dazu gehört auch, dass Menschen in Deutschland je nach Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit verschiedene Rechte haben. Entsprechend hohe Bedeutung hat deshalb der Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft, die volle Rechte – und Pflichten – garantiert. Dass es in der deutschen Bevölkerung weitgehend akzeptiert ist, dass man deutsche Staatsbürgerin oder deutscher Staatsbürger werden kann und nicht als solche_r geboren werden muss, ist somit ein positives Signal für die Einwanderungsgesellschaft.¹⁷

Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Gemeinsamkeiten

Angesichts der Wandelbarkeit von Werten und Identitäten stellt sich die Frage, was gesellschaftlichen Zusammenhalt ausmacht. Eine Definition des Politikwissenschaftlers Hans-Gerd Jaschke dafür lautet: „Gesellschaftlicher Zusammenhalt in der Demokratie ist keine Tatsache und kein erreichbares Endziel, sondern ein politisch-sozialer Prozess.“¹⁸ Insofern gibt es nicht einzelne Bestandteile gesellschaftlichen Zusammenhalts, deren Summe dann eine „gute Gesellschaft“ ergäbe. Den Gedanken, dass Zusammenhalt im Prozess entsteht, teilt die Kommission. Er lässt sich nicht politisch verordnen oder regeln, sondern entsteht im gesellschaftlichen Leben. Dabei ist es in der freien Gesellschaft auch eine Option, sich nicht in solchen Prozessen zu engagieren.

¹⁶ Vgl. Naika Foroutan: *Hybride Identitäten: Normalisierung, Konfliktfaktor und Ressource in postmigrantischen Gesellschaften*. In: Heinz-Ulrich Brinkmann, Hacı-Halil Uslucan (Hg.): *Dabeisein und Dazugehören – Integration in Deutschland*. Wiesbaden 2013.

¹⁷ *Zugehörigkeit und Zugehörigkeitskriterien zur Gesellschaft im Einwanderungsland Deutschland. Eine Studie des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Migration und Integration*. Berlin 2016; http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/10/Handout_SVR_FB_PK_28_Juni_IB_Zugehoerigkeit.pdf.

¹⁸ Hans-Gerd Jaschke: *Bedingungsfaktoren des gesellschaftlichen Zusammenhalts*. Bundesministerium des Innern. Berlin 2009, S 7.

Sehr wohl kann aber Zusammenhalt von Politik und Verwaltung gefördert, Bürger_innen dazu motiviert werden, sich für den gesellschaftlichen Zusammenhalt einzusetzen. Dieser wird nach Jaschke „getragen von sozialmoralischen, lebensweltlichen kollektiven Einstellungen und Verhaltensweisen: Vertrauen in Verfassung, Institutionen und soziale Infrastruktur, Engagement für das Gemeinwohl, politische Beteiligung und Konfliktbereitschaft nach demokratischen Spielregeln.“¹⁹ Dies verweist bereits auf die Gemeinsamkeiten einer Gesellschaft, die auch aus Sicht der Kommission von hoher Bedeutung sind. Wie im Leitbild genannt sind dies:

- die Anerkennung der rechtlichen Ordnung,
- die Akzeptanz des Sozialstaats als Garant für soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit,
- die Bereitschaft möglichst vieler, sich an der Demokratie zu beteiligen, und
- der Respekt gegenüber dem Anderen in seiner oder ihrer Andersartigkeit.

Dafür ist es notwendig, dass die Mitglieder einer Gesellschaft miteinander in Kontakt stehen, dass sie Vielfalt kennen und respektieren und dass das Vertrauen zueinander überwiegt. Gesellschaftlicher Zusammenhalt braucht daher Orte, an denen verschiedene Menschen zusammenkommen, wie dies beispielsweise in Gewerkschaften, Kirchengemeinden, religiösen Gemeinschaften, Vereinen und Bürgerinitiativen der Fall ist. Es braucht Möglichkeiten zur Begegnung mit Menschen anderer kultureller Prägung, anderer Wertvorstellung oder anderer religiöser Überzeugung. Denn durch Begegnungen wächst Vertrauen und werden mögliche Vorurteile abgebaut.²⁰

Eine vielfältige Einwanderungsgesellschaft braucht Gemeinsamkeiten, Bindungen und Kontakte zwischen den verschiedenen Mitgliedern der Gesellschaft sowie ein Alltagsleben, in dem gesellschaftlicher Zusammenhalt entstehen kann. Schließlich hat Zusammenhalt auch eine emotionale Dimension. Schlechte Erfahrungen, die Eingewanderte genauso wie Einheimische etwa mit staatlichen Institutionen

¹⁹ Ebd.

²⁰ Die sog. „Kontakthypothese“, nach der direkter Kontakt Vorurteile gegenüber Gruppen reduziert, ist seit den 1950er Jahren in der Sozialpsychologie gut erforscht. Um nur einen jüngeren Beleg zu nennen: Gunnar Lemmer, Ulrich Wagner: *Can we really reduce ethnic prejudice outside the lab? A meta-analysis of direct and indirect contact interventions*. *European Journal of Social Psychology*, 45, 2015, S. 152–168.

machen, sind daher kontraproduktiv auch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Positiv hingegen wirken Konstellationen, die zur Identifikation mit der Gesellschaft einladen, das Vertrauen in ihre Institutionen stärken sowie zum Gerechtigkeitsempfinden beitragen. Damit ist zugleich gesagt, dass sich Integrationsangebote eben nicht allein an Einwanderinnen und Einwanderer richten, sondern einen gesamtgesellschaftlichen Fokus haben müssen.

3. DIE SELBSTVERORTUNG DER KOMMISSION UND IHR REFERENZRAHMEN

Niemand ist neutral. Weder die einzelnen Kommissionsmitglieder noch die Kommission als Ganzes können und wollen den Anspruch erheben, einen objektiven Blick auf die behandelten Fragen geworfen zu haben. Alle Kommissionsmitglieder haben ihre spezifischen Erfahrungen sowie ihre eigenen politischen Überzeugungen zum Thema in die Diskussionen eingebracht. Da Neutralität in politischen Fragen eine Illusion ist, gehört zur Lauterkeit eines Textes, den eigenen Standort deutlich zu machen:

- Ausgangspunkt aller Überlegungen ist die unantastbare Menschenwürde, wie in Art. 1 GG festgelegt.
- Die Kommission ist der Ansicht, dass die Einwanderungsgesellschaft gestaltet werden muss und gestaltet werden kann.
- Einwanderung ist für sie keine Bedrohung, sondern ein Prozess, auf den Politik und Gesellschaft reagieren müssen. Einwanderung birgt fraglos Potenzial – nicht zuletzt für den Arbeitsmarkt einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft –, aber sie birgt auch Gefahren wie die Zunahme gesellschaftlicher Konflikte und soziale Verwerfungen. Diese Gefahren müssen wahrgenommen und entschärft werden.
- Die im Leitbild beschriebene Heterogenität der Gesellschaft ist dann positiv, wenn aus dieser Heterogenität ein Mehrwert für die ohnehin vielfältige Gesellschaft entsteht.
- Die Kommission bekennt sich klar zu einer offenen Gesellschaft. Abschottung nach außen und Diskriminierung nach innen lehnt sie entschieden ab.

- Die Kommission verfolgt das Idealbild einer Gesellschaft, in der alle Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben haben. Im Bewusstsein, dass dieses Idealbild nie komplett zu erreichen ist, hat sie ein Leitbild und Vorschläge in der nachfolgenden Agenda unterbreitet, die Teilhabe fördern und Diskriminierung verringern sollen.

Als Referenzrahmen dieser Selbstverortung dienen der Kommission die im Grundgesetz verbrieften individuellen Grundrechte, die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.²¹

4. DIE ENTSTEHUNG DES LEITBILDES UND KONTROVERSEN IN DER KOMMISSION

Das vorgelegte Leitbild, die Erläuterungen und die Agenda entstanden in insgesamt fünf Fachgesprächen, mehreren schriftlichen Befragungen der Kommission sowie zahlreichen Wortmeldungen der Kommissionsmitglieder zwischen den Fachgesprächen.

Begriffe und Kernbotschaften

Die zentralen Aspekte und Begriffe, die im Leitbild verwendet werden, sind Ergebnis einer ersten Befragung der Kommissionsmitglieder im Sommer 2016. Sie lauteten:

²¹ Das Grundgesetz online: <https://www.bundestag.de/grundgesetz>, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 in deutscher Sprache: <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>, die Grundrechtecharta der EU in deutscher Sprache: http://www.europarl.de/de/europa_und_sie/europa_vorstellung/grundrechtecharta.html.

