

Der Nationale Integrationsplan

Inhalte und Reflexionen, besonders zur Rolle der Erwachsenenbildung

Ingrid Schöll, Steffi Robak

Am 12. Juli 2007 wurde der Nationale Integrationsplan (im Folgenden NIP; Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen; Herausgeber: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin 2007; siehe S. 77 ff. in diesem Heft) vorgestellt. Der NIP beinhaltet ein Maßnahmenbündel zu zentralen Fragen der Integration. An der Erstellung des nationalen Integrationsplans waren alle föderalen Akteure – Bund, Länder und Kommunen – sowie viele gesellschaftliche Gruppen, NGOs, Fachverbände und Migrantenorganisationen beteiligt. In zehn Fachforen debattierten über 350 Personen. Jedes Fachforum veröffentlichte einen eigenen Bericht mit einem jeweils eigenen Maßnahmenkatalog.

Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Themenfelder:

- Themenfeld 1: Integrationskurse verbessern
- Themenfeld 2: Von Anfang an deutsche Sprache fördern
- Themenfeld 3: Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen
- Themenfeld 4: Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen
- Themenfeld 5: Integration vor Ort unterstützen
- Themenfeld 6: Kultur und Integration
- Themenfeld 7: Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung fördern
- Themenfeld 8: Medien – Vielfalt nutzen
- Themenfeld 9: Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken
- Themenfeld 10: Wissenschaft – weltoffen

Die Inhalte des NIP – insgesamt über 200 Seiten – in knapper Form aufzuzählen und eine erste Bewertung vorzunehmen, würde den Rahmen einer solchen Einführung sprengen. Wir kommentieren den NIP unter folgenden Fragestellungen und können dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben:

1. Bildungspolitischer Rahmen
2. Bedeutung der Erwachsenenbildung
3. Methodische Anmerkungen

1. Bildungspolitischer Rahmen

Der NIP repräsentiert, auch formal, die neuen Denkmodelle nach der Föderalismusdebatte: Bund, Länder und Kommunen kommentieren auf den ersten Seiten ihre jeweilige Sicht zu Integrationsanforderungen. Auffällig ist dabei, dass sich die Akteure kaum aufeinander beziehen und dass sie sich selbst in Fragen künftiger Herausforderungen kaum auf eine einheitliche Diktion/Sprachregelung einigen.

Zwei Beispiele mögen dies belegen:

Die Länder fordern ein Integrationsmonitoring ein und „werden dem Thema Integrationsmonitoring im Rahmen der Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms verstärkte Aufmerksamkeit widmen“ (vgl. NIP, S. 30). Der Bund spricht davon, dass sich erfolgreiche Integrationspolitik an „klaren Indikatoren messen lassen muss. Diese müssen fortentwickelt und zur Grundlage einer regelmäßigen Berichterstattung und Evaluation werden“ (ebd., S. 15; zur kommunalen Seite vgl. S. 33). Abgesehen von der methodischen Kritik am NIP (s. Punkt 3), lassen diese Aussagen die Dimension der Unverbindlichkeit ahnen, die nicht nur dem NIP, sondern auch der Kommunikation der hier versammelten Akteure eigen ist. Wollen Bund und Länder eigene Datenanalysen betreiben? Wenn ja, warum? Konkurrierend oder ergänzend? Es bleibt unklar.

Die Länder beziehen sich in ihrer Darstellung kaum auf den Bund, machen stattdessen deutlich, dass der Föderalismus auch seine sprachlichen Egoismen kennt, die anzutasten (und gegebenenfalls zu vereinheitlichen) die föderale Freiheit verbietet: „Je nach Land wird mit den Begriffen „Zuwanderinnen/Zuwanderer“, „Menschen mit Migrationshintergrund“ oder „Menschen mit Zuwanderungsgeschichte“ gearbeitet. In diesem Positionspapier finden diese Begriffe synonym Verwendung“ (NIP, S. 23).

