

Prof. Dr. Klaus J. Bade, Osnabrück*

Nationaler Integrationsplan und Aktionsplan Integration NRW: Aus Erfahrung klug geworden?

Die Integrationspolitik hat inzwischen ein hohes Maß an rechtlicher und institutioneller Ausdifferenzierung erfahren. Dazu gehört der Nationale Integrationsplan (NIP) ebenso wie die Integrationspläne der Bundesländer. Der Beitrag unternimmt unter einigen Aspekten den Versuch einer kritischen Standortbestimmung und formuliert Thesen und Forderungen zu Politik und Praxis der Integration.

1. Einführung

Wir haben den Integrationsgipfel überschritten. Ich begrüße Sie auf der anderen Seite im »Integrationsland« – aber nicht notwendig im Einwanderungsland Deutschland; denn der neue Begriff »Integrationsland« ist ambivalent: Man könnte ihn als Schlussstrich unter einen gelungenen Ausbruch aus der jahrzehntelangen defensiven Erkenntnisverweigerung unter dem Motto »Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland«¹ verstehen und damit als hoffnungsvolle Punktlandung im Nervenzentrum der Einwanderungsgesellschaft.

Im publizistischen² und politischen Gebrauch³ kann der Begriff aber auch dazu dienen, die missliebigen, uns sicher auch in Zukunft beschäftigenden Themen »Einwanderung«, »Einwanderungsland« und »Einwanderungsgesellschaft« semantisch zu überspringen. Integrationspolitik erscheint dann eher als Bekämpfung der Folgeschäden einer unerfreulichen migrationshistorischen Ausnahmesituation, die sich vor allem nicht wiederholen sollte. Das erinnert an Plakate der hessischen CDU im für Roland Koch siegreichen Wahlkampf von 1999, die die Aufschrift trugen: »Integration statt Einwanderung«.

Sind wir also, um das mir gestellte Thema aufzunehmen, »aus Erfahrung klug geworden«? Oder sind wir, frei nach Goethes Faust, nach all dem edlen Streben in Sachen Paradigmenwechsel unter der neuen semantischen Flagge »Integrationsland« über dem Integrationsgipfel »als armer Thor ... so klug als wie zuvor«?

2. Per Aspera ad Astra? – oder: Von der schrumpfenden Halbwertzeit politischer Erkenntnisverweigerung

Die bleiernen Jahrzehnte der demonstrativen Erkenntnisverweigerung unter dem Dementi »Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland« sind zur Geschichte geronnen. Ihre Folgen wirken bis in die Gegenwart fort. Das gilt besonders für unnötige historische Verspätungen bei der Akzeptanz der Einwanderungsgesellschaft, die oft noch immer realitätsblind dementiert oder gar als gesellschaftliche und kulturelle Fehlentwicklung skandalisiert wird. Keine Frage, die Einwanderungsgesellschaft ist kein buntes Paradies, sondern, wie Barbara John einmal sinngemäß gesagt hat, eine gesellschaftliche Anstrengung, weil sie beide Seiten ständig verändert und damit Kultur als Prozess alltäglich erfahrbar macht.

Die Wende zu einer konzeptorientierten aktiven Migrations- und zunehmend auch Integrationspolitik kam in vier Schritten: durch die Reform des Ausländerrechts 1990 unter Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000 und das Zuwanderungsgesetz 2005 unter Bundesinnenminister Otto Schily und zuletzt 2006/07 durch den

noch ergebnisoffenen politischen Doppelschritt des »Integrationsgipfels« von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Staatsministerin Maria Böhmer in Verbindung mit der »Deutschen Islamkonferenz« (DIK) von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble.

Auf der für Integrationsfragen primär zuständigen Länderebene gab es zeitgleich verschiedene richtungweisende Innovationen, von denen hier nur das Beispiel Nordrhein-Westfalen berücksichtigt werden kann. Auf der integrationspraktischen Schiene der Kommunen schließlich gibt es, zum Teil verschränkt mit den verschiedensten zivilgesellschaftlichen Initiativen, eine Vielzahl von oft schon langjährig bewährten Konzepten.

Daneben steht die Pionierfunktion von Stiftungen im Zusammenhang der strategischen Integrationsförderung – von großen Namen wie Bertelsmann, Bosch, Hertie oder Mercator, über mittelgroße wie Vodafone oder Polytechnische Gesellschaft bis hin zur zusammenwachsenden Bewegung der vielen kleinen bis mittleren Bürgerstiftungen in zahlreichen Städten und zu der unüberschaubaren Vielfalt von mehr oder minder organisierten privaten Initiativen aus der urbanen Zivilgesellschaft.

Es geht also deutlich voran. Wir sollten uns indes vor historisch-politischen Legendenbildungen hüten, etwa in Gestalt der gängigen politischen Einschätzung, dass das, was in Sachen Integrationsförderung als Gesellschaftspolitik heute endlich in Gang gebracht worden ist, vorher gesellschaftlich und politisch gar nicht möglich gewesen sei, von der besonderen Situation der frühen 1990er Jahre einmal abgesehen. Es erschien nur lange nicht möglich, weil es politisch für unmöglich bzw. für gegenstandslos erklärt oder auch schlicht verdrängt wurde. Und was man verdrängt, dass kann man nicht gestalten.

Dass das ein Fehler war, wird heute auch von politisch höchstrangigen selbstkritischen Stimmen offen konzediert. Bundespräsident Horst Köhler rügt pointiert, Deutschland habe das Thema »Integration verschlafen«.⁴ Die Politik, gerade auch seiner eigenen Partei, habe, bestätigte NRW-Integrationsminister Armin Laschet (CDU), »zu spät erkannt, dass wir de facto ein Einwanderungsland sind« und in Sachen Integrationspolitik »jahr-

* Der Autor war bis zum Sommersemester 2007 o. Univ. Prof. für Neueste Geschichte an der Universität Osnabrück. Er ist unter anderem Begründer und Vorstandsmitglied des Osnabrücker Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) und des bundesweiten Rates für Migration (RfM). Dem Beitrag liegt ein Impulsreferat im Beirat des NRW-Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) in der Staatskanzlei in Düsseldorf am 10.8.2007 zugrunde, das sich, als Diskussionsanregung für den Beirat konzipiert, auf einige ausgewählte Aspekte beschränkte. Der Vortragsstil wurde beibehalten, das Manuskript um einige Belegangaben ergänzt. Für Hinweise auf aktuelle Entwicklungen danke ich Herrn Dr. Bernhard Santel, MGFFI.

1 Bade, Leviten lesen: Migration und Integration in Deutschland. Abschiedsvorlesung in der Aula des Schlosses zu Osnabrück am 27.6.2007, Osnabrücker Universitätsreden, H. 1, Göttingen 2007.

2 Hefty, Integrationsland, in FAZ, 12.7.2007 mit der Schlusspointe: »Denn Deutschland ist kein Einwanderungs-, sondern ein Integrationsland.«

3 »Zwangsheirat darf nicht sein«, Maria Böhmer, die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, über die Effizienz von Sprachkursen und warum Integration so mühsam ist, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 5.8.2007 (»Deutschland ist ein Integrationsland. Das ist etwas anderes als ein Einwanderungsland, denn wir wollen uns der vielen Menschen annehmen, die in diesem Land schon sind.«)

4 Köhler, Integration verschlafen, in: Hamburger Abendblatt, 28.4.2006.

zehntelang geschlafen.« Integration aber werde »das Top-Thema der nächsten Jahrzehnte« bleiben. »Wenn sie scheitert, ist der Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet.«⁵

Ähnliche Warnungen haben ich und andere fast wörtlich seit Anfang der 1980er Jahre vorgetragen. Diejenigen aber, die schon rund einem Vierteljahrhundert vor den heute gebräuchlichen selbstkritischen Schlafmetaphern immer wieder vergeblich mit Weckrufen auf den folgenschweren politischen Schlafzustand in Sachen Migration und Integration hinzuweisen suchten, wurden seinerzeit, ganz folgerichtig, von den politischen Schläfern bzw. Schlafwandlern im Feld von Migration und Integration als Ruhestörer geschmäht.

Als sozialwissenschaftlicher Politikberater und publizistischer Politikbegleiter kam man sich dabei mitunter so absurd vor wie ein Naturwissenschaftler, der für die Anerkennung der Naturgesetze wirbt. Und manchmal wundere ich mich in der Tat, daß es trotz der lange erkennbaren eingeschränkten politischen Lernfähigkeit relativ friedlich im Land geblieben ist; abgesehen von den frühen 1990er Jahren sowie von den seit einigen Jahren wieder stark zunehmenden ausländerfeindlichen rechtsextremistischen Haltungen und Handlungen, aber auch von der Zunahme gewaltaffiner Jugendstraftaten in bestimmten Bereichen der Zuwandererbevölkerung, die viel mit Desorientierungen in scheiternden oder doch stecken gebliebenen Integrationsprozessen zu tun haben.

