

Kapitel 1

Integrationspolitik wird konkret: Berufsausbildung als ein wichtiges Handlungsfeld

2007 beginnt mit der Vorlage des Berliner Integrationskonzepts »Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken« eine neue Etappe der Berliner Integrationspolitik.¹ Dieses Konzept baut auf seinem Vorläufer, dem ersten Berliner Integrationskonzept mit gleichem Titel von 2005, auf, trägt aber vor allem der auf dessen Grundlage erfolgten breiten fachlich-politischen Debatte Rechnung.

Der eher pessimistische Grundduktus des Konzepts von 2005 war noch durch das bundespolitische »Erbe« der verspäteten Anerkennung von Deutschland als Einwanderungsland geprägt. Zudem hatte der massive De-Industrialisierungsprozess nach 1989 – insbesondere in Berlin – Menschen mit Migrationsgeschichte besonders stark negativ betroffen. Das Konzept von 2007 sieht trotz anhaltend schwieriger Rahmenbedingungen dagegen einige Verbesserungstendenzen bei Bildung und Arbeitsmarkt, an die positiv angeknüpft werden könne.

Schon 2005 war festgehalten worden: »Integrationspolitik ist eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe, die einer stärkeren strategischen Steuerung und eines Integrationsmonitorings bedarf.«² Das 2007 vorgelegte Integrationskonzept folgte dann der Aufforderung des Abgeordnetenau-

1 Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration (Hg.): Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept, Berlin 2007, Drucksache 16/0715. Der Senat hat das Integrationskonzept am 3.7.2007 beschlossen.

2 Ebd. S. 3.

ses, ein »mittelfristiges Arbeitsprogramm zur Integrationssteuerung zu erarbeiten, in dem konkrete Ziele, Maßnahmen und Berichterstattungsverfahren sowie zur Überprüfung der Arbeitsergebnisse messbare Indikatoren festgelegt werden.«³ Das Konzept umfasst acht Handlungsstrategien und ein Integrationsmonitoring als Steuerungsgrundlage.⁴ Zuvor waren 2006 mit der Einrichtung einer Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Soziales auch Zuständigkeiten entschieden worden. 2010 erfolgte in Berlin als erstem Bundesland zudem die Verabschiedung eines Partizipations- und Integrationsgesetzes,⁵ das auch eine gesetzliche Grundlage für den 2003 eingerichteten Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen (Landesbeirat) schuf.⁶

Warum markiert die Vorlage des Integrationskonzepts von 2007 den Beginn einer neuen Etappe in der Berliner Integrationspolitik? Es handelt sich um die definitive Abkehr von der Tradition einer »Ausländerpolitik«, die in ihrer positiven, in Berlin vertretenen Variante vor allem auf eine Überwindung von Fremdheit durch Information und Begegnung, Respekt und die Förderung friedvollen Zusammenlebens ausgerichtet war. Das Integrationskonzept von 2005 geht bereits von einem Verständnis von Berlin als Einwanderungsstadt aus, das die hier zum Teil schon seit Jahrzehnten lebenden Menschen mit Migrationsgeschichte als dauerhaften Teil einer vielfältigen Einwohnerschaft, nicht als »Problem« und »Last«, sondern als »Normalität« und »Potenzial« sieht. Das Integrationskonzept von 2007 geht aber wichtige Schritte weiter, weil es dieses Verständnis strategisch und operationell wendet. Damit ist Berlin sowohl als Bundesland als auch als Stadt Pionier.

3 Ebd. S. 5.

4 Die Entwicklung der Indikatoren konnte auch auf die Ergebnisse des transnationalen Projekts »Indikatoren für die Zuwandererintegration« zurückgreifen, das im Rahmen des EU-Programms INTI gefördert wurde. Vgl. Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration: Indikatoren zur Messung von Integrationserfolgen (=Berliner Beiträge zur Integration und Migration), Berlin 2007.

5 Weiss, Karin/Alan, Birsan: »Integrationsgesetze in den Bundesländern«, in: Karl-Heinz Meier-Braun,/Reinhold Weber (Hg.), Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen, Stuttgart 2017, S. 270-273.

6 Zu dessen Vorgeschichte vgl. u.a. Çinar, Safer: »Das Partizipations- und Integrationsgesetz für Berlin«, <https://heimatkunde.boell.de/de/2010/10/01/das-partizipations-und-integrationsgesetz-fuer-berlin> vom 1.10.2010.

Ende der 1990er Jahre: Deutschland auf dem Weg zu einer erneuerten Integrationspolitik

Seit Ende der 1990er Jahre sind in der staatlichen Zuwanderungs- und Integrationspolitik der Bundesrepublik zahlreiche Änderungen und Neuerungen erfolgt. »Von der Zielsetzung her sind diese Maßnahmen vor allem darauf gerichtet, Defizite und Widersprüche der überkommenen Zuwanderungs- und Integrationspolitik abzubauen und auf neue Herausforderungen in diesem Politikfeld angemessen zu reagieren.«⁷ Die Einschätzungen darüber, wie weitgehend diese Veränderungen sind, gingen damals auseinander. Nach Einschätzung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration von 2010 (SVR) jedenfalls sei »in den letzten zehn Jahren in Sachen Integrationspolitik mehr geschehen als in den vier Jahrzehnten zuvor«.⁸ Immerhin war eine erhebliche Zeit vergangen, seit im Jahr 1979 von Heinz Kühn, dem ersten »Bundesbeauftragten für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien« das Memorandum »Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland« vorgelegt worden war. Schon dessen zentrale Aussage war dabei, dass Deutschland faktisch ein Einwanderungsland sei.