- Grundgesetz,
- Vielfalt,
- Teilhabe,
- Identitäten,
- Zugehörigkeit,
- Aushandlungsprozesse,
- Schutz vor Diskriminierung.

Besonders wichtig war der Kommission, ein realistisches Leitbild zu entwerfen. Wertende Vorfestlegungen wurden vermieden. Der Grundtenor ist pragmatisch: Da Deutschland ein Einwanderungsland und die Gesellschaft vielfältig ist, geht es darum, diese Tatsachen politisch bestmöglich zu gestalten.

Nicht zufällig bildete der Bezug zum Grundgesetz den Ausgangspunkt des Leitbildprozesses. Allerdings ist die Kommission nicht der Meinung, das Grundgesetz könne quasi als Allheilmittel bzw. als Lösung für Konflikte in der Einwanderungsgesellschaft herangezogen werden. Weder die Verfassung noch die allgemeinen Menschenrechte regeln, wie eine Einwanderungsgesellschaft gestaltet werden kann.

Im Sinne einer pragmatischen Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft kristallisierten sich im Arbeitsprozess der Kommission bestimmte Leitgedanken heraus, die sodann Eingang in das Leitbild fanden:

1. Deutschland ist ein Einwanderungsland.
2. Einwanderung birgt Chancen und Risiken – auf die Ausgestaltung kommt es an.
3. Teilhabechancen als zentrales Gerechtigkeitskriterium.
4. Das Grundgesetz ist die Basis.
5. Vielfalt ist eine Tatsache, Zugehörigkeit kann erworben werden und Identitäten sind wandelbar.
6. Gemeinsamkeiten entstehen im Zusammenleben.
7. Diskriminierung verhindert Teilhabe.
8. Konflikte können gelöst werden.
9. Deutschland steht vor einer guten Zukunft.

Kontroversen

Um die eingangs genannten Kernbegriffe des Leitbildprozesses wurde in der Kommission intensiv gerungen. So gab es auch Stimmen, die statt Vielfalt lieber von „Diversität“ gesprochen hätten. Zudem wurde intensiv erörtert, wie stark das Leitbild international in den europäischen oder sogar den globalen Zusammenhang eingebettet werden sollte. Im Ergebnis hat die Kommission mehrheitlich einen überwiegend auf Deutschland bezogenen Fokus gewählt. Die internationale Perspektive wurde aber in der obigen Standortbestimmung einbezogen.

Neben den oben genannten Kernbegriffen wurden ebenfalls diskutiert: „interkulturelle Öffnung“, „Einwanderungsregeln“, „Minderheitenrechte“ und „Religion“. Schließlich wurden diese Begriffe in dem Leitbild nicht oder nur kurz erwähnt. Die beiden erstgenannten Begriffe haben dann aber eine größere Rolle in den Diskussionen über die Agenda gespielt.

Kontrovers diskutiert wurde die Frage, ob es für die positive Entwicklung der Einwanderungsgesellschaft wichtig wäre, bestimmte Begriffe neu mit Inhalt zu füllen. Beispielsweise wurde erörtert, ob man einen „neuen deutschen Patriotismus“ entwerfen könne, dessen Kennzeichen es wäre, Diskriminierung abzulehnen. Letztlich blieb das Meinungsbild in der Kommission uneinheitlich. Ähnliche Diskussionen gab es über die Neubesetzung des Begriffs „nationale Identität“. Am Ende hat ein Mehrheitsentscheid den Ausschlag gegeben, diese Neudefinition von Begriffen im Leitbild nicht vorzunehmen. Schließlich ist die Kommission verschiedener Meinung, wie stark das Leitbild auf die Gründe für die Ängste und Sorgen mancher Bürger_innen gegenüber Einwanderung und Vielfalt eingehen soll. Es gab die Position, man müsse unbedingt diese gesellschaftlichen Stimmen aufgreifen und sich mit ihnen auseinandersetzen. Andere Kommissionsmitglieder verwiesen darauf, dass es Ziel des Leitbildes sei, die Faktoren zu benennen, die einer Einwanderungsgesellschaft eine gute Zukunft verheißen. Zudem solle die Kommission nicht einer bestehenden Meinungskonjunktur folgen, die im medialen Diskurs bereits stark vertreten sei.

Beide Positionen waren in der Kommission in etwa gleich stark vertreten. Die vorliegenden Formulierungen im Leitbild sind ein Kompromiss. Einigkeit herrschte dahingehend, dass zu den Ängsten in der Bevölkerung sowohl diejenigen gegenüber Einwanderung gehören als auch die Ängste vieler Bürger_innen mit

Einwanderungsgeschichte, Opfer von Diskriminierung oder Übergriffen zu werden. Die Wahrscheinlichkeit für letzteres hat sich in den vergangenen Jahren nachweislich erhöht.²² Schließlich haben auch Deutsche ohne Einwanderungsgeschichte Angst vor Rassismus, Homophobie, Europafeindlichkeit und gesellschaftlichen Veränderungsprozessen, die in ihren Augen in eine falsche Richtung gehen.

Nicht als kontroverse, sondern als zentrale Herausforderung durchzog die Diskussionen der Kommission die Frage, wie es im Leitbild gelingen kann, zugleich Neueinwandernde, Deutsche mit Einwanderungsgeschichte sowie Deutsche ohne Einwanderungsgeschichte gleichzeitig im Blick zu behalten. Anspruch der Kommission war, alle Perspektiven einzubeziehen und so ein Leitbild zu entwerfen, in dem sich alle wiederfinden können.

5. ZIELE UND AUSBLICK

Die Kommission verbindet mit dem Leitbild und der Agenda der Einwanderungsgesellschaft mehrere Ziele:

- Die Definition eines Leitbildes, hinter dem sich Deutschland in den kommenden Jahrzehnten versammeln möchte („Das ist Deutschland“).
- Das Leitbild richtet sich an die gesamte Gesellschaft. Seine Adressaten sind nicht nur Bürger_innen mit Einwanderungsgeschichte.
- Das Leitbild beschreibt ein realistisches Verständnis der Gegenwart, hinter dem sich andere versammeln können.

Um diese Ziele zu erreichen, hat die Kommission einen breiten und integrativen Dialog über die Grundbedingungen eines gelingenden Zusammenlebens in Vielfalt geführt, in dem sich verschiedene Sichtweisen auf Politik und Gesellschaft spiegeln. Das Leitbild beschreibt, wie das Selbstverständnis einer deutschen Einwanderungsgesellschaft aussehen kann.

²² Bundesministerium des Innern: Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2015; https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Pressemitteilungen/2016/05/pmk-2015.pdf?__blob=publicationFile, eingesehen am 1.12.2016.

Für das seit Jahren von verschiedenen Institutionen geforderte neue Leitbild liegt hiermit ein Vorschlag vor. Die Kommission ist gespannt, wie dieser aufgenommen und diskutiert wird. Die Friedrich-Ebert-Stiftung wird im Rahmen ihrer politischen Bildungs- und Beratungsarbeit zur Diskussion über Leitbild und Agenda der Einwanderungsgesellschaft einladen. Alle sind herzlich willkommen.

Der Wunsch der Kommission ist, dass die Diskussion über das Zusammenleben in Deutschland fortgeführt wird. Dasselbe gilt für die Debatten über Einwanderung, über die humanitäre Aufnahme von Schutzbedürftigen und über die Integration von Neueingewanderten sowie denjenigen Alteingesessenen, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht zu gleichen Teilen am gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vielfältige Einwanderungsgesellschaft braucht Diskussionen. Aber sie braucht solche, an denen sich viele und verschiedene Akteure beteiligen. An denen jede und jeder teilnehmen kann, unabhängig von Bildungsbiografie, sozialem Status oder politischen Zugängen, in denen respektvoll mit verschiedenen Positionen umgegangen wird, Verschiedenheit akzeptiert wird und Kompromiss kein Schimpfwort, sondern Alltag ist. Wenn solche Diskussionen geführt werden – angeregt auch durch das hier vorgelegte Leitbild –, ist die deutsche Einwanderungsgesellschaft auf einem guten Weg.

