

Kapitel 2

Was ein Integrationsbeauftragter überhaupt bewegen kann

Im Land Berlin sah man schon frühzeitig, dass es notwendig ist, der Tatsache eines großen Anteils von Menschen mit Migrationsgeschichte an der Bevölkerung Rechnung zu tragen.¹ 1981 richtete der damalige Regierende Bürgermeister in der noch geteilten Stadt, Richard von Weizsäcker (CDU), deshalb die Stelle einer Ausländerbeauftragten ein und besetzte sie mit Barbara John. Neben den sogenannten »Gastarbeitern« kamen ab 1976 zunehmend Flüchtlingsgruppen in den Westteil der Stadt. Die Zahl der Ausländer lag zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung 1989 in Berlin-West bei 296.620 Personen, womit diese einen Anteil von 15,9 Prozent an der Gesamtbevölkerung hatten. Einen deutlichen Schwerpunkt bildete die Bevölkerungsgruppe mit türkischem Hintergrund.²

1 Vgl. dazu auch: Häussermann, Hartmut/Kapphan, Andreas: Berlin – von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990, Wiesbaden 2002.

2 Vgl. auch die sehr detaillierte Studie Gyapay, Borbála: »Die Veränderung des ethnischen Bildes Berlins«, in: Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg 3/2012, S. 46-55.

Neustart, aber immer noch: Integration

Auch die Umbenennung des Amts in Beauftragter für Integration und Migration mit dem Wechsel zu Günter Piening im Jahr 2003 signalisiert die sich allmählich durchsetzende Einsicht in den Tatbestand »Einwanderungsstadt«.³

Die Benennung als Integrationsbeauftragter ist sicherlich dem damaligen politischen Zeitgeist geschuldet und hat sich dann gewissermaßen »eingebürgert«. Die Bezeichnung transportiert noch ein Verständnis von Migration, dem eine Art polares Schema zugrunde liegt: Menschen, die zu *uns* kommen, treffen auf eine kulturell homogene – d.h. mehr oder weniger deutsche – Mehrheitsgesellschaft, *in die hinein* der Integrationsprozess verläuft und zu gestalten ist.

Dieses Verständnis ist heute nicht mehr zeitgemäß, denn in den Jahrzehnten, in denen Deutschland immer mehr zu einer Einwanderungsgesellschaft geworden ist, trifft das polare Schema nicht mehr die soziale Wirklichkeit einer dauerhaft heterogenen Gesellschaft. Im Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin von 2010 wurde dagegen das Konzept der Partizipation stark gemacht. Es unterlegt heute den Begriff Integration mit einem anderen Verständnis, nämlich eines der gleichberechtigten Teilhabe. Diese Teilhabe-Sicht wurde von Piening als neuen Integrationsbeauftragten stark betont. Sie zieht sich als Leitidee durch die Integrationspolitik der folgenden Jahre.⁴

3 Zu diesem »Neustart« der Berliner Integrationspolitik vgl. auch: Gesemann, Frank: »Berlin: »Einwanderungsstadt« under construction? Von der Beauftragtenpolitik zur strategischen Steuerung«, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden 2009, S. 311-333.

4 Die bisherigen Berliner Beauftragten waren: 1981-2003 Barbara John, 2003-2012 Günter Piening, 2012-2015 Dr. Monika Lüke, 2015-2019 Andreas Germershausen, seit Mai 2019 Katarina Niewiedzial.

Integrationsbeauftragter: Institutionelle Einbindung

Mit Namen und *Verständnis verändert sich auch die »Einhängung«* des Themas im Berliner Senat. Denn in den Jahren, in denen Barbara John als Ausländerbeauftragte tätig war, gab es keine Senatsverwaltung, die Integration ausdrücklich zum Gegenstand hatte. Aber auch John war der Sozialsenatorin zu- und in allen Verwaltungsdingen der Staatssekretärin für Soziales nachgeordnet.