Zu den wichtigsten Elementen der erneuerten Integrationspolitik zählen die im Jahr 2000 in Kraft getretene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, die 2005 und 2007 erfolgten umfassenden Novellierungen des Ausländerrechts durch das Zuwanderungs- und Aufenthaltsgesetz, das im Sommer 2006 in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, die Integrationsgipfel, zu denen Bundeskanzlerin Merkel einlud, die Einrichtung der Deutschen Islamkonferenz auf Bundesebene, Änderungen von Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene und die Entwicklung, Umsetzung sowie Fortschreibung von Integrationsplänen auf diesen Ebenen.⁹

7 Schulte, Axel: »Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland«, in: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy 1/2011, S. 29-60, hier S. 38. Im Folgenden wird weiter auf diesen Aufsatz Bezug genommen.

8 SVR: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin 2010, S. 20.

9 Ein Beispiel hierfür: Kruse, Wilfried/Mütherich, Birgit: Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten in Dortmund – Eine Handlungshilfe (=sfs Beiträge aus der Forschung), Dortmund 2000.

Im Sommer 2000 berief Bundesinnenminister Otto Schily eine »Unabhängige Kommission ›Zuwanderung««. Sie erarbeitete unter dem Vorsitz der CDU-Politikerin und ehemaligen Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth einen ausführlichen Bericht, der im Juli 2001 vorgelegt wurde und das Zuwanderungsgesetz von 2005 vorbereitete. Im Bericht der Süssmuth-Kommission wurden auch Vorschläge der Steuerung von Zuwanderung in Anlehnung an das damalige kanadische Modell gemacht. Insgesamt kann gesagt werden:

Die neuere Integrationspolitik enthält Elemente, die darauf hinweisen, dass die Entwicklung Deutschlands zu einer Einwanderungsgesellschaft und somit nicht nur die Anwesenheit, sondern auch die Zugehörigkeit der Immigranten zu dieser Gesellschaft inzwischen grundsätzlich, wenn auch nicht ohne Vorbehalte, akzeptiert und als Herausforderung für eine gesellschaftliche Gestaltung verstanden werden. So wurde die Förderung von Integration erstmals als öffentliche Aufgabe auf der gesetzlichen Ebene des Aufenthaltsrechts verankert.¹⁰

Migrant*innen: Von der Anwesenheit zur Zugehörigkeit?

Von der Anwesenheit zur Zugehörigkeit: Das beschreibt den in diesen Jahren allmählich erfolgenden Perspektivwechsel gut. Das Berliner Integrationskonzept steht hierfür. Zur Beschreibung der Entwicklung des Umgangs mit Einwanderung in Deutschland werden verschiedene Periodisierungen vorgeschlagen, die sich für die Zeit vor 1989 in der Regel ausschließlich auf die BRD beziehen. Unterschieden wird dabei z.B. eine Gastarbeiterphase (1955-1973), erste Integrationsversuche (1973-1981), eine Abwehrphase (1981-1998) und eine Akzeptanzphase (seit 1998).¹¹

Eine andere, problemorientiertere Periodisierung liest sich so: Die Nachkriegszeit und die 1950er Jahre: Flüchtlinge und Vertriebene; die 1950er und 1960er: ›Gastarbeiter‹ und die Idee der Rotation; die 1970er: Der Anwerbestopp 1973 und seine Effekte; die 1980er: ›Deutschland ist kein Einwanderungsland‹ – zwischen ›defensivem Dementi‹ und pragmatischer Routine; die 1990er:

10 A. Schulte: »Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland«, S. 41.

11 Geißler, Rainer: »Migration und Integration«, www.bpb.de/izpb/198020/migration-und-integration vom 16.12.2014.

Flüchtlinge, Aussiedler*innen, Fremdenfeindlichkeit; die 2000er: Policy-Change und das Ende des Nicht-Einwanderungslands.¹² Die DDR und die dortige Aufnahme von politischen Flüchtlingen und Vertragsarbeiter*innen werden auch hier ausgespart.

Gemeinsam ist beiden Periodisierungen, dass sie auf einen langen Zeitraum, nämlich ab Beginn der 1980er Jahre, hinweisen, in dem mit der faktisch vorhandenen und wachsenden Einwanderung abwehrend umgegangen wurde. Diese Abwehr verschärfte sich noch einmal Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre und kulminierte in den ausländerfeindlichen Ereignissen nach 1989. Sie wurden zugleich zum Ausgangspunkt einer Veränderung des Umgangs mit Einwanderung. Diese Abwehrphase und ihre – wenn auch nur schrittweise erfolgende – Überwindung sind die weitere Vorgeschichte der Berliner Integrationspolitik der 2000er Jahre.

Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken: Acht Handlungsstrategien

Schon die acht Handlungsstrategien, die das Integrationskonzept von 2007 aufruft, weisen die neue Integrationspolitik nicht als Ergänzungs- und Sonder-, sondern als Querschnittspolitik aus – jedenfalls dem Anspruch nach. Sie lauten:

1. eine Stadt, viele Lebenswelten: Erfolgreiche Integrationspolitik nutzt die Stärken der europäischen Metropole mit internationaler Anziehungskraft;
2. eine berufliche Perspektive für jede/n: Erfolgreiche Integrationspolitik schafft Zugang zu Ausbildung, Arbeit und Erwerb;
3. Talente erkennen und fördern: Erfolgreiche Integrationspolitik definiert den Bildungsauftrag von Kita und Schule neu;
4. für alle Bürger*innen da: Erfolgreiche Integrationspolitik schafft eine neue Kundenorientierung in der Berliner Verwaltung und den sozialen Diensten;
5. Ausgleich und Verantwortung: Erfolgreiche Integrationspolitik stärkt den Zusammenhalt im Stadtraum;

12 Hoesch, Kirsten: Migration und Integration. Eine Einführung, Wiesbaden 2018.

6. Aktivierung und Teilhabe: Erfolgreiche Integrationspolitik bekämpft Diskriminierung, ist partizipativ und stärkt die Zivilgesellschaft;
7. gegen Ausgrenzung: Erfolgreiche Integrationspolitik gibt Flüchtlingen eine Perspektive;
8. gemeinsame Ziele, geteilte Verantwortung: Erfolgreiche Integrationspolitik stärkt die Kooperation zwischen Senat und Bezirken.¹³

Bemerkenswert ist, dass die Strategien und ihre Wirkungen vom Ergebnis her benannt werden, also als ein Produkt erfolgreicher Integrationspolitik,¹⁴ die es nun weiterzuführen gilt, und deren Fortschritte an Indikatoren gemessen werden sollen.

Öffnung der Berufsausbildung als wichtiges Handlungsfeld

Die zweite Handlungsstrategie umgreift auch die Öffnung von Berufsausbildung für Jugendliche (aus Familien) mit Einwanderungsgeschichte, die in den folgenden Kapiteln im Zentrum der Betrachtung steht. Übersetzt wird die Strategie unter der Überschrift »Integration durch Teilnahme am Erwerbsleben – Migranten*innen in der Ausbildung, auf dem Arbeitsmarkt und als Unternehmer*innen« in ein Ensemble von Handlungsfeldern und Leitprojekten,¹⁵ denen wiederum ein Satz von Zielen und Indikatoren zugeordnet ist. Das ist im Übrigen generell die Art und Weise, in der die Strategien im Integrationskonzept von 2007 konkretisiert und auf einer generellen Ebene operationalisiert werden.

Die Ausgangslage wird dabei so beschrieben: »Berufliche Orientierung und berufliche Lebensplanung müssen bereits frühzeitig, in Schule und mit dem Zugang zu qualifizierter Ausbildung, beginnen. Die Handlungsstrate-

13 Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration (Hg.): Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept, Berlin 2007, S. 6.

14 Zu Aspekten der Evaluation von Integrationspolitik vgl. Kalman, Michael/Metje, Ute M./Rolfes, Manfred/Kohlmeyer, Klaus: »Evaluation von Integrationspolitik. Berichte über die Frühjahrstagung von DeGEval mit einem Beitrag des damaligen Integrationsbeauftragten Piening«, https://www.researchgate.net/publication/297832061_Evaluation_von_Integrationspolitik_Fruhrjahrstagung_de

15 Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration (Hg.): Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept, Berlin 2007, S. 17ff.

gie Integration durch Teilnahme am Erwerbsleben setzt daher in der Schule und an allen drei kritischen Phasen der beruflichen Eingliederung an: Dem Übergang von der Schule in eine Ausbildung, dem Übergang von Ausbildung in eine Beschäftigung und der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben nach vorangegangener Erwerbslosigkeit. In allen drei Phasen müssen die Förderungsinstrumente gezielt eingesetzt werden. Eine umfassende Strategie muss aber auch Möglichkeiten der Vernetzung von Angeboten und Akteuren zwischen den entscheidenden Stadien beruflicher Eingliederung aufzeigen.«¹⁶

Damit ist ein ambitioniertes Programm skizziert, das implizit die Idee einer weiten Übergangsperiode und ihrer Unterstützung und Förderung enthält, sich also nicht auf die sogenannte erste Schwelle des Übergangs aus der Schule heraus reduziert. Zugleich nimmt es aber aus dem damaligen politischen Diskurszusammenhang die Zentrierung auf Ausbildung und die Konzentration auf kritische Übergangspunkte mit. Dies werden wichtige Aspekte der folgenden Kapitel sein.

Handlungsfelder, Leitprojekte und Indikatoren

Die Handlungsstrategie »Integration ins Erwerbsleben« wird in drei Handlungsfelder mit insgesamt sieben Leitprojekten übersetzt, dem vier Teilziele mit insgesamt sechs Indikatoren korrespondieren. Die Teilziele sind jeweils einem Oberziel zugeordnet, das explizit *integrationspolitisch* formuliert ist: »Migrant/-innen sollen gleiche Chancen beim Zugang zu Ausbildung und Erwerbstätigkeit eröffnet werden wie Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft.«¹⁷

¹⁶ Ebd., S. 17.