MITEINANDER IN VIELFALT – EINE AGENDA FÜR DIE EINWANDERUNGS- GESELLSCHAFT

Die Expertenkommission der FES hat ein Leitbild für die Einwanderungsgesellschaft entworfen. Darauf aufbauend hat sie diskutiert, wie im Sinne dieses Leitbildes gesellschaftlicher Zusammenhalt gefördert und Teilhabe ermöglicht werden kann. Das Ergebnis dieser Erörterungen findet sich in dieser Agenda. Sie folgt dem Gliederungsprinzip des Leitbildes und nennt die Vorschläge, die aus der Diskussion des Leitbildes hervorgegangen sind. Damit möchte diese Agenda Leitlinien entwerfen, wie eine Politik der Einwanderungsgesellschaft gestaltet werden könnte.

Deutschland ist – wie in den Erläuterungen ausgeführt – ein Einwanderungsland in der Mitte Europas. Und Europa ist eben nicht nur eine ökonomische Gemeinschaft, sondern auch eine Wertegemeinschaft. Die Menschenrechte bilden die Leitlinien, an denen sich staatliches Handeln zu orientieren hat. Und das alte Wort, dass viele Fragen nur international gelöst werden können, gilt heute unbedingt auch für Fragen von Flucht, Migration und Integration.

Einen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt diese Agenda ausdrücklich nicht. Die einzelnen Kommissionsmitglieder haben aus ihren Organisationen heraus noch weitere, über das hier genannte hinausgehende politische Vorschläge eingebracht. Zudem ist den Kommissionsmitgliedern sehr bewusst, dass jeder Vorschlag in dem polarisierten Politikfeld Migration und Integration auf etwaige parteipolitische Präferenz hin angesehen werden könnte. Der Anspruch dieser Vorschläge ist aber ausdrücklich nicht, ein politisches Programm zu entwerfen, für das die Kommissionsmitglieder einträten. Dies ist Aufgabe der Parteien und anderer gesellschaftspolitischer Akteure.

Ziel dieser Agenda ist vielmehr, Diskussionsbedarfe in der Gesellschaft aufzuzeigen, Ideen in diese Diskussion einzubringen und notwendigen politischen Entscheidungen den Weg zu bereiten. Hierbei geht es der Kommission darum, einen Diskussions- und Entwicklungsprozess im Wahljahr 2017 zu fördern. Die Agenda unterbreitet Vorschläge, wie die im Leitbild entworfene Einwanderungsgesellschaft realisiert werden kann. So ist die vorliegende Agenda im Sinne eines Arbeitsdokuments zu verstehen. Sie schließt nicht einen Prozess ab, sondern möchte ihn vielmehr vorantreiben.

1. DEUTSCHLAND IST EIN EINWANDERUNGSLAND

Neue Sichtweisen etablieren

Migration hat verschiedene Gründe: Analytisch sind Arbeitsmigration, Migration zu Bildungs- und Ausbildungszwecken, Familienzusammenführung und humanitäre Migration auseinanderzuhalten. In der Lebenswirklichkeit überlappen sie sich häufig. Damit berührt die migrationspolitische Diskussion häufig Grund- und Menschenrechte. Gleichzeitig muss sie verschiedene Perspektiven berücksichtigen: wirtschaftliche, soziale und humanitäre, aber auch entwicklungspolitische Aspekte.

Mit der Feststellung, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, beginnt das Leitbild. Diesem Umstand müssen auch gesellschaftliche Prozesse und Institutionen Rechnung tragen. Dies ist eine dauerhafte und vielschichtige Aufgabe. Dabei gilt es, die in sich wiederum sehr heterogenen Perspektiven von Bürger_innen mit Einwanderungsgeschichte stärker in die gesellschaftliche Debatte einzubeziehen.

Die Kommission empfiehlt, Chancen der Einwanderung und bisherige Erfolge in den Blick zu nehmen und zu würdigen. Gleichzeitig gilt es, Herausforderungen zu benennen. Eine kritische Diskussion ist notwendig, darf aber nicht Vorurteile zementieren und Bevölkerungsgruppen stigmatisieren oder diskriminieren. Die Grundlage jeder fruchtbaren Diskussion ist eine differenzierte Auseinandersetzung, wechselseitige Anerkennung und Respekt. Denn wie im Leitbild ausgeführt, ist Einwanderung normal und Vielfalt hat sich auch unabhängig von Einwanderung herausgebildet.

Die Regelstrukturen weiter entwickeln

Eine Einwanderungsgesellschaft befindet sich im permanenten Wandel – das Leitbild betont dies. Das bedeutet, dass die Regelstrukturen – gemeint sind öffentliche Einrichtungen, wie z. B. Kitas, Schulen, Berufs- und Hochschulen, die Jobcenter, die Institutionen des Gesundheitssystems, die Verwaltungspraxis oder die Justiz – für die Entwicklung dieser Gesellschaft immer wieder angepasst werden müssen. Ziel dabei ist, dass alle ihre berechtigten Ansprüche auch geltend machen können. Es geht also weniger darum, angesichts von Einwanderung neue Institutionen zu

schaffen oder Programme aufzulegen. Dies ist höchstens in einer Übergangszeit bzw. in Phasen unerwartet starker Einwanderung sinnvoll, wie beispielsweise angesichts der starken Einwanderung von Geflüchteten nach Deutschland im Jahr 2015, die die Einführung von kollektiven Verfahren, separaten Lerngruppen, Gemeinschaftsunterkünften etc. notwendig gemacht hat. Langfristig müssen jedoch die Regelsysteme der Gesellschaft interkulturell kompetent sein, mit Vielfalt umgehen können und somit größtmögliche Teilhabe gewährleisten.

Wo Ungleichheit besteht – beispielsweise bei den Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit und ohne Einwanderungsgeschichte –, muss diese gezielt ausgeglichen werden. Denn eine einfache Gleichbehandlung nach dem gegenwärtigen status quo würde oftmals Ungleichheit fortschreiben, was vermieden werden muss.

Die Integration von Geflüchteten weiter voranbringen

In den vergangenen beiden Jahren sind viele geflüchtete Menschen nach Deutschland gekommen. Vielen von ihnen wurde in Asylverfahren internationaler Schutz zuerkannt. Vor dem Hintergrund der weltweiten Krisen werden Deutschland und Europa insgesamt auch künftig geflüchtete Menschen aufnehmen. Die Integration dieser Menschen bleibt deshalb eine zentrale Aufgabe für Politik und Gesellschaft. Hierfür sind umfassende Investitionen in faire und sorgfältige Verfahren, das schnelle Erlernen der deutschen Sprache, Bildung und Ausbildung sowie die Arbeitsmarktintegration notwendig. Vieles davon ist bereits auf den Weg gebracht worden, vieles ist aber auch noch unbefriedigend und unvollkommen. Die Wirkung der beschlossenen Gesetze und politischen Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen muss deshalb beobachtet werden, so z.B. die befristete Einschränkung der Familienzusammenführung zu subsidiär Geschützten und die gegenwärtige Abschiebungspraxis. Die Sorge um die engsten Familienangehörigen oder die Angst vor Abschiebung sind für die Betroffenen zermürbend und gefährden die Integration.

Zudem mahnt die Kommission faire und zügige Asylverfahren an. Die gegenwärtige zu starre Einteilung in Menschen mit angeblich guter oder schlechter Bleibeperspektive ist in der Praxis nicht hilfreich. Deutschland kann es sich nicht leisten, die Potenziale der geflüchteten Menschen ungenutzt zu lassen und durch verfehlte Integrationsstrategien dauerhafte Probleme zu schaffen. Der Deutsche Bundestag

hat für integrierte und lange hier lebende Geduldete eine gesetzliche stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung beschlossen. Den Hinweisen, dass sie in der Praxis nicht ausreichend greift, muss nachgegangen werden. Menschen, die lange in Deutschland geduldet leben, muss eine erreichbare Bleibeperspektive geboten werden.

Die Integration geflüchteter Menschen muss mit der Verbesserung der Teilhabechancen anderer Gruppen verbunden werden. Die Zielgruppen staatlicher Maßnahmen oder Förderungen dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Eines der zentralen Probleme ist die Unterbringung der Flüchtlinge vor allem in prosperierenden Ballungsräumen, die gute Chancen auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration bieten. Die Integrationspolitik muss deshalb vor allem dort von einer umfassenden Wohnungsbaupolitik begleitet werden. Diese kommt allen – Geflüchteten und Einheimischen – zugute.