Als der zweite rot-rote Senat im Jahr 2006 mit der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales erstmals ein Senatsressort zum Thema einrichtete, geschah dies, um »Integration« als politisches Handlungsfeld aufzuwerten. Wohl nicht intendiert waren zwei Folgerungen dieser Entscheidung: Erstens gibt es seitdem neben dem/der Beauftragten auch eine Senatorin und eine*n Staatssekretär*in für Integration. Zwar war auch zuvor schon die jeweilige Senatorin oder der jeweilige Senator politisch-fachlich mitverantwortlich für die Aktivitäten der Ausländerbeauftragten. Als Integrationssenatorin muss sie jedoch selbst das Thema vertreten. Daraus haben sich Konkurrenzen gerade in der Pressearbeit ergeben, die – je nach dem Charakter der jeweiligen Senatorin – unterschiedlich intensiv ausfielen. Zweitens gerieten mit der Schaffung des Integrationsressorts Dissense um die Ausländer- und Integrationspolitik zu Konflikten im Senat. Da der Senat – so eine goldene Regel – stets mit einer Stimme spricht, sind langdauernde Dissense möglichst auszuschließen. Im Ergebnis der Aufwertung des Themas als ein Senatsressort war die Rolle des oder der Integrationsbeauftragten neu zu klären.

Nach den Integrationskonzepten von 2005 und 2007 sowie der Schaffung des Senatsressorts 2006 ist die Verabschiedung des Partizipations- und Integrationsgesetzes von 2010 (PartIntG) eine dritte Aufwertung des Themas in der Senatspolitik. Im Gesetz, das auf eine Forderung des Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen zurückgeht, wird die fachliche Aufgabenstellung des/der Integrationsbeauftragten erstmals gesetzlich festgeschrieben.

Die umfassenden Querschnittsaufgaben, die dort formuliert sind, machen aber eine gewisse Eigenständigkeit des/der Integrationsbeauftragten erforderlich. Querschnitt, also Setzung des Themas für den gesamten Senat, Eigenständigkeit der/des Beauftragten und Einbindung in eine Verwal-

tungsstruktur bilden ein Konfliktfeld, das die Abfassung des Gesetzes bestimmte. Dabei waren zwei Aspekte vorrangig: Erstens das Ressortprinzip, nach dem jede Senatorin, jeder Senator volle Verantwortung für die jeweilige Verwaltung hat. Insofern war die Reduzierung des Querschnittsansatzes und die Zuschreibung in die Verantwortung des/der für Integration zuständigen Senators*in eine Abwehr anderer Verwaltungen, insbesondere seitens des Innensenators und der Justizsenatorin, gegen eine befürchtete Dominanz der Integrationspolitik. Zweitens ist der Senat für je eine Legislaturperiode gewählt, während die/der Integrationsbeauftragte eine Verwaltungsposition innehat. Folglich ist es plausibel, dass das Gesetz die Eigenständigkeit des/der Beauftragten einschränkt und die Funktion als »im Auftrag des/der zuständigen Senator*in handelnd« definiert.

Allerdings kann die Eigenständigkeit des Beauftragten durch die politischen Akteur*innen unter Druck geraten; zuletzt nach der Regierungsbildung von SPD und CDU Ende 2011. Auch blieb in der Koalition von 2011 bis 2016 das eigene Presserecht des Integrationsbeauftragten nur bestehen, da es im Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG) festgeschrieben war. Festzuhalten ist dass die Eigenständigkeit des Beauftragten in den gegebenen politischen Strukturen einen *Goodwill* seitens der je zuständigen Senatorin voraussetzt und zugleich, dass die gesetzliche Festschreibung der Rolle des Beauftragten ein nicht zu unterschätzendes Positivum ist.

Die Aufgabe des/der Beauftragten für Integration und Migration⁵ wird im Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 28. Dezember 2010 sehr anspruchsvoll formuliert: »Die Hauptaufgabe der/des Beauftragten des Senats für Integration und Migration besteht darin,

5 Als »weitere« Aufgaben werden auf der aktuellen Homepage genannt: »Weitere Arbeitsschwerpunkte sind die: Zusammenarbeit mit und Unterstützung von Migrantenorganisationen, Interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Beratung in zugewanderungs- und integrationsrechtlichen sowie sozialen Fragen, Informations- und Beratungsangebote im Willkommenszentrum Berlin für alle neu Zugewanderten zu Themen, die ihr Ankommen und ihren Aufenthalt in Berlin betreffen, Migrations- und Flüchtlingspolitik, Menschenrechte und ethnische Minderheiten, Grundsatzfragen der sozialen und gesellschaftlichen Integration von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern, Geschäftsstelle des 2003 gegründeten Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen, in dem Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenorganisationen neben Vertretern der Senatsverwaltungen, der Wirtschaft und Wohlfahrtseinrichtungen die Migrationspolitik des Senats kritisch begleiten und weiterentwickeln, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit« <https://www.berlin.de/lb/intmig/>