¹⁷ Ebd., S. 30. Vgl. zu den Schwierigkeiten bei der Verwendung des Begriffs »Mehrheitsgesellschaft«: »Mehrheitsgesellschaft ist ein gängiger Begriff, der missverständlich ist. Eigentlich müsste es heißen: Mehrheitsbevölkerung, also die von 64 Millionen Deutschen ohne Migrationshintergrund. In einem faktischen Einwanderungsland funktionieren Bezeichnungen wie ›die deutsche Gesellschaft‹ oder ›die Gesellschaft in Deutschland‹ nicht als Synonym für Deutsche ohne Einwanderungskontext.« Neue deutsche Medienmacher e.V.: Glossar der Neuen deutschen Medienmacher. Formulierungshilfen für die Berichterstattung im Einwanderungsland, Berlin 2015.

Eines der Handlungsfelder soll *Ausbildung* sein: »Es ist dringend erforderlich, deutlich mehr jugendliche Migranten/innen als bisher auszubilden. Der Schwerpunkt muss dabei auf die regulären Ausbildungsgänge gelegt werden. Reformen sollen sich daran orientieren, dass mehr Ausbildungsverhältnisse erfolgreich abgeschlossen werden, mit denen der Einstieg ins Erwerbsleben gelingt.«¹⁸ Für *beide* Ziele, nämlich Einstieg in Ausbildung *und* erfolgreicher Abschluss einer Ausbildung werden quantitative Indikatoren angegeben, nämlich die Ausbildungsquote *und* erfolgreich abgeschlossene Ausbildungen, jeweils nach Anteil der Auszubildenden bzw. Absolventen mit und ohne Migrationshintergrund. 2007 war also ein wichtiger Prüfstein auf chancengleiche Ausbildung, nämlich der erfolgreiche Ausbildungsabschluss, schon im Blick, wenngleich die Aufnahme einer Arbeitsstelle, die ein Einkommen oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze sichert, ein weiterer und lebensgeschichtlich entscheidender Prüfstein ist, der damals noch nicht formuliert worden war.

Für das Handlungsfeld »Integration in Ausbildung« werden des Weiteren zwei Leitprojekte identifiziert: Erstens die Förderung von Migrant*innen durch modularisierte Berufsausbildung und zweitens die Zertifizierung von Teilqualifizierungen und Erhöhung der Ausbildung im Öffentlichen Dienst. Während beim ersten Leitprojekt erhebliche Schwierigkeiten allein aufgrund der Tatsache zu erwarten waren, dass im geregelten System der dualen Berufsausbildung für jede Lösung das Einverständnis von Kammern, Betrieben und Gewerkschaften erforderlich ist, schien das zweite Leitprojekt – jedenfalls im ersten Anlauf – als rascher umsetzbar, weil mit dem Öffentlichen Dienst ein Adressat ins Auge gefasst wurde, von dem erwartet wurde, dass er senatsseitig gut erreich- und beeinflussbar sei.

Integrativ gedacht, additiv entfaltet

Die Gesamtanlage des Integrationskonzepts legt nahe, die verschiedenen Strategien, Handlungsfelder und Leitprojekte in einem interaktiven Zusammenhang zu betrachten, also ihre Isolierung nach Zuständigkeiten zugunsten kooperativer Bezüge aufzugeben. Für das Handlungsfeld »Integration

18 Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration (Hg.): Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept, Berlin 2007, S. 18.

in Ausbildung« war dabei nicht nur ein Zusammenspiel mit den anderen Handlungsfeldern im Bereich »Erwerbsleben« erforderlich, sondern eine enge Verbindung mit Handlungsfeldern der Strategie »Integration durch Bildung« geradezu zwingend.

Eine solche Vernetzung über die einzelnen Strategiefelder hinweg (und z.B. die Besetzung von Netzwerkknoten durch Leitprojekte) erfolgt im Integrationskonzept 2007 jedoch nicht; dass integrative Kooperationsgebot bleibt allgemein: »Eine Integrationspolitik, die [...] erfolgreich sein will, muss langen Atem haben. Sie muss angelegt sein als breites Feld von miteinander verzahnten Strategien, die auf die Verbesserung des Zugangs zu Bildung, Ausbildung und zum Arbeitsmarkt, auf die interkulturelle Öffnung der Regeldienste und auf eine bessere Partizipation von Migrant/-innen zielen [...].«¹⁹

Neben dieser mangelnden Verknüpfung der verschiedenen Strategiefelder bleibt im Integrationskonzept von 2007 auch die Begriffswahl noch weitgehend dem überkommenen Zeitgeist verpflichtet. Erst im Gesetz von 2010 wird neben »Integration« offiziell auch »Partizipation« gesetzt. Auf diese Weise wird begrifflich der Tatsache Rechnung getragen, dass ein großer Teil der Bevölkerung mit Migrationsgeschichte seit Jahrzehnten in Berlin lebt oder hier geboren und aufgewachsen ist, es also nicht um Integration, sondern um Teilhabe geht.

Übergang Schule – Arbeitswelt integrationspolitisch schon vor 2007 Thema

»Öffnung von Berufsausbildung« als integrationspolitisches Ziel hatte in der Zeit vor und um 2007 auch eine projektförmige Vorgeschichte. Der Arbeitsstab des Integrationsbeauftragten beteiligte sich am Programm »Kompetenzen fördern« des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und des Europäischen Sozialfonds (ESF), und zwar in einem Teilfeld des Programms,²⁰ das sich mit der Verbesserung der Bildungsbeteiligung von Ju-

¹⁹ Ebd., S. 3.