2. EINWANDERUNG BIRGT CHANCEN UND RISIKEN – AUF DIE AUSGESTALTUNG KOMMT ES AN

Ein Einwanderungsgesetz als Teil einer kohärenten Migrationspolitik

Um Einwanderung effektiv zu steuern, bedarf es klarer gesetzlicher Regelungen, die in eine umfassende kohärente Einwanderungspolitik eingebettet sind. Dazu gehören das Bekenntnis zur Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU und die Erleichterung von Arbeitsmigration aus Drittstaaten. Bei letzterer müssen ökonomische Bedürfnisse sowohl in Deutschland als auch in den Herkunftsländern berücksichtigt werden. Kohärent und klar müssen auch die Kompetenzen und Kooperationen zwischen Bund, Ländern und Kommunen geregelt werden.

Vor diesem Hintergrund befürwortet die Kommission die Diskussion um ein Einwanderungsgesetz und hält ein solches für notwendig. Das bisherige Regelwerk hat nicht zu einer wirksamen und sinnvollen Steuerung der Einwanderung aus Drittstaaten geführt, da es teilweise unzureichend, teilweise intransparent ist. Notwendig ist ein übersichtliches und verständliches Einwanderungsgesetz, das Arbeitsmigration, Migration für Bildung und Ausbildung sowie die Einwanderung von Familienangehörigen klar regelt. Die Kommission betont in diesem Zusammenhang, dass das Einwanderungsrecht das individuelle Recht auf Schutz niemals einschränken kann und darf. Dieses leitet

sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Genfer Flüchtlingskonvention, dem Europäischen Recht und dem Grundrecht auf Asyl in Artikel 16a GG ab.

Um diesen Schutz wirksam zu gestalten und einseitige Belastungen zu vermeiden, bedarf es einer internationalen Koordination der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Das bedeutet in der gegenwärtigen Situation, dass die Europäische Union insgesamt die Fragen der humanitären Migration solidarisch beantworten muss und die im europäischen Recht verankerten Grund- und Schutzrechte auch praktisch geltend gemacht werden können. Dies erfordert auch eine nachvollziehbare und faire Teilung der Verantwortung für die Aufnahme von geflüchteten Menschen – die deren Bedürfnisse berücksichtigt – zwischen allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

Die Überprüfung der Kompetenzverteilung in der Migrations- und Integrationspolitik

Die Kommission regt an, über die Kompetenzverteilung sowie die Regelungswege der Migrations- und Integrationspolitik des Bundes nachzudenken. Schon lange vor Beginn der Kommissionsarbeit sind Vorschläge unterbreitet worden, ein eigenes Migrations- und Integrationsministerium auf Bundesebene zu schaffen.²³ Alternativ wurde auch vorgeschlagen, die Zuständigkeiten für Migration und Integration in einem bestehenden Bundesministerium zu bündeln.²⁴ Zu dieser Überlegung gehört auch die Frage, wie das Politikfeld Migration und Integration entsprechend in den Ausschüssen des Deutschen Bundestags verankert werden kann.

In der Kommission blieb die Frage nach einer institutionellen Neuaufstellung der Integrationspolitik bis zuletzt kontrovers. Einigkeit bestand jedoch dahingehend, dass eine Harmonisierung der Migrations- und Integrationspolitik der verschiedenen bundespolitischen Akteure wichtig ist.

²³ Der Rat für Migration forderte dies in einem offenen Brief am 1.10.2013; vgl. http://www.rat-fuer-migration.de/pdfs/Pressemitteilung_2013_10.pdf, eingesehen am 16.12.2016.

²⁴ Vgl. Positionspapier „Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland“, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2013, S. 15 ff. Möglichkeiten und Grenzen einer Neuverteilung von Kompetenzen in der Integrationspolitik diskutiert auch das Jahresgutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012. Vgl. die Kurzfassung: http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2012/05/Kernbotschaften-SVR-JG-2012_Web.pdf, eingesehen am 16.12.2016.

3. TEILHABECHANCEN ALS ZENTRALES GERECHTIGKEITSKRITERIUM

Einbürgerung erleichtern

Eine im rechtlichen Sinn vollständige bzw. gleichberechtigte Teilhabe gibt es nur für deutsche Staatsbürger_innen. Insofern ist der Zugang zur Staatsbürgerschaft eine wichtige Frage in der Diskussion um Teilhabechancen. Im internationalen Vergleich hat die Bundesrepublik Deutschland vergleichsweise restriktive Einbürgerungsregeln. Entsprechend niedrig ist die Einbürgerungsquote. Aus Sicht der Kommission wäre es sinnvoll, Einbürgerungskampagnen auszuweiten, wie dies in einigen Bundesländern bereits erfolgreich praktiziert worden ist, Spielräume bei der Ermessenseinbürgerung gezielt zu nutzen, eine Absenkung des Mindestaufenthalts bei der Anspruchseinbürgerung (derzeit acht Jahre, im Durchschnitt der EU-Staaten sind es fünf Jahre) und eine weitergehende Ermöglichung der doppelten Staatsbürgerschaft vorzunehmen. All dies hätte positive Auswirkungen auf die Teilhabechancen der in Deutschland lebenden Menschen.

Der Kommission ist bewusst, wie umstritten und emotionalisiert die Frage nach einer doppelten Staatsbürgerschaft ist. Sie polarisiert nicht zuletzt entlang von Parteigrenzen. In der Einwanderungsgesellschaft sind hybride Identitäten alltäglich. Ebenso ist eine doppelte Identifikation möglich und wird heute alltäglich in Deutschland gelebt. Die Staatsbürgerschaft ist auch ein wichtiges Symbol, das die Identifikation und Integration von Eingewanderten und ihren – teilweise auch in Deutschland geborenen – Kindern stärkt. Dem muss die doppelte Staatsbürgerschaft nicht entgegenstehen. Deswegen rät die Kommission zu einem pragmatischen Blick auf die Frage, wie im Interesse von vollständiger rechtlicher und demokratischer Teilhabe der Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft erleichtert werden kann.

Migrantenorganisationen und Neue Deutsche Organisationen stärken

Viele Migrantenorganisationen tragen seit Jahrzehnten ihren Teil zu einer gesamtgesellschaftlichen Integration und Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft bei. Als Ansprechpartner in der Kommune, auf der Landesebene oder im Bund sind sie zuverlässige Akteure der Zivilgesellschaft. Die meisten von ihnen sind bezogen auf ihre Arbeit, viele auch in ihrer Zusammensetzung, multiethnisch geprägt. Ferner

sind Migrantenorganisationen häufig der erste Anlaufpunkt für Neueinwanderinnen und Neueinwanderer, beraten und geben Orientierung, was in den letzten beiden Jahren durch ihr Engagement für Geflüchtete noch sichtbarer geworden ist.

Zahlreiche Migrantenorganisationen und seit kurzer Zeit auch die Neuen Deutschen Organisationen agieren zum einen als Impulsgeber bei der Gestaltung einer zukunftsfähigen, pluralen Gesellschaft, zum anderen als Verhandlungspartner von Politik, Verwaltung und etablierten Akteuren, wie z. B. den Wohlfahrtsverbänden. Sie gewährleisten, dass Integrationsmaßnahmen nicht nur *für* Migrant_innen entwickelt werden – wie in der Vergangenheit oft der Fall – sondern *mit* ihnen.

Um dies sowie ihre Rolle als Interessenvertretung einer immer größer werdenden Bevölkerungsgruppe effektiv umsetzen zu können, benötigen Migrantenorganisationen und Neue Deutsche Organisationen angemessene Ressourcen auf allen föderalen Ebenen. Das Ziel muss eine Gleichbehandlung mit anderen zivilgesellschaftlichen Kräften sein. Um den strukturellen Rückstand auf diese einzuholen, ist eine Möglichkeit zu schaffen, sich um eine angemessene Förderung zum Struktur- und Aufbau zu bewerben, damit die dafür geeigneten Organisationen ihrer gesellschaftlichen Verantwortung gerecht werden können.

Sprachbarrieren überwinden

Es ist unstrittig, dass Kenntnisse der deutschen Sprache von zentraler Bedeutung für die Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben dieser Gesellschaft sind. Integrationskurse sind hierfür ein bewährtes, aber nicht das einzige Mittel. Die Kommission empfiehlt, die Integrationskurse weiter auszubauen und für noch mehr Menschen zu öffnen. Das Instrumentarium sollte vielfältiger gestaltet werden, vor allem sollte die Vereinbarkeit von Beruf und Spracherwerb sichergestellt werden. Die entsprechenden Entscheidungen der vergangenen zwei Jahre weisen in die richtige Richtung.