Aber die historische Zeitverzögerung bei der Bereitschaft zur Akzeptanz der Realitäten und die Distanz zwischen empörter Zurückweisung von unerwünschtem Rat und dessen stillschweigender Akzeptanz oder sogar Neuentdeckung ist mittlerweile von einem Vierteljahrhundert auf drei Jahre geschrumpft – hier ein Beweis:

In der Schlussphase der streitigen Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz wurden im Sommer 2004 mehrere kapitale Böcke geschossen bei einer Konsens stiftenden Treibjagd der damals noch informellen Großen Koalition auf zukunftsweisende, aber politisch anstrengende Lösungen in Sachen Integration und Migration.

Nach der gemeinsamen Treibjagd und einer abschließenden populistisch-denunziativen Kampagne gegen den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration lagen auf der Strecke:

1. das Punktesystem zur kriteriengestützten Zuwandererauswahl im Sinne der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (»Süssmuth-Kommission«);
2. der im Vorgriff auf das Zuwanderungsgesetz von Bundesinnenminister Otto Schily schon 2003 einberufene, ebenfalls von Rita Süssmuth (und mir als ihrem Vertreter) geleitete, im Sommer 2004 aus dem Gesetz gestrichene und Ende 2004 abberufene Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat);
3. die vom Zuwanderungsrat in seinem – politisch für wenig hilfreich erklärten, in Fachkreisen aber hochgeschätzten – Bericht 2004⁶ vorgeschlagene »Engpassdiagnose« als kleine, flexible und streng arbeitsmarktorientierte Ersatzlösung für das große, nur bedingt arbeitsmarktorientierte Punktesystem, das der diffusen Angst vor Zuwanderung zum Opfer gefallen war: Bei akutem und absehbar nicht im Inland zu befriedigendem Arbeitskräftemangel sollten – flexibel, aber streng am Bedarf orientiert – ausländische Fachkräfte in jeweils festzulegenden Kontingenten zugelassen werden bis zu einem jährlichen Ma-

ximum von 25.000. Das fand auch bei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden einhellige Zustimmung.

Die Streichung des Punktesystems, die Abschaffung des unabhängigen Zuwanderungsrats und die Ablehnung des von ihm konzipierten Systems der Migrationssteuerung über eine Engpassdiagnose am Arbeitsmarkt waren Mittel zur parteipolitischen Konsensfindung bei der Zangengeburt des Zuwanderungsgesetzes. Sie haben Deutschland hinter andere europäische Einwanderungsländer zurückgeworfen. Die Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland steht infolge der strategischen Fehlentscheidungen von 2004 heute ohne kontinuierlich begleitende unabhängige und hochrangige wissenschaftliche Beratung und ohne ein umfassendes und zugleich flexibles Steuerungsinstrumentarium da. Und das in einer Zeit, in der die Ab- und Auswanderung qualifizierter Kräfte wächst, die Zuwanderung solcher Kräfte schrumpft und die Wirtschaft bei günstiger, vom Aufschwung forcierter Auftragslage über zunehmende Behinderungen durch Fachkräftemangel klagt.

An die Stelle der drei im Sommer 2004 geschossenen kapitalen Böcke Zuwanderungsrat, Punktesystem und Engpassdiagnose traten bei der Migrationssteuerung kleinteilige und unflexible protektionistische Stellschrauben. Sie haben die Wirkung der drei kapitalen Fehlentscheidungen im Blick auf die unerwünschte Abnahme erwünschter Zuwanderungen noch potenziert:

Schraube 1: Zuwanderungswillige ausländische Unternehmer bzw. Existenzgründer wurden abgeschreckt durch die Auflage, mindestens 1 Million € zu investieren und mindestens 10 Arbeitsplätze zu schaffen (seit März 2007 zögerlich heruntergebesert auf die Hälfte und immer noch zu hoch).

Schraube 2: Die Bindung der Zulassung von ausländischen Hochqualifizierten an ein vom Arbeitgeber zu bietendes jährliches Brutto-Einstiegsgehalt von mindestens 85.500 Euro (trotz scharfer Proteste von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie eines entsprechenden Mehrheitsbeschlusses im Bundesrat vom Mai 2007 noch immer nicht nachgebessert).

Schraube 3: Das – im Sinne der Leitlinien der Entwicklungsförderungspolitik zuvor unerwünschte – Verbleiben von in Deutschland höchstqualifizierten Ausländern, in der Regel Absolventen deutscher Hochschulen, wurde im Zuwanderungsgesetz zwar grundsätzlich ermöglicht, aber zugleich praktisch erschwert: durch die zeitliche Begrenzung ihrer Arbeitssuche auf ein Jahr, durch vorgeschriebene Mindesteinkommen, aber berufliche Einschränkung auf die mit dem Diplom bzw. Examen nachgewiesene spezielle Qualifikation und zugleich Nachrangigkeit gegenüber deutschen und EU-Ausländern (nach wie vor nicht nachgebessert, zumal es hier keine organisierte Interessenvertretung gibt).

Es wäre an der Zeit für einen migrationspolitischen Befreiungsschlag, der den Steuerungsbereich für freie Zuwanderung mit Bleibeabsicht jenseits der gesetzlich geschützten Zuwanderungsverfahren entschieden erweitert. Dringend nötig ist ein Punktesystem oder ein seinen Funktionen nahe kommendes, noch flexibleres Steuerungssystem, am besten eine Kombination eines kriteriengestützten und nicht unmittelbar arbeitsmarktbezo-

⁵ Krägenow, CDU-Minister will bunte Leitkultur (zit. A. Laschet), in: Financial Times Deutschland, 11.4.2006; Laschet in: Rheinische Post (online), 14.4.2006; Röttger, Integration – nur mit Bildung und Sprache, in: Hamburger Abendblatt (online), 20.5.2006 (Interview A. Laschet).

⁶ Bade/Kannengießer/Landsberg/Putzhammer/Süssmuth/Wagner, Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat der Bundesregierung, Berlin 2004 (www.zuwanderungsrat.de).

genen Punktesystems, wie es die ›Süssmuth-Kommission‹ 2001 vorgeschlagen hatte, mit einer streng arbeitsmarktorientierten Engpassdiagnose, wie sie der Zuwanderungsrat 2004 angeregt hatte.

Dass die Versenkung der strategischen Steuerungskonzepte im Sommer 2004 keine gute Idee war, hat im Frühsommer 2007 auch die Politik registriert: Schon die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zu den ›Konsequenzen der Auswanderung Hochqualifizierter aus Deutschland‹ vom 8.5.2007 signalisierte eine stille, seither diskret fortgeschriebene Wiederannäherung an das Punktesystem und, unausgesprochen, auch an seine nachgeborene kleine Schwester, die arbeitsmarktpolitische Engpassdiagnose des Zuwanderungsrates. Selbst das vom Zuwanderungsrat vorgeschlagene, seinerzeit perhorreszierte Maximalkontingent von jährlich 25.000 qualifizierten Zuwanderern ist, wie von ungefähr, in den politischen Diskurs zurückgekehrt.

Damit scheint die Verfallszeit von Erkenntnisverweigerung bzw. Beratungsresistenz von früher bis zu einem Vierteljahrhundert heute auf rund drei Jahre, von 2004 bis 2007, geschrumpft zu sein – quod erat demonstrandum.

Das gibt Anlass zu der Hoffnung, dass sich in Sachen Migration und Integration die zeitliche Spanne zwischen fundiertem Rat und dessen politischer Akzeptanz in Zukunft noch weiter verkürzen könnte. Im Blick auf die Folgen von schon in der weiteren Vergangenheit versäumten Integrations- und Gestaltungschancen aber führt heute kein Weg mehr vorbei an jener kostspieligen Nachbesserungsarbeit, die man »nachholende Integrationspolitik« nennt – wie denn auch in der Erklärung der Bundesregierung zum Nationalen Integrationsplan (NIP) ein »erheblicher nachholender Integrationsbedarf« konstatiert und als »Aufgabe von nationaler Bedeutung« bewertet wird.⁷ Damit wird freilich dem geläufigen, die Erinnerung auch an politische Versäumnisse implizierenden Begriff der »nachholenden Integrationspolitik« die – noch radebrechendere – Rede von einem »nachholenden Integrationsbedarf« vorgezogen, die einseitig Integrationsversäumnisse der Zuwandererbevölkerung zu adressieren scheint.