²⁰ Bundesministerium für Bildung und Forschung: Modelle und Strategien zur Verbesserung der Bildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Ergebnisse

gendlichen mit Migrationshintergrund befasste und an zehn Standorten durchgeführt wurde.²¹

Dieses Projekt mit der Kurzbezeichnung BQN (»Berufliches Qualifizierungsnetzwerk für Migrantinnen und Migranten«) war in Anlage und Transferperspektiven breit aufgestellt. Zum Beispiel wurde eine Expertise zu »Kompetenzerfassung« in Auftrag gegeben und vorgelegt²² und ein Fachtag zur Sprachförderung für Migrantinnen und Migranten in der Schule durchgeführt.²³ »Sicherung von Ausbildungserfolg« war ein weiteres exemplarisches Vorhaben, in dem es um die Analyse der Gründe und die Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen am Beispiel von Zahnarzthelfer*innen und in Kooperation mit dem entsprechenden Oberstufenzentrum ging.

Zu den in Aussicht genommenen Transferperspektiven heißt es im entsprechenden Formblatt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung: »In der Transferphase werden die Strukturen zur beispielhaften Entwicklung eines Landesprogramms gelegt, das die wichtigsten Aufgaben definiert.«²⁴

Arbeitsmethode im Zentrum?

Besonders hervorgehoben wird die als »BQN-Methode« bezeichnete Arbeitsweise. Der damalige Berater und Evaluationsbeauftragte von BQN und spätere Projektleiter von *Berlin braucht dich!* Klaus Kohlmeyer beschreibt sie an anderer Stelle, an der auch für ein Landesprogramm geworben wird.²⁵

der Initiativstelle Berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten (IBQM) beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Berlin 2006.

- 21 Das Berliner Projekt BQN, wurde damals beim Integrationsbeauftragten von Andreas Germershausen geleitet und von Klaus Kohlmeyer beraten. Es wurde nach Auslaufen dieser Förderung und ihrem Umbau »outgesourct« und als BQN e.V. zum Träger von *Berlin braucht dich!* (vgl. hierzu die folgenden Kapitel).
- 22 Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration: Expertise »Kompetenzerfassung« – FrauenComputerZentrumBerlin e.V. (=Berliner Beiträge zur Integration und Migration), Berlin 2006.
- 23 Der Regierende Bürgermeister. Senatskanzlei: Pressemitteilung vom 21.6.2006.
- 24 www.kompetenzen-foerdern.de/2522.php
- 25 Kohlmeyer, Klaus: Gutachten. Berlin: Europäische Modellmetropole für Integration und Vielfalt. Die schulische und berufliche Bildung junger Migrant/innen, Berlin 2006, S. 5f.

Die Methode hat drei Bausteine, nämlich einen Satz aufeinander folgender Einzelschritte, Modellbildung und Exemplarik sowie dosierter Partnereinbindung und Verantwortungsgemeinschaft.²⁶ Das Paket der aufeinander folgenden Einzelschritte besteht aus: »1. fundierter Problemanalyse durch einschlägige Experten/Expertinnen und Bewertung des Status Quo auf Basis eines »gesicherten Integrationswissens«, 2. Herausfiltern von tragfähigen Lösungsansätzen als Referenzmodelle und Ableiten von Arbeitsaufgaben für die relevanten Akteure, 3. Weiterentwicklung und Erprobung innovativer Lösungsansätze im Handlungsfeld und 4. Transfer erfolgreicher Ansätze in Politik und Praxis erst dann, wenn integrative Wirkungen nachweisbar sind.

Die Modellbildung soll sich entlang der biografischen Phasen der Berufseinkündigung entwickeln; die Partnereinbindung soll nicht im Sinne von »alle-an-einen-Tisch«, sondern fokussiert und nach Entscheidungsebenen erfolgen. Dem Integrationsbeauftragten und seiner Dienststelle kommt in dieser Strategie eine Schlüsselstellung zu.

Reformoptimismus ...

In der Zusammenschau der im Kontext des Bundesprogramms formulierten Transferperspektiven für Berlin und der Skizze zur BQN-Methode zeigt sich in der Rückschau ein vermutlich zeitgebunden überschießender Reform-Optimismus, aber auch eine gewisse Überschätzung von Expertise und Expertentum. So konnte die Idee der Produktion eines »Gesicherten Integrationswissens« und eines daraus abgeleiteten wirksamen Wissens-Managements unter Qualitäts-Gesichtspunkten damals und später nur teilweise umgesetzt werden.

Insbesondere wird sich die Hoffnung auf ein Landesprogramm zur Integration von Migrant*innen im Prozess des Übergangs Schule – Beruf nicht erfüllen. Die Impulskraft von BQN und das Durchsetzungspotenzial des Integrationsbeauftragten – nicht als Person, sondern als Amt – werden überschätzt, die Schwierigkeiten, Widerstände und Hindernisse unterschätzt. Es kann aber durchaus sein, dass es genau dieser Optimismus war, für den viele Mitstreiter*innen gewonnen werden konnten.

26 »Verantwortungsgemeinschaft« wird zur selben Zeit zu einem Schlüsselkonzept der entstehenden Arbeitsgemeinschaft Weinheimer Initiative.