Dennoch sollten bestehende Sprachbarrieren so niedrig wie möglich sein. Deutschland sollte sich an dem Vorbild anderer Einwanderungsländer orientieren und zunehmend auch in Behörden, Justiz, der Arbeitsmarktberatung und -vermittlung usw. auf mehrsprachige Angebote setzen. Auch ist der Einsatz von Dolmetschung

und Sprachmittler_innen mitunter am Anfang für neu eingewanderte Menschen – und insbesondere für Geflüchtete – wichtig. Grundsätzlich gilt: Eine Einwanderungsgesellschaft, die nicht auch die Mehrsprachigkeit in Behörden, Bildungseinrichtungen, den Betrieben, den Medien und auch im übrigen Alltag fördert, vergibt sich leicht zu realisierende Teilhabechancen. Derartige Angebote können grundlegende Kenntnisse der deutschen Sprache nicht ersetzen, aber sie ergänzen.

4. DAS GRUNDGESETZ IST DIE BASIS

Ein Staatsziel Integration und Teilhabe in das Grundgesetz?

Das Sozialstaatsprinzip und das Gleichbehandlungsgebot in Artikel 3 des Grundgesetzes sind für das Zusammenleben in einer Einwanderungsgesellschaft von herausragender Bedeutung. Die Kommission hat darüber diskutiert, inwiefern darauf aufbauend die gleichberechtigte Teilhabe und Integration als Staatsziel Eingang in das Grundgesetz finden sollten. Die Chancen eines solchen Staatsziels sind sowohl symbolisch als auch materiell. Erstens bedeutet ein positives Bekenntnis zu Vielfalt und gleichberechtigter Teilhabe im Grundgesetz eine normative Orientierung und Verpflichtung für die Exekutive, Legislative und Judikative. Zweitens lässt sich mit dem Staatsziel eine kohärente Integrationspolitik begründen, die auf gleiche Teilhabechancen für alle setzt. Risiko ist, dass ein Staatsziel Teilhabe und Integration als zu unverbindlich angesehen wird.

Wahlrecht ohne deutsche Staatsbürgerschaft

Zum Demokratieprinzip gehört, dass Menschen, die dauerhaft in einem Land leben, sich dort an demokratischen Entscheidungen beteiligen können. Insofern ist es mit Blick auf Teilhabemöglichkeiten unbefriedigend, dass viele Einwohner_innen in Deutschland keine Möglichkeit zur demokratischen Stimmabgabe haben. Seit 1995 haben in Deutschland lebende EU-Ausländer_innen das kommunale Wahlrecht. In 15 von 28 EU-Staaten haben außerdem auch Bürger_innen von Nicht-EU-Staaten das kommunale Wahlrecht. Analog dazu schlägt die Kommission vor, dass dauerhaft in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige das kommunale

Wahlrecht sowie Drittstaatsangehörigen und Unionsbürger_innen das Stimmrecht in Volksabstimmungen gewährt wird. Im Interesse einer lebendigen Demokratie wäre die Möglichkeit, über Fragen im eigenen Lebensumfeld mitentscheiden zu können, ein Teilhabefortschritt.

Es gibt zu dieser Frage eine lange verfassungsrechtliche Diskussion sowie mehrere Grundsatzurteile. Die politische Herausforderung besteht somit darin, neben weiter notwendigen Erleichterungen bei der Einbürgerung (s. o.), einen grundgesetzkonformen Weg für die Ausweitung des Wahlrechts und des Stimmrechts bei Volksabstimmungen zu finden – und dann auch zu beschreiten.

5. VIelfALT IST TATSACHE, ZUGEHÖRIGKEIT KANN ERWORBEN WERDEN UND IDENTITÄTEN SIND WANDELBAR

Bildungsinstitutionen in der Verantwortung

In der Diskussion, welche Maßnahmen eine Agenda umfassen könnte, die der Tatsache gesellschaftlicher Vielfalt Rechnung trägt und über wandelbare Identitäten reflektiert, hat die Kommission in erster Linie den Bildungssektor in den Blick genommen. Vor allem geht es darum, allen Lehrer_innen, Erzieher_innen und weiteren pädagogischen Mitarbeiter_innen in Kitas, Schulen und Berufs- und Hochschulen die Fähigkeit zu vermitteln, mit Vielfalt umzugehen. Darunter versteht die Kommission die Stärkung der interkulturellen und psychosozialen Kompetenz, die Sensibilisierung für mögliche Diskriminierung und die Kenntnis von Methoden, Diskriminierung entgegen zu treten und diese abzubauen. Dafür sind verschiedene Maßnahmen über einen längeren Zeitraum notwendig.

Wiederum ohne Anspruch auf Vollständigkeit waren dies Vorschläge zur Auswahl und (Nach-)Qualifizierung von Leitungspersonen in Schule oder Kita, die Einstellung von mehr Lehrkräften mit eigener Einwanderungsgeschichte, der Schaffung von Anreizen und ggf. auch Sanktionen für Bildungseinrichtungen bei der Auseinandersetzung mit dem Lernen in heterogenen Gruppen sowie ein stärkerer Akzent in der Lehramtsausbildung aller Fachrichtungen auf den Umgang mit Vielfalt im Klassenzimmer.

Darüber hinaus könnten auch Bildungseinrichtungen eigene Leitbilder für das Zusammenleben in Vielfalt erarbeiten und daraus Vorschläge für die Organisationsentwicklung ableiten. Eine Einwanderungsgesellschaft mit hohem Zugang von Asylsuchenden bzw. international Schutzberechtigten sollte darüber hinaus die Schulpflicht nicht nach Alterskorridoren bemessen, sondern nach Schuljahren. Die Vermittlung von Schulbildung darf nicht zwingend in einem bestimmten Alter enden. Ziel muss sein, dass als Jugendliche eingereiste Geflüchtete die Ausbildungsreife erlangen können. Spielräume hierfür könnten gerade an Berufsschulen geschaffen werden, um Teilhabe- und insbesondere Arbeitsmarktchancen zu eröffnen.

Forschung verbessern

Aufgrund der hohen politischen und gesellschaftlichen Bedeutung von Fragen der Migration und Integration muss auch die Migrations- und Integrationsforschung gestärkt werden. Unsere Erkenntnisse über komplexe Migrations- und Integrationsprozesse sind beschränkt, gerade angesichts der sich schnell wandelnden Herausforderungen. Die Forschung muss deshalb aus ihrem Nischendasein geführt werden und durch eine adäquate Grundlagen- und anwendungsorientierte Forschung Gesellschaft, Politik und Verwaltung systematisch informieren. Eine solche Forschung kann durch die Bereitstellung von Daten, Analysen und die Evaluation von Politikmaßnahmen die Entscheidungsträger_innen in Politik und Verwaltung wirksam unterstützen.

Vielfalt sichtbar machen – auch in den Medien

Medien spielen eine wichtige Rolle bei der Wahrnehmung der Gegenwart. Die vorhandene vielfältige Medienlandschaft in Deutschland bietet ein reichhaltiges Informationsangebot. Die gesellschaftliche Vielfalt auch abzubilden, ist eine wichtige Aufgabe von Medien. Damit dieses gelingt, sind Kompetenzen der Journalist_innen im Umgang mit Vielfalt von hoher Bedeutung. Analog zu den oben geschilderten Anforderungen an die Ausbildung von Pädagog_innen wären auch Lerneinheiten zu Migration und Vielfalt in der Ausbildung von Journalist_innen wünschenswert. Dabei kann auch für die möglichen Fallstricke bei Wortwahl und Bildsprache sensibilisiert werden.

Die Normalität einer Einwanderungsgesellschaft muss sich medial widerspiegeln. Dazu gehört auch, dass Journalist_innen mit Einwanderungsgeschichte in Redaktionen präsent sind, was derzeit nur unterdurchschnittlich der Fall ist. Wobei diese keinesfalls hauptsächlich über Migration berichten sollen, sondern durch ihre spezifische soziokulturelle Prägung die vielfältige Einwanderungsgesellschaft repräsentieren.

Öffentlichkeit, Kampagnenarbeit von Ministerien

Aufgrund der Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes regt die Kommission an, dass die Öffentlichkeitsarbeit von Ministerien und Behörden sich zur Einwanderungsgesellschaft bekennt und im Rahmen ihrer Möglichkeiten versucht, ein Klima von Anerkennung und Toleranz zu schaffen.