Dazu eine inhaltliche Anmerkung: Einzig im kommunalen Papier findet sich ein Hinweis auf das komplexe Wechselspiel von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderungsgesellschaft, das auch politische Verwerfungen zeitigen kann: „Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden: auch weiterhin energisch extremistische und fremdenfeindliche Bestrebungen zu bekämpfen und Fremdenfeindlichkeit in allen Ausprägungen entgegenzutreten.“ Länder und Bund äußern sich zu dieser Thematik nicht dezidiert.

Schlussendlich wird nicht deutlich, wer die Themenfelder definiert hat, welche Relevanz sie innerhalb der Integrationsdebatte haben und warum bestimmte Themen verstärkte Beachtung genießen. Die publizistische Öffentlichkeit hat der Situation junger Frauen aus muslimischen Ländern in den letzten Jahren in vielfacher Hinsicht Aufmerksamkeit gewidmet. Daher wird auch nicht kritisiert, dass ein eigenes Kapitel aufgenommen und mit einem Aktionsplan untermauert wird. Leider fehlt jedoch ein Hinweis darauf, warum das Thema nicht um den Blick auf die Genderdebatte erwei-

tert wird. Integration wird schließlich nicht nur daran gemessen, dass Frauen „zentrale Stützen und Motoren für eine aktive Integrationspolitik“ (NIP, S. 18) sind. Sie wird entscheidend davon abhängen, wie weit es der Aufnahmegesellschaft gelingt, die durch teilweise stark divergierende Gesellschaftsmodelle geprägten Geschlechterbeziehungen der „15 Millionen Menschen aus 200 verschiedenen Staaten“ (ebd., S. 9) so zu integrieren, dass es nicht zu Verwerfungen zwischen Aufnahme- und Zuwanderungsgesellschaft kommt.

2. Bedeutung der Erwachsenenbildung

Die Erwachsenenbildung hat im vorliegenden Papier kaum einen eigenständigen Rahmen. Auffällig ist, dass sie – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – sich weder im theoretischen, noch im praktischen Akteursfeld der beratenden Arbeitskreise wiederfindet.¹ Auffällig ist auch, dass ihr Aktionsfeld, wenn überhaupt, fast nur über Sprache definiert wird und hier fast ausschließlich der Bund, als finanziell und strukturell federführend, seine Verantwortung akzentuiert. Auffällig ist zudem, dass die Länder, als die Akteure, denen die Verantwortung für die Erwachsenenbildung über die einschlägigen Gesetze zufällt, die Erwachsenenbildung gar nicht im Blick haben.

Im Einzelnen gilt es anzumerken:

Bildung wird in vielen Feldern auf Erziehung verkürzt; dass Erwachsenenbildung als eigenständige Größe den zu Bildenden nicht als Erziehungssubjekt, sondern als mit vielfältigem, bikulturellem Erfahrungswissen² Sozialisierten zu begreifen hat, wird weitgehend ausgeblendet.

Die soziologische Forschung wird wenig berücksichtigt. Insbesondere der Inklusionsbegriff lässt deutlich werden, dass die vernachlässigte Integration der letzten Jahre Exklusionsphänomene erzeugt hat, die Menschen mit Zuwanderungshintergrund (egal ob eingebürgert oder nicht) genauso betreffen wie Deutsche, die aufgrund der Verdrängung der Integrationsprobleme exkludiert wurden. Schule, Wohnumfeld und Stadtentwicklung sowie Arbeitsmarktrisiken stehen als Schlagworte für die Exklusionsproblematik.

Die sprachliche Entwicklung ist gleich in zwei Themenfeldern vertreten. Abgesehen davon, dass man das Thema Sprache nicht in einem Handlungsfeld integriert hat, wird auch in den Empfehlungen deutlich, dass Bund und Länder mit einem verkürzten föderalen Blick an die Debatte herangehen. Die Länder und auch die Kommunen reflektieren nicht, dass ihnen über die Integrationskurse (Abschluss B1!) hinaus eine integrative Rolle zuwächst. In der frühkindlichen Förderung hingegen konkurrieren die verschiedenen föderalen Ebenen mit Vorschlägen.