die Migrations- und Integrationspolitik des Senats von Berlin mitzugestalten und mit anderen Verwaltungen im Land Berlin abzustimmen. Da Integration eine Querschnittsaufgabe ist, d.h. alle Politikfelder und damit alle Senatsverwaltungen gleichermaßen hierzu für ihren Bereich Verantwortung tragen, obliegt der/dem Integrations- und Migrationsbeauftragten die strategische Steuerung der gesamten Integrationspolitik Berlins.«⁶

Berlin ist das erste von bisher drei Bundesländern mit einem Integrationsgesetz. Außer Berlin verfügt noch NRW seit 2012 und Baden-Württemberg seit 2015 über ein solches Gesetz. »Die bisher vorliegenden Gesetze zur Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund sind als ein wichtiger Schritt für die Integrationsarbeit anzusehen. Es ist ihr Verdienst, zum ersten Mal auch die Aufgaben und Pflichten der aufnehmenden Gesellschaft für eine gelingende Integration in den Blick zu nehmen.«⁷

In ihrer Darstellung der Integrationsgesetzte schätzen Karin Weiß und Birsin Alan die Ausstattung der für das Berliner Gesetz zentralen Figur des/der Integrationsbeauftragten kritisch ein:

Bemerkenswert ist, dass in Berlin zwar die Position des/der Integrationsbeauftragten des Senats gesetzlich verankert ist, diese/r aber ausdrücklich als »im Auftrag handelnd« – und damit weisungsgebunden – definiert wird. Es wird hier ebenfalls geregelt, dass alle die Integration betreffenden Gesetze, Verordnungen oder andere wichtige Vorhaben der Senatsverwaltung dem/der Beauftragten zur Stellungnahme vorgelegt werden müssen. Ein Einspruchsrecht ergibt sich daraus nicht. Damit ist der/die Berliner Beauftragte zwar als Position abgesichert, aber im Konfliktfall ohne jede Durchsetzungskraft.⁸

Weiß/Alan sprechen zu Recht das Spannungsfeld an, das sich zwischen Eigenständigkeit und Weisungsgebundenheit auftut, berücksichtigen aber nicht die Voraussetzungen, die sich aus durchaus üblichen parlamentari-

6 http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/6ez/page/bsbeprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=10&fromdoc=doc=yes&doc.id=jlr-PartIntergrGBErahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1

7 K. Weiß, B. Alan: »Integrationsgesetze in den Bundesländern«, S. 272.

8 Ebd., S. 271.

schen Strukturen ergeben, die – wie dargelegt – die politische Gestaltungsmacht einer Landesregierung nicht beschränken dürfen.

Zudem kann man die Formulierung »im Auftrag handelnd« auch politischer interpretieren und als eine Art politisches Mandat im Namen des Senats verstehen. Es ist allerdings schwer vorstellbar, dass für die Aufgabe einer »strategischen Steuerung der gesamten Integrationspolitik Berlins« das bisherige institutionelle Arrangement angemessen sein soll. Denn genau das, nämlich den Aufbau, die Stabilität und die Weiterentwicklung strategischer Kooperation quer zu den tief verankerten vertikalen Hierarchien in den einzelnen Verwaltungseinheiten erweist sich als größte Herausforderung für die Rolle eines/einer Integrationsbeauftragten. Zudem birgt die Kopplung der verwaltungsinternen Funktion Abteilungsleiter mit der öffentlichkeitsbezogenen Funktion Integrationsbeauftragte/r die Gefahr spannungsreicher struktureller Überforderungen in sich.⁹

Integration und Teilhabe als Querschnittsaufgabe

Die Anerkennung der Tatsache einer schon Jahrzehnte währenden Einwanderung erfordert es, innerhalb der mittlerweile großen Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund zwischen Generationen von Einwanderern und Typen von Einwanderung zu unterscheiden.