3. Vom horizontal und vertikal abnehmenden Integrationsertrag

Annähernd umgekehrt proportional zur Verspätung von fördernden (und fordernden) Integrationsmaßnahmen und zum Anstieg der institutionellen Handlungsebene nimmt tendenziell der praktische Ertrag von Interventionen begleitender oder nachholender Integrationspolitik ab. Das gilt 1. horizontal, d.h. auf der historischen Zeitachse, und 2. vertikal, d.h. in institutionell aufsteigender Linie von der kommunalen über die Länderebene zur Bundesebene.

3.1. Zum horizontal abnehmenden Integrationsertrag

Erinnern wir uns an die dreißig Jahre zurückliegende Warnung des ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, des vormaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten *Heinz Kühn* (SPD) vom Ende der 1970er Jahre: Was man heute nicht in die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien investiere, das müsse man später für Resozialisierung und Polizei bezahlen.

Dass es nicht so gekommen ist, haben wir zweifelsohne nicht der seit den späten 1970er und frühen 1980er Jahren immer wieder und lange vergeblich angemahnten Politik einer – über die

Delegation der Integrationsleistungen an die Wohlfahrtsverbände hinausgehenden – konzeptorientierten begleitenden Integrationsförderung zu verdanken. Entscheidend dafür waren vielmehr, neben der Arbeit der Wohlfahrtsverbände, vorwiegend die friedvolle Integrationsleistung der Zuwandererbevölkerung selber, das alle Seiten einschließende Engagement der urbanen Zivilgesellschaft und eine kommunale Praxis der integrativen Improvisation ohne strategische Konzepte.

Und doch hatte *Kühn* in einiger Hinsicht so unrecht nicht; denn wenn wir das Strafvollzugswort »Resozialisierung« ersetzen durch den hier passenderen Begriff der nachholenden Integrationsförderung, dann erinnert das an Versäumnisse der deutschen Integrationspolitik und deren Folgen, die heute nur mehr zum Teil begrenzt werden können – und zwar auf sehr teure und auf der Zeitachse ständig teurer und trotzdem ertragsärmer werdende Weise.

Für viele Zuwanderer bzw. »Mitbürger mit Migrationshintergrund« (die man bessere und klarer die Zweite oder Dritte Einwanderergeneration nennen sollte) kommt die nachholende Integrationsförderung nämlich lebensgeschichtlich bzw. erwerbsbiographisch zu spät. Sie kann deshalb, trotz unvergleichlich höheren Mittelaufwands, nur noch viel weniger bewirken als rechtzeitig gewährte Integrationshilfen lebensgeschichtlich hätten ermöglichen können.

Das aber heißt, dass bei der nachholenden Integrationspolitik bei wachsender Versäumnisdistanz trotz steigender sozialer Kosten und finanzieller Investitionen der integrationspraktische Ertrag ständig abnimmt – quod erat demonstrandum.

3.2. Zum vertikal abnehmenden Integrationsertrag: Kommunen – Länder – Bund

Die Tendenz zur Abnahme des praktischen Integrationsertrags gilt scheinbar auch vertikal, nämlich in institutionell aufsteigender Linie von den Kommunen über die Länder zum Bund. Das aber hat vor allem mit der unterschiedlichen Zuständigkeit für Integrationsfragen zu tun, die vorwiegend bei den Ländern und in der Praxis vor allem bei den Kommunen liegt. Dem Bund steht demgegenüber eine Art rechtliche Rahmensetzungscompetenz zu, wie denn auch im NIP auf die »föderale Zuständigkeit für Bildung und Sprachförderung, Kultur und Medien« verwiesen wird.⁸

Die Zuständigkeit der Länder für die Zentralbereiche der Umsetzung von fördernden (und fordernden) Maßnahmen der begleitenden und der nachholenden Integrationspolitik⁹ aber führt zu einer bunten Vielfalt mit großen Unterschieden und auch Gegensätzen. Das gilt auch für Akzeptanzkriterien und Zulassungshürden, von der Duldung im Bleiberecht bis zur Einbürgerung. Eine Ausnahme bilden die vom (als Bundesbehörde dem Bundesministerium des Innern unterstehenden) Nürnberger Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu verantwortenden und über seine Regionalkoordinatoren bis auf die Gemeindeebene herab organisierten Maßnahmen insbesondere im

⁷ Nationaler Integrationsplan (NIP), S. 12. Der Text ist unter www.bundesregierung.de abrufbar. Zu Begriff und Konzept der nachholenden Integrationspolitik: *Bade*, Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: *Bade/Hieserich* (Hg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis*. Mit einem Beitrag von Bundesinnenminister *Schäuble*, Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 11, 2007.

⁸ NIP, S. 10.

⁹ Vgl. *Bade*, Die Trias der Integrationspolitik: Präventive, begleitende und nachholende Interventionen, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Zeitschrift für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, Nr. 112, 1/2006, S. 29-35.

Rahmen der Integrationskurse (Sprach- und Orientierungskurse), die zunehmend weiter gefasst und um flankierende Maßnahmen ergänzt werden.

Hintergrund der länderrechtlichen und -politischen Maßnahmenvielfalt ist die Tatsache, daß die Innenministerkonferenz, das Zentralorgan der deutschen Ausländer-, aber auch Integrationspolitik auf Länderebene, alle Beschlüsse einstimmig fassen muß, so daß jedes Bundesland eine Einigung blockieren kann. Das Ergebnis sind oft Entscheidungen, deren Regulativ der kleinste gemeinsame Nenner und das Streben nach möglichst weiten Handlungsspielräumen für die einzelnen Länderministerien ist. Daraus resultiert eine – sich auf der kommunalen Ebene und in den Ausländerämtern noch potenzierende – schwer übersichtliche und nicht selten widersprüchlich wirkende Praxisvielfalt. Sie erschwert generelle Aussagen und läßt für Antragsteller bzw. Betroffene, z.B. bei der Frage von Duldung oder Abschiebung, mitunter ein geradezu standortabhängiges »Prinzip Zufall« schicksalsentscheidend werden.¹⁰

Hoffnungsvoll stimmt vor diesem Hintergrund, dass sich am 27. April 2007 erstmals die für Integration zuständigen Fachminister der Länder – zumeist die Innen- oder Sozialminister, für NRW Integrationsminister *Armin Laschet* – in Düsseldorf trafen. Vereinbart wurde eine Verbesserung und Verstetigung der Zusammenarbeit in Integrationsfragen. Im Länderbeitrag für den Nationalen Integrationsplan verpflichten sich die Länder in diesem Sinne, »nach der gemeinsamen Arbeit am Nationalen Integrationsplan ihre Zusammenarbeit weiter auszubauen und einen regelmäßigen Austausch über Programme und Maßnahmen der Integrationspolitik im Sinne von »guter Praxis« sicherzustellen«. ¹¹ Von einer engeren Abstimmung der Länder kann die Integrationspolitik in Deutschland nur profitieren. Darauf wird abschließend noch zurück zu kommen sein.

3.2.1. Die kommunale Ebene

In dem jahrzehntelangen integrationspolitischen Schlafzustand unter dem Motto »Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland!« schritt die pragmatische Integration, d.h. der Prozeß des alltäglichen sich Einlebens in die entstehende und sich ständig verändernde Einwanderungsgesellschaft dennoch erfolgreich fort.¹² Dies war – von der Zivilgesellschaft selber einmal abgesehen – vorwiegend Ergebnis des Wirkens der Kommunen als Moderatoren der Integration in Kooperation mit den Wohlfahrtsverbänden als semi-staatlichen Integrationsagenturen.¹³

Zu besichtigen waren diese Erfolge bundesweit – um nur zwei Beispiele zu nennen – 2002 bei dem Interkulturalitätswettbewerb des verstorbenen Alt-Bundespräsidenten *Johannes Rau* zusammen mit der Bertelsmann Stiftung und 2004 bei dem vom Bundesministerium des Inneren zusammen mit der Bertelsmann Stiftung veranstalteten, gleichermaßen bundesweiten Wettbewerb »Erfolgreiche Integration ist kein Zufall«. Das galt auch für die interkulturelle Bildungsarbeit: Das Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft hat 2004/05 in einer vom BMBF, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund geförderten Erhebung Stand, Aufgaben und Perspektiven interkultureller Bildungsarbeit in Städten und Gemeinden über 30.000 Einwohner untersucht. Das Ergebnis bestätigte die Ausgangsvermutung, »dass der interkulturelle Dialog und die dazugehörige Praxis der konzeptionellen Verortung und kulturpolitischen Inblicknahme gleichsam enteilt sind, d.h. die Praxis der Theorie weit voraus ist.«¹⁴

3.2.2. Die Länderebene – das Beispiel Nordrhein-Westfalen

Auf der Länderebene gab es im Vergleich zu den Kommunen lange einen in aufsteigender Linie abnehmenden integrationspraktischen Ertrag schon deshalb, weil sich nicht wenige Landesregierungen zumindest appellativ mehr der defensiven bundespolitischen Dementi-Programmatik verpflichtet fühlten als einer konzeptionellen Bündelung der vielfältigen kommunalen Innovationen im Bereich der pragmatischen Integration im eigenen Land. Ich will hier keinen länderpolitischen historischen Negativkatalog aufblättern, sondern mich auf Nordrhein-Westfalen und damit auf ein positives Beispiel beschränken.