Es wird nicht thematisiert, dass neben der sprachlichen eine gesellschaftliche Integration über Bildung erfolgen muss, um mit den Regeln und Erfordernissen unserer in vielem auf Selbstbestimmung und qualifizierter Mitentscheidung basierenden Gesellschaft umgehen zu können, und dass dies kein additiver, sondern ein paralleler Prozess sein muss. Beispielhaft wird dies u. a. an der Reduktion des Bereichs Gesundheitsbildung auf Sport (oder seine Behandlung in einem Unterkapitel des Kapitels 4; dort wird auch die Altenhilfe subsumiert).

Der Begriff des Lebenslangen Lernens wurde im Plan, sowohl was die Zielsetzung und die Adressaten als auch die Themenfelder betrifft, auf den Bereich des schulischen Lernens und auf Übergänge zwischen den Bereichen im Hinblick auf eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt konzentriert. Weiterbildung avanciert zu einer beigeordneten bzw. unsichtbaren Größe, obwohl sie mit dem Themenfeld 1, den Integrationskursen, den Hauptschwerpunkt der politischen Integrationsstrategie bedient. Eine reduzierende Sicht auf Weiterbildung zeigt sich daran, dass keine weiterreichenden Diskurse über die Vermittlung kulturellen und politischen Wissens geführt werden. Man bedient sich der Weiterbildung zur Sprachvermittlung, macht sie aber als professionelle Institution des Lebenslangen Lernens nicht sichtbar.

Es finden sich drei Adressatenschwerpunkte: Kinder, Jugendliche und junge (muslimische) Frauen. Es sind besonders die Kinder und Jugendlichen, die sprachlich und qualifikatorisch auf die sogenannte Wissensgesellschaft in Deutschland vorbereitet werden sollen. Die Themenfelder 2, 3 und zum Teil auch 4 zielen auf eine sozialisatorische Einbettung in der Kinder- und Jugendphase mit dem Hinweis, dass die unter 25-Jährigen ca. $\frac{1}{4}$ der Gesamtbevölkerung ausmachen (ebd., S. 18). Es gibt offensichtlich einen „heimlichen Lehrplan“ der alterschronologischen sozialisatorischen Integration von unten. Eine Perspektive des lebensbegleitenden Lernens für die verschiedenen Lebensphasen des Erwachsenenalters war in den Fachgruppen nicht ausreichend vorhanden. In allen drei Themenfeldern verstecken sich die erwachsenenbildnerischen Themen, sind doch z. B. Sozialisation und Erziehung nicht ohne die Eltern zu bewerkstelligen. Diese sind eng mit den eigenen Werten und Codes der elterlichen Herkunftskultur verbunden. Sich daran anschließende Bildungsthemen werden nicht erkannt; man erhofft sich, diese Fragen durch engere Vernetzungen zwischen Eltern und schulischen Institutionen lösen zu können.

Spätestens in Themenfeld 3 wäre eine explizite Berücksichtigung der Erwachsenen zu erwarten. Die Schwerpunktsetzung wird auch hier auf Ausbildung reduziert. Als problematisch wird zwar markiert, dass es überdurchschnittlich viele gering qualifizierte Migrant/inn/en gibt. Es folgen jedoch keine Vorschläge, die auf eine kontinuierliche berufliche Weiterbildung schließen lassen. Es ist keine institutionelle Verantwortlichkeit dafür vorgesehen. Das Prinzip der Selbstorganisation, wie es bildungspolitisch und konzeptionell seit den 90er Jahren im Zusammenhang mit Lebenslangem Lernen propagiert wird, findet sich hier wieder, der Einzelne bleibt letztendlich selbst für seine Bildung verantwortlich.