Viele Menschen, die aus Familien stammen, die eingewandert sind, sind schon in Deutschland geboren und aufgewachsen und sehen Deutschland als ihre Heimat an. Die immer gebräuchlicher werdende Bezeichnung »Menschen mit Migrationsgeschichte« oder auch die Debatte über »Post-Migration« versuchen,¹⁰ diesen Sachverhalt einzufangen. Es kommen aber weiterhin Menschen nach Deutschland, die dies mit einer Einwanderungsperspektive verbinden. Hier sind besonders die Asylsuchenden zu nennen,

9 Die öffentlichkeitsbezogene Funktion wird durch ein eigenständiges Presserecht des Beauftragten gestärkt, die im Partizipations- und Integrationsgesetz geregelt ist. Die seit Ende 2016 regierende rot-rot-grüne Koalition hat die Eigenständigkeit des Beauftragten politisch wieder gestärkt, die erläuterte spannungsreiche Überforderung aber nicht aufgehoben.

10 Vgl. Foroutan, Naika: »Die postmigrantische Gesellschaft«, www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/205295 am 21.4.2015.

weil der Umgang mit ihnen gewissermaßen eine Nagelprobe für das soziale und politische Selbstverständnis von Deutschland als Einwanderungsland ist. Wie mit Geflüchteten umgegangen wird, wirkt insofern auch in vielerlei Hinsicht auf die hier lebenden Menschen mit Migrationsgeschichte zurück.

Integrations- bzw. Teilhabepolitik wird vor diesem Hintergrund zur Querschnittsaufgabe, und zwar sowohl der Sache als auch der Form nach. Der Sache nach heißt das, dass aus der heutigen sozialen Struktur unserer Gesellschaft und deren fortlaufende Veränderung folgt, dass es kein Handlungsfeld gibt, welches unabhängig vom Faktum der Einwanderungsgesellschaft betrachtet werden kann. Beispiele können beliebig gewählt werden, sei es Stadtentwicklung, Wohnen, Schule und Ausbildung, Kultur. Die Tatsache der Einwanderungsgesellschaft durchprägt alle Handlungsfelder.

Der Form nach ist es also erforderlich, eine Vorgehensweise strategischer und kooperativer Verknüpfungen zu finden, die nicht zu Sondersystemen führt, die ihrerseits oftmals diskriminierende Effekte haben. Diese neue Vorgehensweise kann man als Querschnittsstrategie bezeichnen – oder auch als Fokuspolitik.¹¹ Nach diesem Verständnis ist das Amt Integrationsbeauftragte/reine Fokusagentur.

Fokus Migration: eine konzeptionelle Idee ...

»Fokus Migration«¹² meint eine bestimmte *Herangehensweise* an ein Handlungsfeld; sie setzt sich von einer in der Vergangenheit vielfach üblichen Weise ab, Integration/Migration als einen gesonderten Förderbereich zu behandeln, der seine Begründung in einer als prinzipiell angenommenen und quasi »naturalisierten« Benachteiligungslage von Menschen mit Migrationsgeschichte hatte. Dieses Verständnis führte oft feststellbare Benachteiligungen implizit oder explizit auf Defizite bei den betroffenen Menschen mit Migrationsgeschichte zurück, während strukturelle Benachteiligungen

¹¹ Vgl. hierzu auch: Kruse, Wilfried: Gut Ankommen in der Arbeitswelt. Expertise für den Beauftragten des Berliner Senats für Integration und Migration, Unveröffentlichtes Manuskript, Dortmund 2013.

¹² Kohlmeyer, Klaus/Pavkovic, Gari: »Fokus Migration und die kommunale Steuerung am Übergang Schule und Beruf«, in: Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative (Hg.): Lokale Bildungsverantwortung, Stuttgart 2013, S. 247– 261.

oder Diskriminierungen und Rassismus mit ihren Folgen weniger in den Blick kamen.

Dies alles begründet außerdem, warum Integrationspolitik und ihre jeweiligen Prioritäten einer steten *Überprüfung* bedürfen. Der Fokus-Ansatz lenkt daher die Aufmerksamkeit auch auf eine fortlaufende Analyse von Bedingungen und Prozessen der Entstehung von Benachteiligung, ihrer Verfestigung, ihrer Verringerung und ihrer Auflösung.