Erfolge würdigen

Gesellschaftlicher Zusammenhalt entsteht auch dadurch, dass man das Erreichte würdigt. Es gibt vielerorts ganz praktische Integration und in den allermeisten Fällen gelingt das Zusammenleben in Vielfalt. Ohne bestehende Probleme und Konflikte zu verschweigen, kann die selbstbewusste Einwanderungsgesellschaft in öffentlichen Diskursen auch Erfolge als solche benennen.

6. GEMEINSAMKEITEN ENTSTEHEN IM ZUSAMMENLEBEN

Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Um Gemeinsamkeit zu stärken, ist die interkulturelle Öffnung von Institutionen von hoher Bedeutung. Diesbezüglich ist in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten bereits viel Positives geschehen. Wichtig ist es nun, interkulturelle Öffnung überall von einer „Sonder- oder Zusatzmaßnahme“ in eine „Regelmaßnahme“ zu überführen und überall zu einem selbstverständlichen Teil der eigenen Arbeit zu machen. Dabei kann es sich als zielführend erweisen, Maßnahmen der interkulturellen Öffnung an breitere „Vielfaltsstrategien“ in Organisationen anzubinden. Viele positive Praxisbeispiele dafür gibt es bereits in Behörden und Kommunen.

Veränderungsbedarf sieht die Kommission bei der Personalstruktur von Mitarbeiter_innen im öffentlichen Dienst. Bürger_innen mit Einwanderungsgeschichte sind dort unterrepräsentiert, weshalb die Kommission eine gezielte Ansprache von potenziellen Bewerber_innen mit Einwanderungsgeschichte empfiehlt. Dies praktizieren viele Behörden und Kommunen seit einigen Jahren erfolgreich. Ob die interkulturelle Öffnung von Verwaltungen durch die Einführung einer Quote für Mitarbeitende mit Einwanderungsgeschichte gefördert würde, blieb in der Kommission umstritten. In jedem Fall aber müssen Zielmarken²⁵ sowohl bezogen auf den Zeitraum als auch auf den Umfang der angestrebten Veränderung entwickelt und ihre Einhaltung überprüft werden.

Interkulturelle Öffnung muss sowohl von oben als auch von unten wachsen. Einerseits muss dieses Thema in den Führungsetagen von Organisationen und Institutionen verankert und zur Führungsaufgabe werden. Andererseits müssen interkulturelle Öffnungsprozesse die Mitarbeitenden mitnehmen und das eigene Engagement jeder und jedes Einzelnen gewürdigt werden. Außerdem gehört zum Prozess der interkulturellen Öffnung die entsprechende Aus- und Weiterbildung von Mitarbeiter_innen. Bewährte Konzepte der Rassismusprävention, wie z. B. Anti-Bias-Workshops, sollten allen Verwaltungsfachkräften zugänglich gemacht werden. Dazu gehört, dass Mitarbeiter_innen und Führungskräfte von Personalabteilungen entsprechend geschult werden und solche Angebote machen.

Denkt man über die interkulturelle Kompetenz in Institutionen nach, kommt der Daseinsvorsorge besondere Bedeutung zu. Denn der gleiche Zugang zu sozialen Leistungen ist wiederum eine Frage der Gerechtigkeit. Dies knüpft an die oben bereits erwähnte Überlegung an, dass innerhalb der Regelstrukturen über interkulturelle Kompetenz verfügt werden muss, um eine gleichberechtigte Behandlung verschiedener Bürger_innen in der Praxis zu sichern. Unterhalb der Schwelle rechtlicher Diskriminierungen bestehen Hürden für Bürger_innen mit Einwanderungsgeschichte beispielsweise beim

25 Einige Kommissionsmitglieder hatten sich dafür ausgesprochen, eine Angleichung der Repräsentanz von Menschen mit Einwanderungsgeschichte in der öffentlichen Verwaltung in allen Hierarchieebenen bis 2025 als Zielmarke anzustreben.

Zugang zu medizinischen Leistungen²⁶ und es gibt derzeit noch vergleichsweise wenig kultursensible Pflegeeinrichtungen.

Bundespartzipationsgesetz

Um Teilhabechancen und die interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung zu fördern, regt die Kommission nicht einstimmig, aber mehrheitlich an, auf Bundesebene über ein Bundespartzipationsgesetz nachzudenken, wie es in einigen Bundesländern bereits verabschiedet worden ist. Im Kern geht es darum, ein System struktureller und proaktiver Teilhabeförderung zu schaffen. Diese müsste so lange gelten, wie eine Unterrepräsentation von Bürger_innen mit Einwanderungsgeschichte besteht.

Auf dem Weg zu einem solchen Gesetzesentwurf hilft eine breite Diskussion mit zentralen gesellschaftlichen Akteuren (Gewerkschaften, Arbeitgebern, kommunalen und Sozialverbänden, Migrant*innenorganisationen, Kirchen und Religionsgemeinschaften etc.), um sich über Inhalte und Ziele der interkulturellen Öffnung zu verständigen. Die Erfahrungen mit entsprechenden Landesgesetzen in Nordrhein-Westfalen, Berlin und Baden-Württemberg müssen in diesen Diskussionsprozess einfließen, beispielsweise in Bezug auf die Praxisrelevanz von Zielvereinbarungen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung.

Ein solches Gesetz darf Teilhabe jedoch nicht migrationspezifisch thematisieren, sondern muss Teilhabe gesamtgesellschaftlich denken und sie überall dort fördern, wo sie derzeit unterdurchschnittlich ausgeprägt ist.

26 Oliver Razum, Laura Karrasch, Jacob Spallek: Migration. Eine vernachlässigte Dimension gesundheitlicher Ungleichheit? In: Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz Nr. 59, 2016, S. 259–265.

Interkulturelle Öffnung in der Privatwirtschaft

Auch private Institutionen (z. B. Verbände, Unternehmen) können sich dazu verpflichten, die Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte zu fördern²⁷, beispielsweise durch eine Zielquote von Mitarbeitenden mit Einwanderungsgeschichte oder die Erarbeitung eines eigenen Leitbildes, das Vielfalt und interkulturelle Öffnung reflektiert und zu Veränderungsideen zuspitzt. Betriebsräte und Personalabteilungen können ein Zugang zu Gesprächen über die interkulturelle Öffnung in Unternehmen und Verbänden sein. Mit ihnen könnte man über Kompetenzprofile von einzustellenden Mitarbeiter_innen sprechen, über Zielmarken und Wege, diese Ziele zu erreichen.

Religiöse Pluralität

Unsere Gesellschaft ist durch Einwanderung auch in religiöser Hinsicht vielfältiger geworden. Kirchen und Religionsgemeinschaften leisten viele Beiträge zum gesellschaftlichen Zusammenhalt – nicht zuletzt bei der Integration von nach Deutschland geflüchteten Menschen. In Deutschland ist die Religionsfreiheit ein bedeutendes Grundrecht jedes einzelnen Menschen. Religionsfreiheit geht dabei immer einher mit dem eigenen Bekenntnis zur freiheitlichen Grundordnung und mit einer fairen und friedfertigen Haltung anderen gegenüber. Unser Staat ist weltanschaulich neutral mit der Vorgabe, die gleichberechtigte Koexistenz der vielfältigen religiösen wie nichtreligiösen Überzeugungen zu ermöglichen und alle gleichermaßen zu behandeln. Diesem Anspruch gilt es gerade jetzt in einer gewachsenen religiösen und weltanschaulichen Vielfalt gerecht zu werden.

Etwa fünf Prozent der Menschen in Deutschland sind Muslime. Die schrittweise Gleichstellung islamischer Verbände auch auf institutioneller Ebene mit anderen Religionsgemeinschaften ist ein wichtiger Schritt zur weiteren Integration des Islams

²⁷ Ein Beispiel aus der Praxis ist die Charta der Vielfalt, die den beteiligten Partnern ein umfangreiches Angebot für Maßnahmen macht.

in Deutschland und zugleich ein Beleg des Staats, dass er den Gleichheitsgrundsatz im Rahmen der Religionsfreiheit ernst nimmt. In den vergangenen Jahren hat es wichtige Entwicklungen hin zu einer institutionalisierten Anerkennung der Muslime in Deutschland gegeben. Dazu hat zum einen die Deutsche Islamkonferenz beigetragen, aber auch die Gespräche und Kooperationen zwischen einzelnen Landesregierungen und islamischen Landesverbänden. Dieser Weg muss von beiden Seiten weiter gegangen werden.