Im Themenfeld 4 wird schließlich den (jungen) Frauen mit Migrationshintergrund besondere Beachtung geschenkt. Interessant ist, dass dieses Thema zum Teil beim Ressort Justiz und zum Teil bei dem für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angesiedelt ist. Es wird das Anliegen deutlich, Frauen mit Migrationshintergrund in ihren demokratischen Rechten zu stärken und die gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten zu verbessern (ebd., S. 88 ff.). Gleich zu Beginn wird ein impliziter Zusammenhang zum muslimischen Kulturkreis hergestellt, da die Bekämpfung von Zwangsverheiratungen und physischen Formen von Gewalt in den Mittelpunkt gestellt werden (ebd., S. 89). Die (jungen) Frauen werden im NIP besonders für die Integration der Kinder und Jugendlichen in die Verantwortung genommen. Will man

dies erreichen, indem man sie vor häuslicher Gewaltanwendung schützt? Wird hier nicht eine Opferrolle festgeschrieben? Welche Entwicklungsmöglichkeiten will man ihnen anbieten?

Dort, wo ein direkter Arbeitsmarktbedarf gesehen wird, wie in der Kranken- und Altenpflege, werden Frauen mit Migrationshintergrund in ihren speziellen interkulturellen Fähigkeiten – und auch hier scheinen muslimische Frauen besonders gemeint – gezielt für Fortbildung angesprochen (ebd. S. 103). Ein eigens behandelter Bereich sind Fragen von Gesundheit, auch hier fehlt die Verbindung zur Weiterbildung. Wollte man Fragen der Integration durch Bildung konsequent stellen, müsste man Weiterbildung in der Koppelung von sprachlicher, beruflicher, allgemeiner und politischer Weiterbildung programmatisch anlegen und dies mit kontinuierlich sichernden Strukturen und festem Personal abstützen, das sich der gezielten Angebotsentwicklung und Teilnehmererschließung widmen kann.

Das Themenfeld 6 „Kultur und Integration“ stellt beim Stichwort kulturelle Integration eigentlich eine Schnittstelle für Bildungsmöglichkeiten dar und könnte den Aspekt der „Interkultur“ für Angebotsentwicklungen fruchtbar machen. Eine umfassende Verortung dieses Themas unter Globalisierungsgesichtspunkten wäre an dieser Stelle hilfreich, wird aber nicht vorgenommen. Das Themenfeld gliedert sich in drei Themenschwerpunkte: im Schwerpunkt Kulturelle Bildung wird vor allem die aktive kreativ-künstlerische Entwicklung in Kindergarten und Schule berücksichtigt (ebd., S. 128). Institutionell werden vor allem Institutionen der beigeordneten Bildung herangezogen: Migrant/inn/en sollen vor allem an die Kulturinstitutionen der Hochkultur herangeführt werden, wie Museen, Oper, Theater. Interkulturelle Kompetenz wird zu einer Voraussetzung in diesen Institutionen, um den interkulturellen Dialog dort zu fördern (ebd., S. 133).

Schmerzlich und unverständlich ist, dass die Volkshochschulen, die die meisten Angebote zur kulturellen Bildung vorhalten, kurz benannt, aber weder in ihrer ausgeformten Institutionalisierung gewürdigt noch als zentrale Anbieter für vernetzende Bildungsarbeit empfohlen werden (ebd., S. 132).

Sprechen wir von Integration im Sinne von Bildung, so geht es neben dem Spracherwerb auch darum, Angebote für Identitätsbildungen zu realisieren, die eine Zugehörigkeit zur Gesellschaft unterstützen. Dies ist eine zentrale Aufgabe von Weiterbildung. Interkulturelle Kompetenz als Thema wird in ihrer Spannweite nicht thematisch entfaltet, dieser bildungspolitisch vernachlässigte Bereich müsste mit konkreten Förderangeboten ausgebaut werden. Eine interkulturelle Förderung der Kulturpolitik und der -verwaltungen, wie sie im Themenschwerpunkt 3 gefordert wird (ebd., S. 134), reicht für das Thema des interkulturellen Dialogs noch nicht aus, zumal das Jahr 2008 dem interkulturellen Dialog gewidmet ist.