Für das Beispiel *Übergang von der Schule in die Arbeitswelt* bedeutet dies, dass der »Fokus Migration« nicht ein spezielles Handlungsfeld neben anderen ist, sondern als Querschnittsfrage alle Handlungsfelder beleuchten soll, eben als Fokus. Er lenkt die Aufmerksamkeit in jedem denkbaren Handlungsfeld (also z.B. schulische Berufsausbildung, Bewerbungs- und Auswahlverfahren, Gestaltung von Berufsausbildung, Jugendhilfe usw.) auf die Frage, ob Teilhabemängel für Jugendliche mit Migrationsgeschichte – in Relation zu Jugendlichen mit einheimischer Herkunftsgeschichte – faktisch feststellbar sind und worauf dies zurückzuführen ist. Was zu tun ist, ergibt sich so nicht aus vermeintlichen Selbstverständlichkeiten oder unhinterfragter Fortschreibung bisheriger Praxis und auch nicht aus einer statisch gesetzten Benachteiligungsannahme. Maßnahmen, die zu entwickeln sind, müssen Teilhabemängel insgesamt adressieren und darin ggf. sichtbar gewordene spezifische Problematiken, die auf »Migration« zurückgehen, aufgreifen. Welche dies sind, muss Ergebnis von handlungsorientierten Analysen sein.

Es entsteht auf diese Weise ein Bild von Handeln, das einer zyklischen Bewegung folgt, die aus Praxis, Überprüfung, fortlaufender Analyse und immer wieder erneuerter Konsensbildung über Prioritätensetzung und deren Verfolgung besteht.

... und ihre Aufgaben

Breite, Differenziertheit und Schwierigkeitsgrad von dem, was mit »Integration als Querschnittsaufgabe« gemeint sein kann, sind enorm. Der »Fokus« soll die Fachpolitiken unter dem Aspekt von Migration und Integration beleuchten. Die fachliche Verantwortung verbleibt jedoch bei den jeweiligen Fachpolitiken. Für die Kooperation von Integrations- und Fachpolitik bedarf

es daher angemessener Organisationsformen, um den »Fokus Migration« in die jeweiligen Fachpolitiken einzuarbeiten.

Basis hierfür ist, dass die jeweilige Fachlichkeit und Verantwortung respektiert werden und dass die »Fokusagentur« ihre eigene Beteiligung immer nur als Impuls oder Schub, als Wegeanbahnung oder als Modellentwicklung, also exemplarisch, versteht. Dies ist auch aus Ressourcen-Sicht geboten. Schließlich geht es um die *Wechselbeziehung* zwischen konkreter fachlicher Problemlösung und übergreifendem Fortschritt in Richtung gelebter Vielfalt. »Migration/Integration und die Sicherung gleichberechtigter Teilhabe« ist eine dynamische gesellschaftliche Aufgabe, deren »Übersetzung« in Handeln eine erhebliche migrationsbezogene Fachkompetenz verlangt, die für die verschiedenen kommunalen Handlungsfelder anschlussfähig gemacht werden muss. Die »Fokusagentur« ist demnach zugleich als Kompetenzzentrum zu verstehen.

Eine wichtige Aufgabe besteht also in der Beschaffung, der Nutzung und Übersetzung, aber auch der Vermehrung des vorhandenen Wissens über Migration/Integration, insbesondere in Hinblick auf die lokale Ebene und die kommunale Politik (Stichwort: Wissensmanagement). Eine enge Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen sowie mit den am Ort oder in der Region einschlägigen Forschungseinrichtungen und Hochschulen dient nicht nur dazu, das erforderliche Handlungswissen zu aktualisieren, sondern auch zur eigenen kritischen Reflexion.

Idee und Berliner Wirklichkeiten

Vom konzeptionellen Anspruch her kommt die Arbeit des Berliner Integrationsbeauftragten spätestens seit 2007 dieser Idee einer »Fokusagentur« nahe. Das vorgelegte Integrationskonzept mit seinem Monitoring-Ansatz wie auch diverse Projekte, die stets in ihrer Hebelfunktion und/oder exemplarisch gedacht sind, stehen hierfür.¹³

Ebenso zeigt dies die enge Verknüpfung mit dem Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen. Zur Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten wurde im Jahr 2003 ein Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen, der durch das Partizipations- und

13 Vgl. Kapitel 1.

Integrationsgesetz (PartIntG) auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden ist (vgl. § 6 PartIntG), eingerichtet. Der Landesbeirat erarbeitet Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Berliner Integrationspolitik. Er tagt drei- bis viermal jährlich unter dem Vorsitz der Senatorin bzw. des Senators für Integration. Mitglieder im Landesbeirat sind sieben gewählte Vertreter*innen und ihre Stellvertreter*innen von Migrant*innen- und Aussiedler*innenorganisationen, die/der Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration, vom Rat der Bürgermeister der Bezirke entsandte Vertreter*innen, ein/e Vertreter/in der Bezirksbeauftragten für Integration und Migration, Verbände, Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen.

