

Der Nationale Integrationsplan: eine Einschätzung

Die Einwanderungsgesellschaft ist kein buntes Paradies

von **Klaus J. Bade**

Wir haben den Integrationsgipfel überschritten. Auf der anderen Seite liegt das „Integrationsland“ – aber nicht notwendig das 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“ verstehen und damit als hoffnungsvolle Punktlandung im Nervenzentrum der Einwanderungsgesellschaft.¹⁾

Im publizistischen und politischen Gebrauch 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.“

Vier Schritte

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 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,
- durch 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 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 Schlüsselebene 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 mit der strategischen Integrationsförderung – von großen Namen wie Bertelsmann, Bosch, Hertie oder Mercator über mittelgroße wie Vo-

dafone oder Polytechnische Gesellschaft bis hin zur zusammenwachsenden Bewegung der vielen kleinen bis mittleren Bürgerstiftungen in zahlreichen Städten und zu der unübersehbaren Vielfalt von mehr oder minder organisierten privaten Initiativen aus der urbanen Zivilgesellschaft.

Warnung vor Legendenbildung

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.“ Die Politik, gerade auch seiner eigenen Partei, habe, bestätigte NRW-Integrationsminister Armin Laschet (Ae), „zu spät erkannt, dass wir de facto ein Einwanderungsland sind“ und in Sachen Integrationspolitik „jahrzehntelang geschlafen haben.“ Integration aber werde „das Top-Thema der nächsten Jahrzehnte“ bleiben. „Wenn sie scheitert, ist der Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet“, so der CDU-Politiker Laschet.

(Fortsetzung nächste Seite)

Multikulti-Städte

In Deutschland leben 15,3 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund (Zuwanderer und ihre Nachkommen)

96 Prozent der Migranten leben in Westdeutschland und Berlin

Städte mit dem höchsten Anteil von Migranten an der Gesamtbevölkerung



Ähnliche Warnungen haben ich und andere fast wörtlich seit Anfang der 1980er Jahre vorgetragen. Diejenigen aber, die schon rund ein 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. Der Neuaufbruch gibt Anlass zu der Hoffnung, dass sich in Sachen Migrations- und Integrationspolitik die zeitliche Spanne zwischen wissenschaftlichem Rat und politischer Akzeptanz in Zukunft weiter verkürzen könnte.

Die Folgen von Versäumnissen

Im Blick auf die Folgen von schon in der weiteren Vergangenheit versäumten Integrations- und Gestaltungschancen aber führt heute kein Weg mehr vorbei an jener kostspieliger 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. 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.

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 investierte, 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 besser 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.

Integrationsgipfel und nationaler Integrationsplan entfalten sich vor dem Hintergrund förderaler Strukturen. Die Zuständigkeit für Integrationsfragen liegt vorwiegend bei den Ländern und in der Praxis vor allem bei den Kommunen. Dem Bund steht demgegenüber eine Art rechtliche Rahmensetzungskompetenz zu, wie denn auch im NIP auf die „föderale Zuständigkeit für Bildung und Sprachförderung, Kultur und Medien“ verwiesen wird.

Praxisvielfalt und große Unterschiede

Die Zuständigkeit der Länder für die Zentralbereiche der Umsetzung von fördernden (und fordernden) Maßnahmen der begleitenden und der nachholenden Integrationspolitik führt zu einer Gestaltungsvielfalt mit großen Unterschieden und auch Gegensätzen. Das gilt auch für Akzeptanzkriterien und Zulassungshür-

den, 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 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 Regulatorik 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 in gewissem Umfang standortabhängige Zufälle schicksalsentscheidend werden.

Integrationsminister an einem Tisch

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 Inte-

grationsplan ihre Zusammenarbeit weiter auszubauen und einen regelmäßigen Austausch über Programme und Maßnahmen der Integrationspolitik im Sinne von ‚guter Praxis‘ sicherzustellen.“ Von einer engeren Abstimmung der Länder kann die Integrationspolitik in Deutschland nur profitieren. Das gilt auch für eine sachorientierte Entspannung der Bund-Länder-Kooperation in Integrationsfragen, die im Vorfeld des Integrationsgipfels zu mancherlei Reibungsverlusten führte.

Integrationsgipfel unter Zeitdruck

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 einigemmaßen 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 Chance.

„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.“ Ich hatte in der Tat gehofft, dass der NIP eine solche, von mir selber seit fast einem Vierteljahrhundert immer wieder angemahnte Gesamtkonzeption 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 Verfügung des 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).

Mangelnde Systematisierung

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.

(Fortsetzung nächste Seite)

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.“

Potential erschlossen und gebündelt

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.“

Verbunden wurden die Bestandsaufnahmen, konzeptionellen Überlegungen und programmatischen Aussagen des NIP mit rund 400 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 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 Merkel auf dem Integrationsgipfel II angekündigte Bilanzierung in rund einem Jahr ist deshalb unabdingbar.

Diese Bilanzierung 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.

Für die kontinuierlich begleitende Beobachtung von Integrationsprozessen, für die begleitende Beratung entsprechender Fördermaßnahmen, für deren Erfolgskontrolle und Evaluation aber 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.

¹⁾ Hierzu zuletzt: Klaus J. Bade, *Leviten lesen: Migration und Integration in Deutschland. Abschiedsvorlesung in der Aula des Schlosses zu Osnabrück am 27. Juni 2007, Osnabrücker Universitätsreden, H. 1, Göttingen 2007; ders., Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: Ders./Hans-Georg Hieserich (Hg.), Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. Mit einem Beitrag von Bundesinnenminister Schäuble (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 11), Göttingen 2007, S. 21-95. Eine ausführlichere Version dieses Artikels erscheint unter dem Titel „Nationaler Integrationsplan und Aktionsplan Integration NRW: Aus Erfahrung klug geworden?“ in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 27.2007, H. 8.*



Der Autor: **Klaus J. Bade, Dr. phil.**, o. Univ. Prof. em. für Neueste Geschichte, Univ. Osnabrück, geboren 1944. Historiker, Migrationsforscher, Politikberater. Begründer und Vorstandsmitglied des Osnabrücker „Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien“ (IMIS) und des bundesweiten Rates für Migration (RfM); Fellowships/Gastprofessuren: Center for European Studies, Harvard Univ. 1976/77; St. Antony's College, Oxford Univ. 1985; Wissenschaftskolleg zu Berlin 2000/01; Institute for Advanced Study der Niederländischen Akademie der Wissenschaften (NIAS) 1996/97 und 2002/03; Leiter deutscher und internationaler Forschungsprojekte; Mitglied zahlreicher wissenschaftlicher Vereinigungen, Kommissionen, Kuratorien und Beiräte. Autor und Herausgeber von mehr als 30 Büchern zur Kolonialgeschichte, zur Sozial-, Kultur- und Wirtschaftsgeschichte sowie zur Entwicklung von Bevölkerung und Wanderung in Geschichte und Gegenwart (www.kjbade.de).