Nordrhein-Westfalen hat hier in mehrfacher Hinsicht einen der Spitzenplätze besetzt – nicht etwa weil mit dem letzten Wahlergebnis alles segensreich aus dem Himmel der damit neu geschaffenen landespolitischen Konstellation geradewegs in den Schoß des neu eingerichteten Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) gefallen wäre bzw. in den des neu berufenen »Integrationsministers« (der ja zugleich immer auch »Generationen-, Familien- und Frauenminister« ist), im Gegenteil: Einerseits steht Minister *Armin Laschet* bekanntlich nicht an, zu konzedieren, dass er hier zum Teil auch auf Grundlagen und Anregungen der vorherigen Landesregierung aufbauen konnte – von Kabinettsentscheidungen zu Integrationsfragen bis hin zur Einrichtung des ins MGFFI übernommenen Landesentrums für Zuwanderung NRW in Solingen (dessen ideelle Anfänge auf eine Anregung von mir zurück gingen). Andererseits weiß jeder, der die politische Diskussion verfolgt hat, wie schwierig es war, in der Union den »neuen Kurs« des NRW-Kabinetts in Sachen Migration und Integration und damit ganz wesentlich auch denjenigen des neuen NRW-Integrationsministers selbst zu verteidigen.

Der strategische Durchbruch in Sachen Integrationspolitik in NRW wurde vor allem von drei institutionellen und konzeptionellen Antriebskräften getragen:

Erste Antriebskraft war die Etablierung des Ministeriums selbst mit einem Querschnittsprofil, innerhalb dessen der gesellschaftspolitischen Querschnittsaufgabe »Integration« eine Schlüsselfunktion zufällt.¹⁵

Zweite Antriebskraft war die Etablierung der mit dem Ministerium verbundenen Interministeriellen Arbeitsgruppe Integration (IMAG), die Informationswege verkürzt und Entscheidungskompetenzen bündelt. Die Doppelung von Querschnittsministerium und interministerieller Arbeitsgruppe hat die institutionelle Stoßkraft der Neuerung auf Landesebene verstärkt.

¹⁰ Zuletzt hierzu mit Beispielen zu Einbürgerung und Abschiebung: *Preuß*, Das Prinzip Zufall. Was die unterschiedliche Ausländerpolitik der Länder für Betroffene bedeutet, in: Süddeutsche Zeitung, 11/12.8.2007

¹¹ NIP, S. (?).

¹² *Bade/Bommes*, Migration und politische Kultur im »Nichteinwanderungsland«, in: *Bade/Münz* (Hg.), Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Perspektiven, Campus Verlag, Frankfurt a.M. / New York 2000, S. 163-204.

¹³ *Bommes*, Kommunen und nachholende Integrationspolitik – Handlungsperspektiven und Handlungsspielräume, in: *Bade/Hiessrich* (Hg.), Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis (o. Fn. 7).

¹⁴ Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, Jahresbericht 2004, S. 10.

¹⁵ Das traf sich mit einer zentralen Forderung des von mir initiierten und herausgegebenen »Manifests der Sechzig: Deutschland und die Einwanderung« aus dem Jahr 1994. In einem persönlichen Gespräch mit *Armin Laschet* vor annähernd einem Jahr habe ich festgestellt, dass er diese Forderung des »Manifests der Sechzig« gar nicht kannte. Literaturkenntnis schützt vor Neuentdeckungen – aber eigenständige Doppelentdeckungen bestätigen nur deren historische Dringlichkeit.

Dritte Antriebskraft war der Aktionsplan Integration NRW, der dem Nationalen Integrationsplan deutlich zuvorkam, auch einige Anstöße der vorherigen Landesregierung aufgenommen, diese aber nicht nur strategisch neu gebündelt, sondern auch um entscheidende Innovationen ergänzt und mit ganz anderer Schubkraft ausgestattet hat.

Integrationspraktische Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit der dreifachen institutionellen und konzeptionellen integrationspolitischen Innovationen in Nordrhein-Westfalen hängen entscheidend davon ab, wieweit es gelingt, 1. die anfangs mitunter noch etwas weit gefassten Absichtserklärungen weiter zu konkretisieren, 2. sie möglichst flächendeckend umzusetzen und 3. das ministerielle Kompetenzzentrum Integration nicht nur punktuell und fakultativ, sondern strukturell zu vernetzen mit den aus der Praxis von kommunalen und im weitesten Sinne zivilgesellschaftlichen Initiativen erwachsenen Formen und Strategien der pragmatischen Integration.

Der Umsetzungsbericht des MGFFI vom August 2007 zeigt hierzu eine Fülle von erfolgreichen Ergebnissen und Erfolg versprechenden Umsetzungsperspektiven, von denen ich hier als Beispiele nur das ressortübergreifende Handlungsprogramm »Soziale Stadt NRW« und den Weg zu den NRW-Integrationsagenturen nennen will. Hier scheint mir auch *Armin Laschets* Gedanke an kommunale Integrationsgipfel eine hilfreiche Idee zu sein, zumal dabei die Vernetzung solcher kommunaler Gipfel untereinander und mit der Landesebene mitgedacht ist, wie der auch dem Beirat vorgelegte Umsetzungsbericht etwa im Blick auf die 2005 begonnene strategische Partnerschaft zwischen Land und Kommunen (z.B. im »Förderprogramm KOMM IN NRW – Kommunale Innovationen in der Integrationspolitik«) zeigt.¹⁶

3.2.3. Die Bundesebene und der Nationale Integrationsplan

Integrationsgipfel und Nationaler Integrationsplan sind nach meiner Einschätzung wichtige und nötige, seit langem überfällige und zukunftsweisende Initiativen von hohem appellativem Symbolwert und programmatischer Kraft. Ich habe deshalb auch an den Integrationsgipfeln I und II teilgenommen und mich bereit erklärt, in der Arbeitsgruppe Wissenschaft des Integrationsgipfels ebenso mitzuarbeiten wie in der Arbeitsgruppe 1 (»Deutsche Gesellschaftsordnung und Wertekonsens«) der Deutschen Islamkonferenz.

Diese hohe Bewertung von Integrationsgipfel und Nationalem Integrationsplan (NIP) ändert nichts an meiner Einschätzung, daß der NIP offenkundig mit einigermaßen heißer Nadel gestrickt werden mußte: einerseits wegen der bekannten Terminvorgaben; andererseits wegen des zum Teil schleppenden Vorankommens der Arbeitspapiere des Integrationsgipfels, wegen Abstimmungsproblemen und damit verbundenen Zeitverlusten auf der Länderebene und Reibungsverlusten bei der Bund-Länder-Koordination. Diese Arbeit unter schließlich enormem Zeitdruck und unter der Last solcher Abstimmungsprobleme ließen einer ruhigen und ergebnisoffenen Suche nach einem über die verschiedenen Ebenen hinweg konzeptionell tragfähigen und vor allem konsensfähigen Korsett mit strategischen Anschlußmöglichkeiten zwischen Bundes- und Länderebene offenkundig wenig Chancen.