Vorbehalte gegen den Islam bis hin zu islamfeindlichen Einstellungen sind in Deutschland in einem erheblichen Umfang verbreitet.²⁸ Dies wurde auch durch eine in den vergangenen Jahren häufig zu beobachtende „Islamisierung“ von Debatten und Konflikten befördert, die aber integrationshinderlich wirkt. Islamfeindlichkeit gehört, wie Antisemitismus und alle anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, als Bedrohung des Zusammenlebens klar benannt. Gegenmaßnahmen zu ergreifen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, weshalb Interventions- und Präventionsprojekte weiter gefördert und ausgebaut werden müssen. Kirchen und Religionsgemeinschaften zählen zu den Begegnungsorten, an denen Pluralität und Integration gelebt werden. Wir begrüßen dieses Engagement ausdrücklich und ermuntern dazu, es fortzusetzen und auszubauen.

7. DISKRIMINIERUNG VERHINDERT TEILHABE

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz reformieren

Seit 2006 ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft. Eine nicht zu unterschätzende Wirkung des AGG ist, dass in der Gesellschaft das Bewusstsein für diskriminierendes Handeln und ungerechtfertigte Benachteiligungen gestiegen ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber auch, dass eine Reform des Gesetzes

²⁸ Vgl. Andreas Zick, Beate Küpper, Daniela Krause: Gespaltene Mitte, feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016. Bonn 2016, S. 33–81.

notwendig ist.²⁹ Notwendig ist unter anderem, ein Verbandsklagerecht für qualifizierte Antidiskriminierungsverbände einzuführen und die Frist für das Einreichen von Klagen auf sechs Monate zu verlängern. Bis heute bestehende Schutzlücken, wie z. B. Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt aufgrund ethnischer Herkunft, sollten geschlossen werden. Außerdem wird vorgeschlagen, positive Diskriminierungen, das sind Maßnahmen, die bestehende Benachteiligungen ausgleichen sollen, stärker rechtlich zu verankern. In diesen Reformprozess sollten die Erfahrungen von Bundesländern mit Antidiskriminierungsgesetzen einfließen sowie die von Antidiskriminierungsstellen des Bundes und der Länder.

Antidiskriminierungsstellen stärken

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes muss gestärkt werden, damit sie ihre Aufgaben erfolgreich wahrnehmen kann. In den Bundesländern, in denen es noch nicht der Fall ist, braucht es eine gesetzliche Grundlage für die Arbeit von Landes-Antidiskriminierungsstellen.

Diskriminierungsfreier Ausbildungs- und Arbeitsmarktzugang

Nachweislich haben Bewerber_innen mit Einwanderungsgeschichte schlechtere Chancen auf die Einladung zu einem Vorstellungsgespräch – auch bei gleichen Qualifikationen.³⁰ Dem wirken anonyme Verfahren entgegen. Der öffentliche Dienst könnte hierbei mit gutem Beispiel voran gehen – und tut dies in einigen Institutionen ja auch bereits.

29 Vgl. für die Bundesebene die 2016 veröffentlichte Evaluierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes: Sabine Berghahn, Vera Egenberger, Micha Klapp, Alexander Klose, Doris Liebscher, Linda Supik und Alexander Tischbirek: Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin 2016. Außerdem Vera Egenberger: Diskriminierungsschutz weiterentwickeln. Argumente für eine Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015.

30 Vgl. 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Berlin 2016, S. 133 f.

Zu einem diskriminierungsfreien Arbeitsmarkt gehören auch gleiche Löhne für Arbeitnehmer_innen mit und ohne Einwanderungsgeschichte bei gleicher Tätigkeit sowie die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu Führungsaufgaben. Beides ist gegenwärtig noch nicht der Fall³¹ und eine Diskussion über Wege zu diesem Ziel ist notwendig.

8. KONFLIKTE KÖNNEN GELÖST WERDEN

Schaffung eines Rats für Integration und Teilhabe

Einwanderung, Vielfalt und die Veränderung des gesellschaftlichen Lebens führen immer wieder zu Konflikten. Um solche Konflikte bearbeiten zu können, regt die Kommission nicht einstimmig, aber mehrheitlich die Einberufung eines „Nationalen Rats für Integration“ an. Analog zum Nationalen Ethikrat sollte auch dieser Rat an den Deutschen Bundestag angebunden werden, um überparteilich und ungebunden von einem Ressort agieren zu können. Es könnten in ihm Vertreter_innen aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft Lösungsvorschläge für aktuelle Fragen der Einwanderungsgesellschaft erarbeiten und Ideen für die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts entwickeln. Bei wichtigen Gesetzgebungsverfahren könnte dieser Rat – ebenfalls wie im Fall des Ethikrats – vom Bundestag angehört werden. Zudem könnte er in festzulegenden Abständen Berichte abgeben.

Ein solches Gremium muss plural zusammengesetzt sein und sich in bestimmten Abständen erneuern, um eine sich wandelnde Gesellschaft widerzuspiegeln. Zudem muss geklärt sein, wie ein solcher Rat mit bestehenden Institutionen zusammenarbeitet, um ein konstruktives Miteinander zu ermöglichen.

31 Alisher Aldashev, Johannes Gernandt, Stephan Thomsen: The Immigrant Wage Gap in Germany, hrsg. vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Discussion Paper Nr. 08-089. Mannheim 2008.

Politische Bildung – auch in sozialen Medien

Um auftretende Konflikte lösen zu können, sind ein gewisses Maß an Wissen um einander, Dialogfähigkeit und die direkte Begegnung nötig. Dies vermittelt die politische Bildung, der dadurch gerade in der vielfältigen Einwanderungsgesellschaft eine wichtige Rolle zukommt.

Gerade in politisch polarisierten Zeiten ist es für Anbieter politischer Bildung wichtig, verschiedene Zielgruppen zu erreichen, darunter insbesondere diejenigen, die sich nicht täglich mit Politik beschäftigen. Zahlreiche Methoden dafür wurden und werden bereits praktiziert. Eine spezifische Herausforderung ist politische Bildung auch online und in den sozialen Medien anzubieten, wofür Methoden entwickelt und erprobt werden müssen.³² Denn gerade dort wird oft ein konfrontativer und nicht konstruktiver Diskurs geführt.

9. DEUTSCHLAND STEHT VOR EINER GUTEN ZUKUNFT

Das Leitbild schließt optimistisch. Diese Agenda nennt einige Möglichkeiten, wie diese gute Zukunft des Landes gestaltet werden kann. Nochmals sei betont, dass die Kommission mit dieser Agenda Anregungen geben will und Themenbereiche benennt, zu denen sie eine breite politische und gesellschaftliche Diskussion für gewinnbringend hält. Den Ergebnissen dieser Diskussion kann und will die Kommission nicht vorgreifen. Aber wenn es zu einer breiten Diskussion kommt, wie Einwanderung gestaltet werden kann, wie das Zusammenleben bei Anerkennung der realen Vielfalt gelingt und wie die Teilhabe möglichst aller Menschen im Land gefördert werden kann – dann steht Deutschland vor einer guten Zukunft.

³² Erfahrungen mit politischer Bildungsarbeit in sozialen Netzwerken hat beispielsweise der Verein [ufuq](#), vgl. Sindyan Qasem: Herausforderung 2.0: Politische Bildung und soziale Netzwerke. In: Dietmar Molthagen, Thilo Schöne: Lernen in der Einwanderungsgesellschaft. Bonn 2016, S. 156–169. Langjährige Erfahrungen liegen auch in der Friedrich-Ebert-Stiftung vor, in der Online-Akademie und mit dem Debattenportal [www.sagwas.net](#).

DIE KOMMISSIONS- MITGLIEDER

VORSITZENDE

Staatsministerin Aydan Özoğuz, MdB, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

KO-VORSITZENDE

Prof. Dr. Herbert Brücker, Humboldt Universität zu Berlin, Universität Bamberg und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Farhad Dilmaghani, Staatssekretär a.D. und Vorsitzender von DeutschPlus e. V.