Ein kommunaler Unterbau, wie im Integrationsgesetz von NRW mit den Kommunalen Integrationszentren (KI) vorgesehen und mittlerweile nahezu flächendeckend ausgebaut, ist in Berlin nur sehr rudimentär zu erkennen. Zwar sieht das Integrationsgesetz Bezirkliche Integrationsbeauftragte vor; diese sind aber institutionell schwach aufgestellt, insbesondere, weil ihnen ein ›Apparat‹ fehlt. Regelmäßige Treffen zwischen den bezirklichen Integrationsbeauftragten und dem Integrationsbeauftragten des Senats finden statt.

Faktisch bleibt die Umsetzung der Querschnittskoordinierung schwierig und letztlich unbefriedigend. Dies gilt sowohl intern für die Senatsverwaltung, der die Stelle des Integrationsbeauftragten zugeordnet ist, als auch für die Zusammenarbeit mit den anderen Senatsverwaltungen. Die strukturell schwach ausgestattete Stellung des Integrationsbeauftragten macht ihn in seinen Bemühungen zur Kooperation in hohem Maße (a) von der Kooperationsbereitschaft und Aufgeschlossenheit der jeweilig fachlich Zuständigen und (b) von der Haltung und Rückendeckung der jeweiligen Hausleitung abhängig. Die beachtlichen Erfolge der Berliner Integrationspolitik müssen vor diesem Hintergrund bewertet werden.

Verknüpfungschancen zwischen verschiedenen Politikfeldern und der Integrationspolitik

Vor dem Hintergrund des »integrationspolitischen Neustarts« der Jahre 2007 bis 2010 bot das arbeitsmarktpolitische Programm »BerlinArbeit«¹⁴ für die Legislaturperiode 2011–2016 erhebliche Verknüpfungsmöglichkeiten.¹⁵

Dies ist an jenen zwei Handlungsfeldern des damaligen Programms »Berlin-Arbeit« gut zu erkennen, die unter integrationspolitischer Perspektive in einem engen Zusammenhang stehen, nämlich »Verstärkte Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt« (Handlungsfeld 4) und »Fachkräftesicherung und -entwicklung« (Handlungsfeld 2). Die bei »verstärkter Integration« ins Auge gefassten Maßnahmen sind schwerpunktmäßig auf Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund konzentriert und mit einem modifizierten Defizitansatz unterlegt.

Die Maßnahmenliste im Handlungsfeld »Fachkräftesicherung ...« verhält sich zu den bei »Verstärkte Integration ...« aufgeführten Maßnahmen nahezu spiegelbildlich, »mit dem schlichten, aber wichtigen Unterschied, dass Migration/Integration keine Erwähnung findet. Wir haben es also mit der schlichten Übung einer Separierung von Migration/Integration in ein gesondertes Handlungsfeld zu tun« Es »hält sich in den betrachteten Dokumenten die bisherige Sichtweise *weitgehend* durch, nach der es sich bei Integration/Migration um ein *weiteres* Aktionsfeld handele und eben nicht um eine Querschnittsaufgabe. Dies leistet immer wieder einer Tendenz zur parallelen Verdoppelung von Aktivitäten Vorschub.«

Die Etablierung eines systematischen, *fokusartigen* Bezugs zwischen verschiedenen Handlungsfeldern ist – so die Expertise von damals – »ein dickes Brett, das zu bohren ist«. Als Gründe werden u.a. genannt: »Sie erstrecken sich von einer vorherrschend sozialpolitisch bestimmten Definition von

14 Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen 2012: BerlinArbeit. Strategische Neuausrichtung der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik des Landes Berlin in der Legislaturperiode 2011 bis 2016, Eckpunkte, Berlin/BerlinArbeit. Gemeinsames Rahmen-Arbeitsmarktprogramm des Landes Berlin und der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur für Arbeit, veröffentlicht am 30.7.2013. <https://www.berlin-transfer.net/de/wissenspool/politischer-rahmen/534-berlin-arbeit>

15 Kruse, Wilfried: Gut Ankommen in der Arbeitswelt. Expertise für den Beauftragten des Berliner Senats für Integration und Migration, Unveröffentlichtes Manuskript, Dortmund 2013.