»Erfolgreiche Integrationspolitik muss zielgerichtet erfolgen«, heißt es in der Erklärung des Bundes. Für diese »zielgerichtete Integrationspolitik« nötig seien »Gesamtkonzepte, die sich vom Kindergarten bis in die Erwachsenenarbeit erstrecken und bei denen alle an einem Strang ziehen.«¹⁷ Ich hatte in der Tat gehofft, daß der NIP eine solche, von mir selber seit fast einem Vierteljahrhundert immer wieder angemahnte Gesamtkonzeption¹⁸ präsentieren würde. Dieses hochgesteckte Ziel konnte nur bedingt erreicht werden:

In Sachen Integrationspolitik kennt die Fachwelt in Deutschland seit vielen Jahren ohnehin fast keinen einzigen grundsätzlich neuen Gedanken. Es geht, wie ich selber schon vor vielen Jahren immer wieder gefordert habe, vielmehr um die programmatische Verfügbaren zu einer strategischen Plattform mit möglichst konkreten Anschlussmöglichkeiten und um die Umsetzung der entsprechenden Konzepte in tragfähige Strukturen (und nicht nur in immer wieder neue befristete Projekte). Es wäre dazu sicher hilfreich gewesen, wenn die einzelnen Konzeptebenen, trotz aller föderativen Strukturprobleme, jedenfalls ideell stärker hätten systematisiert und auf einander bezogen werden können; denn für die Konkretisierung der erstrebten übergeordneten »Gesamtkonzepte, die sich vom Kindergarten bis in die Erwachsenenarbeit erstrecken«, sollten Verwaltungsgrenzen so wenig belangvoll sein wie bei der ärztlichen Behandlung von Patienten mit dem gleichen diagnostischen Erscheinungsbild in verschiedenen Bundesländern. Das konnte unter den gegebenen Umständen in der verfügbaren Zeit nur in Ansätzen gelingen. Ergebnis des Bemühens ist eine nach Provenienz koordinierte – nötige und hilfreiche, aber noch nicht mit einem strategischen »Gesamtkonzept« in eins zu setzende – programmatische und zugleich appellative Ideensammlung, die eine gute Plattform für die weitere Arbeit bildet.

In seinem inhaltlichen Schwergewicht besteht der NIP aus der verdienstvollen, aber nicht verfügbaren und zum Teil disparat anmutenden Addition der zum Teil sehr unterschiedlich angelegten und deshalb insgesamt politisch-strategisch nur bedingt operationalen Ergebnispapiere der einzelnen Arbeitsgruppen des Integrationsgipfels. Ihre dokumentarische Präsentation in dieser Form wird mit der Absicht begründet: »Die Arbeitsgruppenberichte werden in Kapitel 4 vollständig wiedergegeben – ein Zeichen des Respekts und des Danks gerade auch an die mitwirkenden Migrantinnen und Migranten.«¹⁹

Mangelnde Systematisierung und mancherlei unnötige Wiederholungen gibt es auch bei den vorangestellten Erklärungen des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände. Sie bieten passagenweise bis in die Begrifflichkeiten und Überschriften hinein inhaltlich ähnliche, nur zum Teil ebenenspezifisch differenzierte Positionen. Insgesamt bleibt einerseits die Hochachtung vor der erbrachten und, vom Bericht des Zuwanderungsrates 2004 abgesehen, bisher nie erreichten dokumentarischen Ideenkoordination. Andererseits besteht ein offenkundig bewußt riskierter Mangel an systematischer Konzeptualisierung, der auch aus der Selbstbewertung spricht: »So facettenreich das Thema ist, so verschieden sind die jeweiligen Kapitel.«²⁰

Verbunden wurden die Bestandsaufnahmen, konzeptionellen Überlegungen und programmatischen Aussagen des NIP mit rund vierhundert appellativen Selbstverpflichtungen von Integrationsakteuren und solchen, die es werden wollen, auf der kommunalen und zivilgesellschaftlichen, auf der Länder- und auf der Bundesebene. Daneben gibt es Hinweise auf beeindruckende Investitionssummen. Die Kostenpläne umfassen allerdings die Gesamtheit der zum Teil schon laufenden bzw. geplanten oder doch erwarteten Engagements auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden. Bei den Selbstverpflichtungen wiederum findet

¹⁶ Aktionsplan Integration – Stand der Umsetzung. Schriftlicher Bericht zur Sitzung des Ausschusses für Generationen, Familie und Integration des Landtags Nordrhein-Westfalen am 9.8.2007.

¹⁷ NIP, S. 14.

¹⁸ Vgl. dazu nur einmal die Liste der einschlägigen Medienbeiträge in: <http://www.kjbade.de>.

¹⁹ NIP, S. 10.

²⁰ Ebenda.

man auch Träger, die das, worauf sie sich verpflichten, ohnehin schon tun. Andere, deren Selbstverpflichtungen bislang erst auf dem Papier stehen, werden bei der Umsetzung dessen, was sie zu tun versprechen, zu beobachten sein.

Die von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* auf dem Integrationsgipfel II angekündigte Bilanzierung in rund einem Jahr ist deshalb unabdingbar. Sie wird aber einer transparenten Evaluationsstruktur bedürfen, damit die Umsetzung der eingegangenen Selbstverpflichtungen nicht nur durch die beliebten hausgemachten Selbstberichte allein dokumentiert bzw. »evaluiert« wird. Dazu freilich muß das, was evaluiert werden soll, erst noch stärker systematisiert werden, um über quantitative Aussagen über die Erfüllung oder Nichterfüllung der jeweiligen Selbstverpflichtungen hinaus zu qualitativen Aussagen über die Effizienz des strategischen Bemühens um Integrationsförderung insgesamt und auf den verschiedenen Ebenen zu kommen.

In Summa hat der Nationale Integrationsplan erstmals das auf der Bundesebene rechtlich verfügbare und politisch mobilisierbare, aus den genannten Gründen im Vergleich zu den Ländern und zur kommunalen Ebene beschränktere integrationspraktische Potential erschlossen und gebündelt. Er ist deshalb ein entscheidender Höhepunkte, aber noch nicht der konzeptionelle Abschluß des Integrationsgipfels, sondern ein richtungweisender Zwischenschritt auf dem Weg dorthin. Der Nationale Integrationsplan bleibt damit, wie der Integrationsgipfel selber, ein Prozeß.

4. Thesen und Forderungen zu Politik und Praxis der Integration

Um Integrationspolitik auf den verschiedenen Ebenen konzeptionell und operativ zu stabilisieren, die Ebenen selbst im Rahmen des Möglichen anschlussfähiger zu gestalten, um Transparenz zu steigern und synergetische Prozesse zu fördern, erscheinen mir folgende Punkte und Forderungen wichtig und, über zum Teil bereits vorhandene Strukturen und Bemühungen hinaus, verstärkt förderungswürdig. Sie sind nicht als neuerlicher Forderungskatalog²¹ gedacht, sondern nur als eine Diskussionsanregung mit ausgewählten Beispielen, worum ich für den Beirat des MGFFI gebeten wurde.

Ich weiß, daß ich dabei in Nordrhein-Westfalen einige »Eulen nach Athen« trage. Aber es geht mir nicht nur um Nordrhein-Westfalen. Außerdem ist es immer besser, zu viele als zu wenige »Eulen« zu haben (ganz abgesehen davon, daß jenes Sprichwort in der Antike bekanntlich nicht einen Vogel, sondern ein Geldstück mit dessen stilisiertem Abbild meinte).

4.1. Verschränkung/Vernetzung: systemisch, horizontal und vertikal

Man kann und soll über Vernetzung nicht versuchen, föderale Strukturen mit semi-zentralstaatlichen Verschränkungen zu überformen. Aber es sollte auf allen Ebenen mehr inhaltliche Transparenz, Vernetzung und Verschränkung geben.

Systemische Verschränkung auf der kommunalen Ebene bedeutet institutionell die Einrichtung ressortübergreifender Integrationskommissionen, deren Zusammensetzung Integration als Querschnittsaufgabe spiegelt. Sie können zwar jeweils raum-, aufgaben- bzw. problembezogene Schwerpunktsetzungen festlegen, sie sollten aber gemeinsame übergreifende Integrationsziele haben sowie dem gemeinsamen Handeln zugrunde liegende Integrationsdefinitionen, die den Standards entsprechen, die also vergleichbar und anschlussfähig und nicht hausgemacht und disparat sind.

Horizontale Vernetzung auf der kommunalen Ebene bedeutet den nicht nur zufallsbestimmten bzw. fakultativen, sondern strukturierten, z.B. über geeignete Informationsbörsen institutionalisierten Austausch zwischen Kommunen mit verwandt erscheinenden Herausforderungen und Aufgabenstellungen, nötigenfalls auch über Ländergrenzen hinweg, damit die Nötigung aufgehoben wird, in der kommunalen Integrationspolitik das Rad immer wieder neu zu erfinden.

Vertikale Vernetzung von der kommunalen Ebene aus bedeutet einen strukturieren Informationstransfer zwischen kommunaler und Länderebene, wie er in NRW bereits Standard ist (z.B. »KOMM IN NRW«, s.o.).