Integration und Desintegration im Wettlauf?

Einen Einblick in die Ausgangslage, die am Ende des BQN-Vorhabens in Berlin erreicht war, gibt ein Nachhaltigkeitsreport,²⁷ der neben Dokumentenanalysen auch auf einem »Lokaltermin« basierte, der in Berlin am 23. und 24. März 2006 stattfand.

Auf der einen Seite habe sich – so heißt es im Report – Aufmerksamkeit und Aktivität für die Förderung von Ausbildungs- und Berufsperspektiven junger Menschen mit Einwanderungsgeschichte erheblich verstärkt, auf der anderen Seite mehrten sich nach Ansicht der am Projekt in Berlin Beteiligten »Anzeichen von sozialer Desintegration, gerade bei Jugendlichen, die z.T. in den Medien weit über Berlin hinaus erhebliche Beachtung finden. Stichworte sind hier z.B. die »Rütli-Schule« und die so genannten »Neuköllner Verhältnisse«, oder auch die Beachtung, die Filme wie »Knallhart« in der allgemeinen Öffentlichkeit gefunden hätten.«²⁸ Es wird von einem »Wettlauf zwischen Integration und Desintegration« gesprochen. Vor diesem Hintergrund bestehe ein erheblicher Handlungsdruck.

Idee: Integrationspolitischer Qualitätstreiber für den Übergang Schule – Beruf

Vor dem Hintergrund dieses Spannungsverhältnisses zwischen Integration und Desintegration wurden die damals entwickelten Ansätze, die Förderung der Übergänge von der Schule in Ausbildung und Arbeitswelt aufzunehmen, als eine positive Antwort eingeschätzt. So auch der Tenor beim »Lokaltermin«: »Die BQN-Partner äußerten durchgehend ihre Zufriedenheit mit der von BQN eingeschlagenen Vorgehensweise, über Bestandsaufnahmen und exemplarische Erprobungen zu verbesserten Handlungsansätzen zu gelangen. Dies und die Trägerschaft des Vorhabens durch die Senatsdienststelle des Beauftragten für Integration und Migration markieren – folgt man den Diskussionsbeiträgen – diejenigen Punkte, durch die sich BQN von

27 Kruse, Wilfried: Nachhaltigkeitsreport. Lokale Netzwerke zur Berufsintegration von jungen Migrantinnen und Migranten am Ende der Projektförderung (=sfs-Beiträge aus der Forschung Band 158), Dortmund 2007.

28 Ebd., S. 75.

der Vielzahl anderer Vorhaben in Berlin unterscheidet.«²⁹ Dem Ansatz wird also insgesamt eine treibende Funktion zugetraut, insbesondere auch unter Qualitätsgesichtspunkten. Dies gilt insbesondere auch für das Handlungsfeld »Öffnung der Ausbildung im Öffentlichen Dienst«, in dem das Projekt durch die Bildung einer Steuerungsgruppe am Weitesten vorangekommen war. Bemerkenswert ist, dass schon damals die Einstellungsverfahren im Öffentlichen Dienst kritisch analysiert wurden; eine Perspektive, die erst Jahre später praktische Bedeutung erlangte.³⁰

Auch die Frage nach einer wirksamen integrationspolitischen Koordinierung wird damals bereits aufgeworfen: »Denn eine Koordinierung, die lediglich eine politisch gewollte, aber im strikten Sinne unverbindliche Initiativfunktion wahrnimmt, wie es für das BQN-Vorhaben charakteristisch war, wird dem wachsenden Gestaltungsbedarf in einem sich ausdifferenzierenden, pluralen Übergangs-System [...] nicht gerecht. Es muss also nach übergreifenden Steuerungsstrukturen Ausschau gehalten werden, die der Gefahr einer Verbürokratisierung entgegen und dem BQN seine – aus der Integrationsproblematik sich legitimierende – treibende Funktion belassen.«³¹

Man kann also sagen, dass zum Zeitpunkt der Vorlage des Integrationskonzepts 2007 im Feld des Übergangs Schule-Arbeitswelt beim Integrationsbeauftragten ein erhebliches Problemverständnis entfaltet war, insbesondere auch in Hinblick auf Koordinierung, Steuerung, Qualitätssicherung und Institutionalisierung.

Leitprojekt »Erhöhung der Ausbildung im Öffentlichen Dienst« ...

Das Leitprojekt »Erhöhung der Ausbildung im Öffentlichen Dienst« ist im Grunde identisch mit der auf den Öffentlichen Dienst gewendeten und auf ihn konzentrierten Konzeption des damals beim Integrationsbeauftragten angesiedelten »Beruflichen Qualifizierungsnetzwerk für Migrantinnen und Migranten«. Gegenüber dessen breiterer Anlage stellt diese Konzentration zugleich eine Verengung dar.

²⁹ Kruse, Wilfried: Nachhaltigkeitsreport, S. 97.

³⁰ Vgl. Kapitel 8.

³¹ Kruse, Wilfried: Nachhaltigkeitsreport, S. 97.