MITGLIEDER

Prof. Dr. Sabine Achour, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Prof. Dr. Bekim Agai, Universität Frankfurt/ Main, Geschäftsführender Direktor des Instituts für Studien der Kultur und Religion des Islam

Dr. Bekir Alboğa, Generalsekretär des Bundesverbands DITIB – Türkisch Islamische Union

Dr. Aysun Aydemir, Integrationsbeauftragte der Stadt Lünen

Wolfgang Barth, AWO Bundesverband, Leiter der Abteilung Migration und interkulturelle Öffnung

Dr. Liane Bednarz, Journalistin und Autorin

Aziz Bozkurt, Vorsitzender der AG Migration und Vielfalt in der SPD

Günter Burkhardt, Geschäftsführer von ProAsyl

Dagmar Dahmen, Gleichstellungsbeauftragte und zugleich Leiterin des Amtes für die Gleichstellung der Stadt Köln (ab 1.1.2017), zuvor Leiterin der Ausländerbehörde Köln (bis 31.12.2016)

Dr. Daniel Deckers, Frankfurter Allgemeine Zeitung, verantwortlicher Redakteur „die Gegenwart“

Dr. Karamba Diaby, MdB, Leiter der Arbeitsgruppe #Neues Miteinander der SPD-Bundestagsfraktion

Dr. Antje Draheim, Leiterin der Abteilung Jugend und Familie, Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung Mecklenburg-Vorpommern

Kerstin Düsch, Kommissariat der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin
Dr. Johannes Eichenhofer, Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft
Breschkai Ferhad, Bundesverband Netzwerke von Migrantenorganisationen e.V.,
stv. Bundesgeschäftsführerin und Leitung Hauptstadtbüro
Prof. Dr. Naika Foroutan, Humboldt Universität zu Berlin, stv. Direktorin des
Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung
Michaela Fuhrmann, Zentralrat der Juden in Deutschland, Leiterin der
politischen Abteilung
Prof. Dr. Viola Georgi, Universität Hildesheim, Professorin für Diversity Education
und Direktorin des Zentrums für Bildungsintegration. Diversity und Demokratie in
Migrationsgesellschaften, Mitglied im Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Migration und Integration (SVR)
Martin Gerlach, Geschäftsführer Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD)
Cordula Heckmann, Schulleiterin Campus Rütli, Berlin
Lamya Kaddor, Lehrerin und Vorstandsmitglied Liberal-Islamischer Bund
Staatssekretär Thorsten Klute, Ministerium für Arbeit, Integration und
Soziales NRW
Julia Mi-ri Lehmann, Leiterin der Koordinierungsstelle der Neuen deutschen
Organisationen (NDO)
Ulrich Maly, Oberbürgermeister von Nürnberg
Aiman Mazyek, Vorsitzender des Zentralrats der Muslime in Deutschland
Dr. Jürgen Micksch, Vorstandsvorsitzender Interkultureller Rat in Deutschland
Inge Missmahl, Psychologin und Gründerin der Flüchtlingshilfe-Initiative
„ipso e care“
Sheila Mysorekar, Vorsitzende Neue deutsche Medienmacher e.V.
Volker Roßocha, DGB-Bundesvorstand, Beauftragter für Migrations- und
Antirassismuspoltik
Prof. Dr. Albert Scherr, Pädagogische Hochschule Freiburg, Institut für Soziologie
Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Kontanz, Jean-Monnet-Lehrstuhls für Öffent-
liches Recht, Europarecht und Völkerrecht, Mitglied im Sachverständigenrat
deutscher Stiftungen für Migration und Integration (SVR)
Miguel Vicente, Beauftragter für Migration und Integration des Landes Rheinland-
Pfalz, Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz
Prof. Dr. Stefan Weber, Direktor des Museums für islamische Kunst Berlin
Wladimir Weinberg, Geschäftsführer Bundesverband russischsprachiger Eltern e.V.
Alexander Wilhelm, Abteilungsleiter beim Bundesverband Deutscher Arbeitgeber-
verbände (Kommissionsmitglied bis 31.10.2016)

PROJEKTSTEUERUNG

Dr. Christoph Emminghaus, Geschäftsführer Syspons GmbH
Jenni Winterhagen, Syspons GmbH
Günther Schultze, Friedrich-Ebert-Stiftung, Leiter des Gesprächskreises
Migration und Integration
Dr. Dietmar Molthagen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

NACHWORT DER FRIEDRICH-EBERT- STIFTUNG

„Unsere Einstellung zur Einwanderung betrifft nicht weniger als das Selbstverständnis von Staat und Gesellschaft und die Rolle des Einzelnen darin.“ So begründen die drei Vorsitzenden der von der Friedrich-Ebert-Stiftung eingesetzten Expert_innenkommission, warum es eines Leitbildes für die Einwanderungsgesellschaft bedarf. Unter dem Titel „Miteinander in Vielfalt“ legt die Kommission dieses Leitbild vor und weist damit zugleich eine Richtung: Es geht darum in der Einwanderungsgesellschaft Vielfalt zu ermöglichen, also ein Leben jeder und jedes Einzelnen in Freiheit und Selbstbestimmung. Zugleich gilt es aber, ein Miteinander zu schaffen, also Gemeinsamkeiten und Verbindlichkeit aller in einer Gesellschaft zu identifizieren. Denn die Art und Weise, wie wir mit Vielfalt umgehen und eine gleichberechtigte Teilhabe für alle gewährleisten, ist ein zentraler Gradmesser für unsere Demokratie und das gesellschaftliche Zusammenleben.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung dankt allen Kommissionsmitgliedern sehr herzlich für ihre Mitarbeit. Nur indem sie ihre Expertise und ihre Ideen eingebracht haben, konnten Leitbild und Agenda entwickelt und formuliert werden. Uns ist sehr bewusst, dass alle Kommissionsmitglieder außerdem kompromissbereit sein mussten, damit ein gemeinsamer Text von 38 Autor_innen entstehen kann. Auch dafür danken wir herzlich. Ganz besonderer Dank gebührt der Kommissionsvorsitzenden Staatsministerin Aydan Özoğuz, MdB, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, sowie den beiden Ko-Vorsitzenden Prof. Dr. Herbert Brücker, Humboldt-Universität zu Berlin, Universität Bamberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit und Farhad Dilmaghani, Staatssekretär a.D. und Vorsitzender von DeutschPlus e.V. Ohne ihr Engagement für diesen Prozess gäbe es die nun vorliegenden Ergebnisse nicht.

Den Vorschlag, über ein neues Leitbild in Deutschland nachzudenken, haben viele und verschiedene Personen und Akteure in den vergangenen Jahren geäußert. Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist dankbar für die Anregungen vom Rat für Migration, der Jungen Islamkonferenz und anderen. Nun legen wir ein solches Leitbild vor und freuen uns auf die Diskussion darüber – die gerade jetzt wichtig ist, da Fragen von Flucht, Migration und Integration die Bevölkerung polarisieren.

„Der Wunsch der Kommission ist, dass die Diskussion über das Zusammenleben in Deutschland fortgeführt wird.“, heißt es am Schluss der Erläuterungen zum Leitbild. Diesem Wunsch kann sich die Friedrich-Ebert-Stiftung als Institution der politischen Bildung und der Demokratieförderung nur anschließen. Dabei bilden Diskussionen über Flucht, Migration und Integration einen Schwerpunkt unserer Arbeit. Denn eine vielfältige Einwanderungsgesellschaft braucht das Gespräch zwischen Bürger_innen, zwischen Verbänden, Institutionen und Zivilgesellschaft sowie in und mit der Politik. Solche individuellen Gespräche und gesellschaftlichen Debatten anzuregen, war und ist das Ziel der Friedrich-Ebert-Stiftung mit dem Projekt Leitbild und Agenda der Einwanderungsgesellschaft.

Dr. Dietmar Molthagen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Berlin

Alle Informationen zur Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung zu Flucht, Migration und Integration finden Sie auf der Website www.fes.de/fmi.

IMPRESSUM

ISBN 978-3-95861-755-1

HERAUSGEGEBEN VON

Forum Berlin • Friedrich-Ebert-Stiftung

Dr. Dietmar Molthagen

Hiroshimastraße 17 • 10785 Berlin

Telefon: 030 269 35 7322

E-Mail: dietmar.molthagen@fes.de

LEKTORAT: Barbara Hoffmann

GESTALTUNG: Andrea Schmidt • Typografie/im/Kontext

Coverbild: © iStock, Pogonici

DRUCK: Brandt GmbH Bonn

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

© 2017 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

www.fes.de/fmi