Ähnliches läßt sich auf der Länderebene selbst über eine verstärkte Verschränkung und Vernetzung sagen, wie sie in NRW ebenfalls bereits praktiziert wird in Gestalt des Querschnittsministeriums MGFFI und der interministeriellen Arbeitsgruppe IMAG.

Wichtig ist für alle Bundesländer ferner die Ansiedlung der Integrationsaufgabe auf einer Ebene mit Kabinettszugang, also auf Minister- oder doch auf Staatssekretärsbene. Dabei muß Integration, wie das auf Länderebene offenkundig zunehmend als Muster überdachte Beispiel Nordrhein-Westfalen zeigt, nicht notwendig Teil des Innenressorts sein bzw. bleiben.

Auch für die Länderebene gilt die Notwendigkeit der Einigung auf eine möglichst transparente, operationale und anschlussfähige Integrationsdefinition. Sie ist unabdingbar für die horizontale Vernetzung, wie sie im Vorfeld des NIP in Gestalt der »Integrationsministerkonferenz« der Länderfachminister deutlicher wurde. Aus der Erfahrung der angespannten Bund-Länder-Verhandlungen im Vorfeld des NIP sollten dabei Folgerungen gezogen werden für eine bessere Strukturierung und Institutionalisierung der sachbezogenen Bund-Länder-Kommunikation.

Auf der Bundesebene war durch die Anhebung der Position der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration zur Staatsministerin im Bundeskanzleramt und damit durch die Erklärung des Integrationsthemas zur »Chefsache« bereits ein entscheidender Schritt zur institutionellen Aufwertung des gesellschaftspolitischen Schlüsselthemas Integration getan worden, wobei freilich offen bleibt, wie operativ belastbar letztlich die traditionell spannungsreiche Beziehung der so aufgewerteten Institution zum sich selber auch als Integrationsministerium verstedenden Bundesministerium des Innern ist. Über die institutionellen Belange hinaus sind Integrationsgipfel und Nationaler Integrationsplan wichtige Stationen auf dem Weg zu einer ganzheitlichen, konzeptorientierten Integrationspolitik die das in dieser Hinsicht verlorene Jahrzehnt der 1980er Jahre²² entrückt fern erscheinen lassen.

4.2. Begleitende Beratung, Erfolgskontrolle, Evaluation

Für die kontinuierlich begleitende Beobachtung von Integrationsprozessen, für die begleitende Beratung entsprechender Fördermaßnahmen, für deren Erfolgskontrolle und Evaluation sind auf Bundes- und Länderebene Expertengremien notwendig.

Die Abschaffung des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) auf der Bundesebene war ein – heute zumindest intern von vielen Seiten eingeräumter – politischer Fehler, der korrigiert werden sollte. Das neu zu beru-

21 Vgl. hierzu *Bade*, Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: *Bade/Hiesserich*, (o. Fn. 10), S. 21-95.

22 Vgl. *Bade*, Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München 1994.

fende Gremium sollte freilich anders strukturiert sein, zumal der Zuschnitt des »alten« Zuwanderungsrates selber durchaus nicht der ursprünglichen Intention seines Begründers, des vormaligen Bundesinnenministers *Otto Schily*, entsprach: Er hatte in den zugrunde liegenden ersten Überlegungen und Gesprächen an eine Berufung streng nach dem Muster der »Wirtschaftsweisen« gedacht und bei einer internen Stellungnahme zur Aufhebung des Zuwanderungsrates neben der durch das Zuwanderungsgesetz entzogenen Rechtsgrundlage und politischen Erwägungen gerade auch dieses Strukturproblem im Blick.

Sollte die Neueinrichtung eines unabhängigen Expertengremiums für Migrations- und Integrationsberatung politisch nicht umsetzbar sein, dann böte eine eingeschränkte Alternative die Etablierung der – im Gegensatz zu anderen Bereichen immer noch fehlenden – kontinuierlichen Sozialberichterstattung, deren Auftrag die Beobachtungsfelder Migration und Integration einzuschließen hätte.

4.3. Zielvereinbarungen, Integrationsindikatoren, Datengrundlagen

Die Integrationskommissionen auf Länderebene und die Integrationsagenturen auf kommunaler Ebene sollten integrationspraktische Zielvereinbarungen erarbeiten, deren Umsetzungen in regelmäßigen Abständen überprüfbar sind, damit Zielabweichungen begrenzt werden können. Für die Beobachtung von Integrationsprozessen auf Bundes- und Länderebene und für die Evaluation von Integrationsmaßnahmen sind übertragbare Integrationsindikatoren nötig, deren Entwicklung in anderen Ländern schon fortgeschrittener ist, zumal auch die in diesem Bereich laufenden Arbeiten des Zuwanderungsrates durch dessen Abberufung Ende 2004 abgebrochen wurden.

Für die Arbeit mit Integrationsindikatoren wiederum sind statistische Grundlagen erforderlich, denen – wie schon im Bericht des Zuwanderungsrates 2004 abschließend gezeigt – die deutsche Statistik nur bedingt entspricht. Entsprechende Überlegungen sind im Gange. Die Defizite der deutschen Statistik gegenüber den Erfordernissen an Sozialdaten für eine kontinuierliche Beobachtung von Migrations- und Integrationsprozessen dürften aufs Neue zutage treten bei dem von der – von EU-Sozialkommissar *Spidla* im Februar 2007 eingerichteten, von *Rita Süßmuth* geleiteten – europäischen Expertenkommission an das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn ergangenen Auftrag, die deutschen Daten über den Arbeitsmarktzugang einzelner ethnischer Gruppen zu eruieren.²³

4.4. Kooperationen, Public Private Partnerships

Der Staat kann nicht alles. Auch in Deutschland bewähren sich Kooperationen zwischen Staat, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen bzw. privaten Akteuren unter dem Schirmbegriff »Public Private Partnership« zunehmend auch bei der Integrationsförderung. Das gilt besonders für die Rolle von Stiftungen, aber auch darüber hinaus, wie z.B. ein Projekt zur Integrationsförderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund der Stadt Hamburg zeigt: Daran sind neben Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auch Unternehmen wie die Deutsche Lufthansa und die DaimlerChrysler AG beteiligt.

Es gibt hier vielfältige Möglichkeiten und Modelle von der frühkindlichen bis hin zur Begabten- und Elitenförderung. Eine hochrangige – von mir konzeptionell und im Blick auf die wissenschaftlichen Teilnehmer beratene – OECD-Konferenz der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und

Integration mit der Vodafone-Stiftung zum Thema »Integration by Education in the 21st Century – a Challenge for Public Private Partnerships« in Berlin am 16./17.10.2007 soll hier Orientierungshilfen bieten, die auch auf kommunaler und Länderebene nützlich sein können.²⁴

4.5. Integrationspraktische Qualifizierung von Ausländerbehörden

Die an der Integrationsförderung beteiligten Ausländerbehörden müssen als Learning Organizations strategisch nachqualifiziert werden. Wer sich im städtischen Sozialamt bewährt hat, ist deshalb nicht bereits von Hause aus ein sachkundiger Integrationspraktiker; denn: Integrationsarbeit ist mehr als Sozialarbeit, Integrationsförderung ist nicht gleichbedeutend mit der Betreuung von Sozialfällen und Learning by doing ist kein Qualifikationsersatz in gesellschaftspolitisch entscheidend wichtigen Gestaltungsbereichen.

Für die ohne zureichende Zusatzqualifikation bzw. eigene Weiterbildung von der vorwiegend restriktiven Schicksalsverwaltung gegenüber zugewanderten und amtlich beargwöhnten Fremden in die Integrationsförderung gegenüber Einwanderern überführten Mitarbeiter von Ausländerbehörden fehlt es an interkulturellen Coaching-Programmen. Es muß dafür gesorgt werden, daß diese Programme mit ihren Kursen den Beschäftigten nicht nur empfohlen, sondern von ihnen auch besucht und – als Voraussetzung für ihre weitere Tätigkeit im interkulturellen Integrationsbereich – erfolgreich abgeschlossen werden. Das ist unabdingbar für eine aus einem Einwanderungsland wider Willen sozusagen unversehens entstandene Einwanderungsgesellschaft, für die das »Durchwursteln« (»Muddling through«) nicht Regelfall bleiben darf.