Problemen der Arbeitsmarktintegration über die Ablehnung von Strategien positiver Diskriminierung bis hin zu Fragen von Arbeitsteilung und Kooperation innerhalb der und zwischen den Senatsverwaltungen.«

Dies führt u.a. dazu, dass selbst die sachlich naheliegenden Verknüpfungen nicht hergestellt werden. Sie ergeben sich allerdings auch nicht von selbst und sind nicht vordergründig. Sie ergeben sich – und dies ist ganz explizit Aufgabe eines fachlich-politischen *kooperativen Selbstaufklärungsprozesses* – erst dann, »wenn man sie als Elemente einer *modernisierten Integrationsstrategie im Übergang von der Schule in die Arbeitswelt* versteht«. Stichworte hierzu sind z.B. eine differenzierte Betrachtung der Gruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die Erweiterung des Verständnisses von Übergang, so dass er als erfolgreich erst dann gilt, wenn die jungen Erwachsenen gut in der Arbeitswelt angekommen sind, netzwerkförmige Unterstützungssysteme und eine verstärkte Aufmerksamkeit gegenüber institutionellen Benachteiligungen und Diskriminierungen.

Es zeigt sich an diesem Beispiel, wie schwierig es unter den gegebenen Bedingungen der 2010er Jahre war, Verknüpfungen zwischen Fach- und Integrations-/Teilhabepolitik herzustellen, sogar, wenn – wie in diesem Fall – die Handlungsfelder viele Bezüge aufweisen und die Zuständigkeiten sich in derselben Senatsverwaltung befinden. Aber es geht auch anders. Hierfür findet sich sogar im Kontext von »BerlinArbeit« ein Beispiel, nämlich die interkulturelle Öffnung von Jobcenter und Arbeitsagenturen. Wird dies auch zunächst über die Förderung »interkultureller Kompetenz« des Beratungspersonals eng geführt,¹⁶ so weist diese Vereinbarung doch in die Zukunft. Es kommt also durchaus auch auf die Initiative des Integrationsbeauftragten an, die allerdings auf Widerhall angewiesen ist.

Im Sinne einer ganzheitlichen, auf die strategischen Ziele, wie sie im Integrationskonzept von 2007 formuliert sind, ausgerichteten Integrations- und Teilhabepolitik wäre es produktiv gewesen, die sich anbietenden und sachlich gebotenen Verknüpfungen zwischen Integrations-, Arbeits- und Bildungspolitik auch tatsächlich herzustellen und in der Folge mit stabilen

16 Das wird für die Jugendberufsagenturen ebenfalls wichtig: Konzeptionell ist entscheidend, dass sich die interkulturelle Öffnung keineswegs in der höheren interkulturellen Sensibilisierung des Beratungspersonals erschöpfen darf, sondern sich auf ein gemeinsam erarbeitetes und geteiltes Verständnis von Prozessen gelingender Übergänge beziehen muss.

Kooperationen zu hinterlegen. Dies hätte auch der anspruchsvollen Aufgabe »strategischer Steuerung« entsprochen, wie sie für das Amt des Integrationsbeauftragten 2010 gesetzlich fixiert wurde.

Im Rückblick bleibt festzustellen, dass diese Verknüpfungen wohl immer wieder einmal punktuell, aber nicht systematisch und stabil gelungen sind. Dies hat verschiedene Gründe, von denen die schon angesprochenen strukturellen Schwächen der Ausgestaltung des Amtes des Integrationsbeauftragten einen darstellen.

Deshalb kommt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration auf der Basis einer kritischen Bestandsaufnahme der vorliegenden Integrationsgesetze u.a. zu folgender Empfehlung: »Integration als Querschnittsaufgabe erfordert wirksame und funktionierende Strukturen der Abstimmung, Umsetzung und Kontrolle. Dazu gehört eine ressortübergreifende Zusammenarbeit ebenso wie eine Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen sowie mit Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung.«¹⁷

Fazit

Im Anschluss an die im ersten Kapitel skizzierte, durch die Verabschiedung des Integrationskonzepts 2007 gegebene integrationspolitische Ausgangslage wird nun der Institutionalisierung der Integrationspolitik in Berlin weiter nachgegangen. Dabei rückt die Figur des/der Integrationsbeauftragten des Senats als eine Berliner Besonderheit in den Blickpunkt.