Die Konzentration auf den Öffentlichen Dienst hatte vor allem den Grund, dass hier der Anteil der Beschäftigten aus Einwandererfamilien besonders niedrig war. Aufgrund des seit 2002 bestehenden Einstellungsstopps im Öffentlichen Dienst des Landes konnte eine Erhöhung des Anteils nur über die Ausbildung erfolgen. Auch in der Ausbildung war der Anteil von Personen aus Familien mit Einwanderungsgeschichte sehr niedrig. Vor diesem Hintergrund wollte der Senat auch als Arbeitgeber Verantwortung übernehmen.

Folglich wurde neben der Praktikabilität und Aussicht auf einigermaßen rasche Erfolge im Integrationskonzept auf folgende Punkte hingewiesen: Der Öffentliche Dienst sei bei qualifizierten Jugendlichen mit Migrationshintergrund kein vorrangiges Berufsziel, Bewerber*innen seien zu wenig auf die Auswahlverfahren vorbereitet und diese zu selten nach dem fair-test-Verfahren aufgebaut. Zudem werde der Umstand, dass ein »Bedarf an kulturspezifischen Kompetenzen« in der Verwaltung bestehe, bei den personalpolitischen Entscheidungen nicht berücksichtigt.

Das Leitprojekt konnte über diese Bestandsaufnahme hinaus auf Maßnahmen aufbauen, die bereits in der Pilotphase eingeleitet waren: die Bildung eines Steuerungsgremiums zum Thema »Ausbildung von Migranten*innen im Öffentlichen Dienst« und der Umstand, dass bereits seit 2005 bei den Ausschreibungen für Ausbildungsplätze ein Zusatz eingefügt wurde, der lautet: »Wir begrüßen ausdrücklich Bewerbungen von jungen Menschen nichtdeutscher Herkunft, die die Voraussetzungen erfüllen.« Der Rahmen war damit aufgespannt und eine Reihe von Problematiken schon angesprochen, die in den nächsten Jahren eine erhebliche Rolle spielen sollten, wie z.B. die Einstellungsverfahren.

... und seine Umsetzung als Kampagne *Berlin braucht dich!*

2008 wurde die Umsetzung der Kampagne zur weiteren Öffnung der Ausbildung im Öffentlichen Dienst für Jugendliche mit Migrationshintergrund ausgelagert. Ein externer Träger wird gegründet und betreibt unter dem schon eingeführten Namen BQN im Auftrag des Integrationsbeauftragten ausschließlich *Berlin braucht dich!*. Auf diese Weise sind die im Zuge der vorherigen Projektarbeit aufgebauten Kompetenzen und die entstandenen Zugänge für die weitere Arbeit gesichert.

Startete das Vorhaben zunächst mit dem Öffentlichen Dienst, so kamen 2009 Unternehmen, an denen das Land beteiligt ist, im Folgenden »Öffentliche Unternehmen« genannt, hinzu. Die Entscheidung für eine Konzentration auf den Öffentlichen Dienst und die Öffentlichen Unternehmen war in verschiedener Hinsicht folgenreich. Dies wird in den folgenden Kapiteln immer wieder zum Thema. Zu Beginn von *Berlin braucht dich!* war noch unentschieden, wie die Konzentration auf den Öffentlichen Dienst zu verstehen ist: als ein zeitlich begrenzter Öffnungsimpuls, der beispielhaft und transferorientiert auch für andere Wirtschaftssektoren der Stadt steht,³² oder als langfristig angelegte ›Durcharbeitung‹ des Öffentlichen Dienstes und der Landesbetriebe unter der integrationspolitischen Leitfrage nach gleichen Chancen für junge Menschen mit Migrationsgeschichte. Damit würde auch die Chance bestehen, die Nachfrageseite selbst als ein – kooperatives – Gestaltungsfeld zu sehen und – im Sinne von Querschnittspolitik – Verbindung zu arbeitspolitischen Ansätzen, wie z.B. Diversity, herzustellen.

Die dahinterliegende politische Frage war, ob genügend Zeit ist oder eingeräumt werden kann, die jetzt erfolgende Öffnung der Nachfrageseite (Arbeitgeber des Öffentlichen Dienstes) als exemplarisches Beispiel guter Politik zu nutzen und auszubauen, oder ob es angesichts eines sich anbietenden Zeitfensters und damit der günstigen Gelegenheit eher angeraten sei, die Aktivitäten schnell auszuweiten, um aus *Berlin braucht dich!* eine prominent sichtbare stadtweite Aktion zu machen.

Die Entscheidung fiel in den ersten folgenden Jahren immer wieder zugunsten der weiteren Konzentration auf den Öffentlichen Dienst und die Öffentlichen Betriebe aus. Erst später erfolgte eine Erweiterung zu Betrieben des Metall- und Elektrosektors und punktuell zu weiteren großen Ausbildungsbetrieben anderer Branchen.

Auf jeden Fall aber ist – auch durch die erheblichen Ressourcen, die in *Berlin braucht dich!* gehen – Berufsausbildung als ein besonders wichtiges integrationspolitisches Handlungsfeld gesetzt. Konfrontiert ist Integrationspolitik darin mit der »dualen Berufsausbildung« und ihrer starken Stellung der ausbildenden Betriebe u.a. mit dem Umstand, dass die Betriebe ent-

32 Kruse, Wilfried: Berlin braucht dich! – über den Öffentlichen Dienst hinaus? Eine Recherche zu Integration und dualer Berufsausbildung. Expertise für BQN Berlin/Dortmund 2010. Auch als PDF: https://www.bqn-berlin.de/site/assets/files/1140/bqn_berlin_expertise_ausbildung.pdf

scheiden, wem sie einen Ausbildungsvertrag geben. Das ist ein wesentliches rechtliches und faktisches Merkmal des deutschen Berufsbildungssystems mit weitreichenden Folgen. Nicht nur die fachlich-inhaltliche, sondern vor allem auch die übergangsbiografische und kooperative Ausgestaltung dieses Felds wird damit zur zentralen Gestaltungsherausforderung.