Es fehlt ferner an einer kontinuierlichen Überprüfung der Ausländerbehörden, um Zielabweichungen oder gar abenteuerlichen Wildwuchs von vorn herein zu stoppen, wie er zuletzt in einer Ausländerbehörde in Mecklenburg-Vorpommern aufgedeckt wurde: Behördenmitarbeiter durchsuchten geduldete Flüchtlinge mit aus der Brutalo-Schlägerszene bekannten schwarzen Nietenhandschuhen, trugen Schusswaffen, hatten auf Schreibtischakten auch sichtbar Pistolen drapiert und warnten einen dadurch eingeschüchternen, seit langem nur geduldeten Flüchtling vor einer die Öffentlichkeit erreichenden Information über diese untragbaren Zustände mit dem Hinweis: »Wie sie wissen, wirkt sich das nicht positiv auf Ihren Aufenthaltsstatus aus.«²⁵ Dieser jüngst aufgedeckte kafkaeske Albtraum ist zwar – hoffentlich – nur eine xenophobe pubertär-autoritäre Groteske. Es gibt aber – neben Berichten über exzellente und sensible interkulturelle Integrationsarbeit – auch durch zahlreiche Berichte begründbare Zweifel an dem Verhalten nicht weniger Mitarbeiter von Ausländerämtern in der Kommunikation mit Antragstellern. Auch ein höherer Anteil von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund wäre in den Ausländerämtern sicher ein personalpolitisch hilfreiches Korrektiv.

4.6. Gezielte Ausbildung von Fachpersonal für die begleitende und nachholende Integrationsförderung

Seit langem überfällig ist die gezielte Ausbildung qualifizierten Personals in zureichendem Umfang für alle Bereiche der begleitenden und nachholenden Integrationsförderung. Dazu gibt es an deutschen Universitäten und Fachhochschulen im Gegensatz zu anderen europäischen Einwanderungsländern bislang viel zu wenige

²³ *Süßmuth*, Zugang zum Arbeitsmarkt ist der Schlüssel. EU-Arbeitsgruppe zur Anti-Diskriminierung legt Zwischenbericht vor, in: FAZ, 9.8.2007.

²⁴ <http://www.integration-symposium.de>

²⁵ *Lübbert*, Mit Akten und Pistolen, in: Die Zeit, 9.8.2007.

Professuren und Studiengänge mit zureichender Breite, von den zumeist aus der ehemaligen »Ausländerpädagogik« hervorgegangenen, im engeren Sinne pädagogischen Studiengängen mit dem Schwerpunkt »Interkulturelle Pädagogik« einmal abgesehen.

4.7. Einbeziehung von Migranten mit erfolgreicher Integrationskarriere in die begleitende und nachholende Integrationsarbeit

Die Annahme von Angeboten der begleitenden und nachholenden Integrationsförderung kann nicht »top down« verordnet werden. Die Adressaten müssen dafür – gerade bei der nachholenden Integrationsförderung – »bottom up« motiviert werden. Für den Kontakt in bildungsferne Milieus sind dabei vertrauenswürdige Kommunikatoren mit Migrationshintergrund als »Integrationslotsen«, »Integrationspaten«, »Brückenbauer« bzw. interkulturelle »Scouts« besonders hilfreich. Das gilt nicht nur für eigens dazu geschaffene zivilgesellschaftliche bzw. ehrenamtliche Initiativen, sondern auch für »amtliche« Kommunikatoren wie insbesondere Lehrer und Polizisten mit Migrationshintergrund, an denen es nach wie vor fehlt.

4.8. Begrenzung ethnischer Segregation bei den Statuspassagen zu weiterführenden Schulen und zur beruflichen Ausbildung

Bildung, Ausbildung und Weiterbildung als Voraussetzung für Zugänge zum Arbeitsmarkt und ganz allgemein für eine wirtschaftlich eigenständige Lebensführung sind Leitschienen erfolgreicher Integration. Sie müssen im Mittelpunkt *begleitender Integrationsförderung* stehen. Insgesamt haben wir aber, trotz mancher Reformen seit dem hilfreichen PISA-Schock, noch immer ein sozial blindes Bildungssystem: Beim Streben nach der gleichen Bewertung gleicher Leistungen wird zu wenig auf den ungleichen sozialen Hintergrund geachtet, vor dem diese Leistungen erbracht werden – oder eben nicht erbracht werden können, was durchaus nicht nur für Kinder mit Migrationshintergrund gilt. Die vorschulischen Sprachstandsmessungen, die in NRW starke Defizite auch bei Kindern ohne Migrationshintergrund beleuchten, und die darauf gegründeten Maßnahmen bzw. Angebote sind hier richtungweisend.

Bei dem Streben nach sozial verantwortungsvoller Leistungsgerechtigkeit geht es nicht um eine Senkung des allgemeinen Leistungsniveaus auf Kosten aller Schüler. Es geht um die gezielte Förderung der Leistungschancen zureichend begabter, aber sozial benachteiligter Schüler. Hierher gehört auch die immer häufiger nachgewiesene Tatsache, dass Ausländerkinder auch bei gleicher Leistung oft tendenziell schlechtere Noten, seltener Überleitungsempfehlungen auf weiterführende Schulen erhalten oder durch gruppenspezifisch abgesenkte Erwartungshorizonte demotiviert werden.

Bei der *nachholenden Integrationsförderung* ist es auch mit der gezielten Förderung vorschulischer Sprachförderung und schulischer Bildung nicht mehr getan; denn ein Großteil der Nachwuchsbevölkerung mit Migrationshintergrund hat das Schulalter längst überschritten und ist mit solchen Maßnahmen deshalb nicht mehr erreichbar. Bei der Konkurrenz um Lehrstellen aber zeichnet sich für Bewerber mit Migrationshintergrund eine annähernd gleiche Benachteiligung wie auf den Schulen ab – und zwar ausdrücklich nicht nur bei denen, die, in weit größerem Maß als deutsche Jugendliche, die Hauptschulen ohne Abschluss verlassen haben. Die laufende Beobachtung solcher integrationsfeindlicher Segregation bzw. Diskriminierung muß Sache nicht nur von Gleichstellungsbeauftragten, sondern auch der genannten Integrationskommissionen bzw. Expertengremien sein, die deren Berichte einbeziehen sollten.

4.9. Fördernde Brückenschläge zu weiterführende Schulen, Hochschulen und zur beruflichen Ausbildung

Wir brauchen in verstärktem Umfang fördernde Brückenschläge zwischen schulischer Bildung und beruflicher Ausbildung sowie zwischen Schulen und Hochschulen. Bei solchen Brückenschlägen haben Förderprogramme von Stiftungen (z.B. Bertelsmann, Hertie, Bosch, Vodafone, Mercator u.a.) mittlerweile eine strategische Pionierfunktion übernommen, die eine flächendeckende Ersatzfunktion zwar weder sein will noch sein kann, aber erfolgreich den Nachweis der Machbarkeit des Unvorstellbaren erbracht hat. Hierher gehört auch die expandierende Bewegung der urbanen Bürgerstiftungen mit ihren vielfältigen Aktivitäten.

Neben Brückenschlägen zu Universitäten und Fachhochschulen bedürfen auch die dort angekommenen Elitegruppen mit Migrationshintergrund oft noch einer sensiblen begleitenden Förderung, um Chancengleichheit zu sichern.

Eine Zuwanderergruppe schließlich blieb hier auf staatlicher Seite bislang ohnehin völlig ausgeschlossen: die im Asylverfahren abgewiesenen, aus verschiedenen Gründen aber nicht abzuschubenden und deshalb im prekären Nicht-Status der immer wieder verlängerten Duldung lebenden Flüchtlinge. Über sie wurde zuletzt, im Kontext des Streits um die Neuregelung des Bleiberechts bei der Reform des Aufenthaltsrechts, zwar viel unter humanitären, fast gar nicht aber nicht aber unter bildungspolitischen Gesichtspunkten gesprochen. Ein im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL aus dem Europäischen Sozialfonds gefördertes Osnabrücker Forschungsprojekt kam dabei zu dieser Bestandsaufnahme:

»Der Ausschluss aus der BAFöG-Förderung (§8 BAFöG) erschwert vielen geduldeten Jugendlichen aufgrund der prekären finanziellen Situation ihrer Familien ein geregeltes Studium, selbst wenn sie in Deutschland aufgewachsen sind und zum Teil hervorragende Schulleistungen vorzuweisen haben. Eine alternative Förderung durch Stiftungsstipendien, von denen einzelne profitieren, kann hier keinen Ersatz bieten.«²⁶ Es gibt im Aufnahmeverfahren von Asylsuchenden nicht einmal Instrumente zur Erfassung der mitgebrachten Qualifikationen und deshalb weder Daten darüber, wie viele Asylsuchende über eine akademische Vorbildung verfügen, noch Beratungsangebote der Aufnahmeeinrichtungen, wie diese Studierenden ihre akademische Bildung fortsetzen können. Die Kinder und Jugendlichen aus Flüchtlingsfamilien sind deshalb – von denen aus illegal im Land lebenden Familien ganz zu schweigen – in der Tat »Verlierer von Geburt« an.²⁷

Das Ergebnis wirkt auch hier nicht nur zu Lasten der Betroffenen, die ihre Begabungen nicht weiter ausbilden und adäquat am Arbeitsmarkt einbringen können. Es wirkt auch zum Nachteil des Aufnahmelandes in Gestalt einer Verschleuderung der knapper werdenden Ressource Humankapital. Die Reform des Bleiberechts greift hier zu kurz.