Ein Integrationsplan, der im Selbstanspruch als Strategie konzipiert wurde, Lebenslanges Lernen zu unterstützen, ist ohne substanzielle Berücksichtigung der Erwachsenenbildung als nicht ausreichend zu betrachten. Die Marginalisierung der Erwachsenenbildung und ihrer Diskussionsbeiträge in diesem Feld kann daher nachdenklich machen. Sind wir überkomplex; werden wir auf sprachliche Bildung reduziert; sind unsere Kategorialsysteme (Inklusion/Exklusion) zu Übersetzungsbedürftig?

Sicher ist, dass wir Strukturierungshilfen bieten könnten, um das Thema aus der additiven, in Vielem auch eklektizistischen Sicht herauszuholen. Selbstkritisch müssen wir, die in der Erwachsenenbildung Tätigen, uns fragen, warum wir nicht gefragt wurden.

3. Methodische Anmerkungen

Abschließend einige methodische Anmerkungen:

Die Themenfelder des NIP werden in unterschiedlicher Tiefe abgehandelt. Eine einheitliche Systematik fehlt; die Empfehlungen sind unterschiedlich lang, variieren zwischen längerfristigen strategisch unverbindlichen Überlegungen und kurzfristigen operativen Anregungen ohne verbindliches Monitoring.

Was fehlt, sind verbindliche Zielvereinbarungen und eine durchgängige Benennung der Desiderate. Es ist nicht zu kritisieren, dass Einzelaktionen vorgestellt werden, nur erschließt sich dem Lesenden nicht, ob diese zu verallgemeinern sind oder ob es sich – etwa bei der Benennung verschiedener Migrantenselbstorganisationsaktivitäten (MISO) – um regionale Phänomene handelt.

Die Konzentration auf Zielgruppen (Vorschule, Schule, junge muslimische Frauen) müsste begründet werden. Ebenfalls müsste begründet werden, welche Anforderungen an die dezidiert oder weniger dezidiert benannten Zielgruppen mit Blick auf Lebenslanges Lernen und die damit verbundenen Elemente von Selbst- und Fremdsteuerung gestellt werden können.

Die Integrationsdebatte ist eingebettet in die Debatte um die Notwendigkeit Lebenslangen Lernens. Es wird nicht klar, warum keine Verknüpfung hergestellt wird. Ist es das mangelnde Problembewusstsein der Arbeitsgruppen, die fehlende Verortung des Themas in den 10 Feldern oder die Unterschätzung der Relevanz des Lebenslangen Lernens mit Blick auf nachhaltige (und nicht nur temporäre) Bildungsintegration?

Zusammenfassend bleibt festzuhalten:

Integration kann in den nächsten Jahren nur gelingen, wenn Erziehungs- und Bildungssysteme bildungsbereichsübergreifend verkoppelt werden und wenn auch erkannt wird, dass die nicht selten bildungsbenachteiligten Menschen mit Zuwanderungshintergrund ebenfalls mit den Anforderungen unserer Lern- und Wissensgesellschaft vertraut gemacht werden müssen. Auch sie müssen an die IT-Techniken herangeführt werden; auch sie müssen lernen, dass nationale von supranationalen Entscheidungen überlagert werden und dass ihre Position als Individuum in der Gesellschaft heute eine andere ist als noch vor dreißig oder vierzig Jahren (der Zeit der ersten Gastarbeitergeneration).