Ob der/die Integrationsbeauftragte nämlich die dieser Funktion im Partizipations- und Integrationsgesetz von 2010 zugeschriebene anspruchsvolle Aufgabe der »strategischen Steuerung«, also der Initiierung und Umsetzung einer als Querschnittsaufgabe verstandenen Integrationspolitik befriedigend umsetzen kann, hängt von der ihr zugemessenen Durchsetzungsmacht ab. Wie komplex diese Aufgabe ist, wird deutlich, wenn man – wie in diesem Kapitel diskutiert – die Funktion des Integrationsbeauftragten als

17 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich (=Policy Brief Oktober 2017), Berlin 2017, S. 25.

eine Agentur zur Verankerung des Fokus Migration in allen Handlungsfeldern des Senats versteht.

Die schlussendlich erfolgte Platzierung der Funktion des/der Integrationsbeauftragten des Senats als Abteilung innerhalb einer Senatsverwaltung, die *auch* Integration in ihrem Titel trägt, markiert die zwiespältige institutionelle Lage, in der sich der/die Integrationsbeauftragte befindet. Von daher erwies sich die sachlich gebotene *Verknüpfung* von Integration und Teilhabe mit den verschiedenen Fachpolitiken von Anfang an als schwierig, wie dies hier beispielhaft am Feld der integrationspolitisch gebotenen Öffnung von Berufsausbildung gezeigt wird.

Gelingende Verknüpfungen zwischen Integrations- und Teilhabepolitik und den verschiedenen Fachpolitiken bilden einen wichtigen förderlichen Rahmen für die Wirksamkeit von Leitprojekten. Die Herstellung der Verknüpfung kann den Leitprojekten aber im Grunde nicht zugemutet werden. Im Rückblick bleibt festzustellen: Die zu den komplexen und anspruchsvollen Aufgaben im Kontrast stehende strukturelle und auch personelle und ressourcenbezogene »Unterausstattung« der Funktion des/der Integrationsbeauftragten hätte nach Lage der Dinge nur durch fortdauernde hartnäckige Überzeugungsarbeit, vertrauensbildende Maßnahmen und durch Kooperationsinitiativen aus dem Amt selbst heraus einigermaßen kompensiert werden können. Diese Initiativen gab es, aber sie waren – in summa – für einen erheblichen Zeitraum nicht stark genug, um eine dauerhafte und belastbare kooperative Verknüpfungsstruktur zu etablieren.

Es sind also zwei Schief lagen, die den Start der neuen Integrationspolitik mitprägen: Erstens liefen die »Programmatik«, wie sie im Integrationskonzept von 2007 zum Ausdruck kommt, und die anspruchsvolle und komplexe Aufgabenstellung für den/die Integrationsbeauftragte/n aus dem Jahr 2010 politisch der strukturellen und operativen Ausstattung der Funktion weit voraus. Und zweitens war das erneuerte Verständnis von Integration und Teilhabe als Querschnittsaufgabe zwar eine politische Vorgabe, aber deshalb noch lange nicht im Alltag der Behörden und Institutionen angekommen.

Der soziale und operationelle Durchsetzungsprozess einer erneuerten integrationspolitischen Orientierung stellte sich – eigentlich nicht verwunderlich – als langwierig und schwierig heraus. Heute sind die Voraussetzungen für eine systematische Verknüpfungspolitik wesentlich ausgereifter, und es gibt hierfür bereits tragfähige Verabredungen. Insgesamt bleibt sie

überfällig. Darauf wird später, insbesondere in den Kapiteln 9 und 10, eingegangen.

Vor dem Hintergrund der nun etwas ausführlicher beleuchteten integrationspolitischen Rahmenbedingungen widmen sich die folgenden Kapitel dem Leitprojekt *Berlin braucht dich!*, das hier *für sich*, also mit seinen konkreten Zielen, Praktiken und Wirkungen, und *zugleich* auch als ein beispielhaftes Vorhaben für die Berliner Integrations- und Teilhabepolitik dieser Jahre steht.