4.10. Beachtung mentaler Verletzbarkeit im Integrationsprozeß

Integration ist ein langfristig laufender, wesentlich eigendynamischer, mitunter Generationen übergreifender Kultur- und Sozialprozeß mit fließendem Eingang und fließenden Grenzen zur Assimilation (die sich dabei individuell in höchst unterschiedlicher Form ergeben kann, aber nicht ergeben muß und vor allem nicht »von oben« eingefordert werden kann). Mit fort-

²⁶ Behrens, Verbesserungsbedarf der Bildungssituation geduldeter Flüchtlinge. Bericht an Verf. als Mitglied der AG Wissenschaft des Integrationsgipfels, 27.3.2007.

²⁷ Meyer-Timpe, Verlierer von Geburt, in: die Zeit, 9.8.2007.

schreitender Integration wächst die Verletzbarkeit durch individuelle und insbesondere gruppenbezogene faktische oder begründet so verstehbare Zurücksetzungen und Benachteiligungen; anders gesagt: Gerade die Verletzbarkeit durch solche tatsächlichen oder auch nur vermeintlichen individuellen und insbesondere gruppenbezogenen Diskriminierungen sind Ausdruck eines weit fortgeschrittenen Integrationsprozesses.

Bei dem aktuellen Erleben von individuellen oder als gruppenbezogen verstandenen Zurücksetzungen werden zudem mitunter gruppenspezifische Erinnerungen und Assoziationen wach, die für die Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund oft kaum nachvollziehbar sind: z.B. an den »Anwerbestopp« von 1973, der von vielen »Gastarbeitern« (den Eltern und Großeltern der heutigen Zweiten oder Dritten Ausländergeneration) als Aufkündigung des Gastrechts verstanden wurde; an das vielzitierte Wort des damaligen Bundeskanzlers *Helmut Schmidt* »Mir kommt kein Türke mehr über die Grenze!«; an die vielfach als Hinauswurf gegen Geld verstandenen »Rückkehrprämien« der frühen 1980er Jahre; an die ganzseitigen Anzeigen in der überregionalen Presse zur Sympathiewerbung für Aussiedler mit der Spalterformel »Aussiedler sind keine Ausländer!« in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren oder schließlich 2006 an die für seit Jahrzehnten im Land lebende oder sogar hier geborene und aufgewachsene »Bestandsausländer«, schmerzliche öffentliche und für sie nicht selten denunziativ wirkende Diskussion über die Ausrichtung der Einbürgerungskurse mit den dabei oft kommunizierten Zweifeln an ihrer Staats- und Verfassungstreue, Einbürgerungswürdigkeit oder sogar »Integrationsfähigkeit«. Viele dieser immer neuen, hier nur in einigen Beispielen genannten Brückierungen wurden als insbesondere anti-islamisch bzw. antitürkisch verstanden – und nicht selten auch offen oder doch unter wenig vorgehaltener Hand so kommuniziert.

Auch das gehört zu dem mentalen Hintergrund für die – rechtlich zweifelsohne nicht vertretbare, politisch unkluge und die eigene Position in der weiteren Öffentlichkeit beschädigende – Weigerung einiger muslimischer und deutsch-türkischer Verbände, wegen zeitgleicher Verschärfungen des Zuwanderungs- und Aufenthaltrechts am Integrationsgipfel II (12.7.2007) teilzunehmen, nachdem sie vorab in mehreren Arbeitsgruppen intensiv mitgearbeitet hatten. Die Ankündigung löste eine Debatte aus, in der es schließlich mehr um die Bewertung der Zuwanderungsrichtlinien in dieser Rechtsreform (Sprachkenntnisse / Alter) und um die Benotung des Verhaltens dieser Verbände als um den Integra-

tionsgipfel selber ging. Man muß auch die oben genannten mentalitätsgeschichtlichen Hintergründe einbeziehen, wenn man solches Protestverhalten verstehen – nicht rechtfertigen – will. Die klare und besonnene Haltung der Bundeskanzlerin (»Die Hand bleibt ausgestreckt!«) hat hier zur De-Eskalation der auch in den – von der Politik in Deutschland zu wenig beachteten – türkischen Medien aufgestauten Emotionen beigetragen.

4.11. Bewusstseinsbildende Maßnahmen in der Einwanderungsgesellschaft – das Beispiel Migrationsmuseum

Migration und Integration haben in den letzten Jahren als Ausstellungsthemen Karriere gemacht, auch in Museen, von der kommunalen bis zur Bundesebene. Es gibt zunehmend auch Museen für einzelne Bereiche von Migration/Integration wie z.B. die Auswanderermuseen in Bremerhaven (Auswandererhaus) und Hamburg (Ballinstadt), das Donauschwäbische Zentralmuseum in Ulm oder das stark auf Zuwanderung und Integration seit der »Gastarbeiterperiode« konzentrierte Kreuzberg Museum in Berlin.

Es fehlt aber auf der Länder- wie auf der Bundesebene an integralen Museen, die für die Herausbildung der Einwanderungsgesellschaft in Deutschland bewußtseinsbildend wirken. Sie sollten nicht nur auf die letzten Jahrzehnte konzentriert sein – was die eingangs erwähnte Vorstellung von der historischen Ausnahme-situation nähren würde. Sie sollten vielmehr großräumig (Bundesgebiet/Länder) oder auch kleinräumig (z.B. in Gestalt von kommunalen Dokumentationsstellen zu Migration und Integration) die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Herausbildung und Entwicklung der Einwanderungsgesellschaft insgesamt spiegeln. Sie sollten deshalb auch – jedenfalls auf Länder- oder Bundesebene – nicht auf einzelne Gruppen oder Ethnien konzentriert sein. Nordrhein-Westfalen wäre als der im migratorischen Sinne »bewegteste« deutscher Zuwanderungs- und Integrationsraum seit dem 19. Jahrhundert ein idealer Standort für ein solches großes Landesmuseum.

Nicht als Alternative zu solchen integralen Museumskonzeptionen, sondern zusätzlich nötig ist die umfassende »Integration der Integration« als konstitutives Querschnittsthema für das »Integrationsland« Deutschland in alle im weitesten Sinne kulturgeschichtlichen Museen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene; denn Migration und Integration sind Teilbereiche der *Conditio humana*, seit es den *Homo sapiens* gibt – der sich bekanntlich als *Homo migrans* über die Welt ausgebreitet hat.

Prof. Dr. *Thomas Groß*, Universität Gießen*

Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern?

Mit der jüngsten Änderung des Aufenthaltsgesetzes verschiebt sich der Akzent der Integrationspolitik deutlich vom Fördern zum Fordern. Einem Trend verschiedener europäischer Länder folgend werden deutsche Sprachkenntnisse nun zum Teil schon vor der Einreise verlangt und die Pflicht zur Teilnahme an den Integrationskursen stärker sanktioniert. Die Erfolgsaussichten und die Grundrechtskonformität dieser Regelungen werden jedoch kontrovers beurteilt.

1. Einleitung

Der Begriff »Integration« ist zur Zeit das politisch dominierende Thema in der Migrationspolitik. Im deutschen Ausländerrecht wird der Begriff seit dem Erlass des Zuwanderungsgesetzes in

§§ 43 ff. AufenthG verwendet. Die in dieses neue Kapitel aufgenommenen Regelungen gehen insbesondere auf die Arbeit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung zurück, die von Bundesinnenminister *Schily* eingesetzt wurde. Sie hat erstmals die Erkenntnis, dass Zuwanderung keine Bedrohung ist, sondern als Bereicherung verstanden und auch im Interesse der Aufnahmegesellschaft liegen kann, auf eine breitere politische Basis gestellt. In ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 2001 wird als Ziel der Integration angegeben, eine gleichberechtigte Teilhabe am ge-

* Der Verfasser ist Professor für Öffentliches Recht, Rechtsvergleichung und Verwaltungswissenschaft an der Universität Gießen. Der Beitrag ist die aktualisierte Fassung eines Vortrages vor der Juristischen Gesellschaft Wiesbaden am 27.6.2007.