Integration kann auch dann nur gelingen, wenn die föderalen Egoismen auf der Strecke bleiben und es zu einem Solidarausgleich zwischen den föderalen Systemen und innerhalb der Regionen kommt. Aus der Demographieforschung wissen wir, wo unsere Risikoregionen liegen und welche Probleme dort mit Blick auf gesellschaftliche und berufliche Integration auftreten können. Die Integrationsdebatte unter den

Vorzeichen des Föderalismus darf nicht dazu beitragen, strukturellen oder regionalen Egoismus zu befördern.

Und letztlich muss allen Integrationsbemühungen eine volkswirtschaftliche Bewertung zugrunde liegen. Keiner zweifelt daran, dass Menschen, die in ihren Heimatländern in politisch bedrohlichen oder sozial exkludierten Verhältnissen lebten, in unsere Gesellschaft integriert werden müssen. Aber diese Gesellschaft hat sich im Laufe der lange vernachlässigten Integrationsdebatte verändert. Sie wird älter und sie muss sich auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene fragen, wie die Lasten zwischen Jung und Alt, zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen, zwischen gut und weniger gut Ausgebildeten künftig so verteilt werden können, dass es nicht zu einer wirtschaftlichen Schiefelage kommt. Die Integrationsdebatten in anderen Ländern zeigen, dass man dort bereits jetzt zugespitzter argumentiert, für eine am Interesse des Aufnahmelandes und an humanitären Interessen ausgerichtete, aber auch an qualifizierte Zuwanderung. Die Debatte muss an Tempo gewinnen und sie muss strukturierter werden. Der NIP ist ein erster diskursiver Anfang. Eine zügige Schärfung der Monitoringinstrumente ist erforderlich, um die Wirksamkeit als „Plan“ wirklich deutlich werden zu lassen. Sonst bleibt er möglicherweise eine eindrucksvolle Sammlung von good practice, die unverbunden stehen bleibt. Davon hatten wir schon zuviel in der langen, bislang weitgehend folgenlosen Debatte um die Zielrichtung und die Leitlinien der Integration.

Anmerkungen

- 1 Nicht offen gelegt wird im Plan selbst die Zusammensetzung der Fachgruppen. Von den namentlich angegebenen Fachgruppenmitgliedern lässt sich insgesamt nur ein Vertreter der Volkshochschulen identifizieren und zwar in Themenfeld 1, sowie Rita Süßmuth in Themenfeld 9. Insgesamt sind nur sechs Vertreter aus Institutionen der Weiterbildung auszumachen, davon jeweils ein Vertreter der Personalentwicklung eines Großunternehmens, der Zentralstelle für Weiterbildung im Handwerk, der katholischen Erwachsenenbildung sowie kleinere Einrichtungen, die sich mit der Integration spezieller Kulturkreise beschäftigen, besonders des türkischen und des muslimischen (jeweils eine Einrichtung). Das Bundesinstitut für Berufsbildung und das Adolf-Grimme-Institut sind je einmal vertreten. Im Wissenschaftsbereich ist niemand aus der Weiterbildung vertreten, vertreten sind für pädagogische Schnittstellenbereiche, die Weiterbildung partiell mit bedienen, Professor/inn/en aus dem Sozialwesen mit dem Schwerpunkt Migration sowie interkulturelle Pädagogik. D. h. der Bereich Weiterbildung ist sowohl institutionell als auch wissenschaftlich fast nicht berücksichtigt. Interessant ist insgesamt, dass der Themenbereich 4 „Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“ mit 71 Mitgliedern die weitaus größte Fachgruppe bildete. Insgesamt ist auffällig, dass türkische und muslimische Verbände, Organisationsvertreter etc. besonders vertreten waren.
- 2 Damit sind Erfahrungen gemeint, die im Sozialisationsprozess in mindestens zwei kulturellen Kontexten erworben wurden und von den Individuen als geronnenes Wissen in alle Lebenszusammenhänge hineingetragen werden.