Abbildung 1: Plakat »Erleuchtung«



Copyright: kursiv Kommunikationsdesign, Katrin Schek;
 Foto: Barbara Dietl.

Fazit

In diesem ersten Kapitel wurde gezeigt, wie das integrations- und teilhabepolitische Ziel der Öffnung von Berufsausbildung für junge Leute mit Migrationshintergrund oder – wie wir heute sagen würden – aus Familien mit Einwanderungsgeschichte in die Erneuerung der Berliner Integrationspolitik seit 2007 eingebettet ist. »Öffnung der Berufsausbildung« war und ist nur ein Handlungsfeld von Integrationspolitik, aber eines mit erheblicher Bedeutung, sowohl hinsichtlich seiner konkreten und tatsächlichen Ausgestaltung als auch in einem exemplarischen Sinne als Feld, in dem sich Integration oder Teilhabe als Politik mit ihren Entscheidungen, ihren Optionen, Widerständen und Widersprüchen ausbuchstabiert.

Das Integrationskonzept von 2007 markiert die definitive Abkehr von der bisherigen »Ausländerpolitik« zugunsten eines komplexen und handlungsorientierten integrationspolitischen Ansatzes für die Einwanderungsstadt Berlin. Deutschland befindet sich seit Ende der 1990er Jahre auf dem Weg zu einer erneuerten Integrationspolitik. Berlin nimmt insofern keine Sonderrolle ein, geht aber anderen Bundesländern bei der Konkretisierung von Integrationspolitik, ihrer politisch-institutionellen Verankerung als Querschnittsaufgabe und der Verabschiedung eines Partizipations- und Integrationsgesetzes im Jahr 2010 voraus. Mit der Doppelbezeichnung »Partizipation« und »Integration« wird im Übrigen dem Umstand Rechnung getragen, dass die Mehrheit der Menschen mit Einwanderungsgeschichte schon viele Jahre oder gar Jahrzehnte in Berlin leben oder sogar hier geboren und aufgewachsen sind; es also nicht um Integration, sondern um Teilhabe geht. Denn auch begrifflich muss das veränderte Verständnis – von der Anwesenheit zur Zugehörigkeit – zum Ausdruck gebracht werden, was nur allmählich und teilweise noch unbefriedigend gelingt.

Das Integrationskonzept beinhaltet in seiner handlungsorientierten Anlage über Handlungsfelder, Leitprojekte und Indikatoren eine strategische Vorgehensweise, in der Leitprojekten für die jeweiligen Handlungsfelder eine Hebelfunktion zugeschrieben wird. Im Rahmen der Handlungsstrategie »Integration ins Erwerbsleben« wird nun als ein Handlungsfeld Ausbildung identifiziert, als zentraler Indikator der Anteil von Auszubildenden mit Migrationshintergrund genannt und die Erhöhung des Anteils in der Ausbildung im Öffentlichen Dienst als ein Leitprojekt eingeführt.

Auch die Aufmerksamkeit auf die Öffnung der Berufsausbildung für junge Menschen aus Familien mit Migrationsgeschichte ist keine Berliner Besonderheit, denn die kritische Situation am Übergang von der Schule in die Berufsausbildung hatte schon seit geraumer Zeit zu Aktivitäten auf kommunaler Ebene geführt und war Gegenstand von Förderprogrammen verschiedener Bundesländer und des Bundes. An einem einschlägigen Förderprogramm des Bundesbildungsministeriums zur Netzwerkbildung zwischen den Akteuren im Übergang war der Berliner Integrationsbeauftragte selbst mit einem Projekt beteiligt.

Die Besonderheit des Berliner Ansatzes ist darin zu sehen, dass die Entscheidung getroffen wurde, bei den integrationspolitischen Bemühungen um eine Öffnung der Berufsausbildung den Öffentlichen Dienst zu priorisieren. Neben der Tatsache, dass der Anteil von Jugendlichen aus Familien mit Migrationsgeschichte im Öffentlichen Dienst zum damaligen Zeitpunkt sehr niedrig war, wurde für diese Prioritätenentscheidung ausschlaggebend, dass der Öffentliche Dienst politischen Vorhaben zugänglich ist und Berlin mit dem eigenen Öffentlichen Dienst eine Vorreiter- und Vorbildfunktion wahrnehmen könnte. Dies mündete in eine Kampagne der Öffentlichen Arbeitgeber, die unter dem Motto »Berlin braucht dich!« junge Menschen mit Migrationshintergrund motivieren sollte, sich beim Öffentlichen Dienst zu bewerben. Als erster Schritt der Umsetzung des im Integrationskonzept formulierten Leitprojekts stieß *Berlin braucht dich!* auf großes Interesse und löste tatsächlich einen Anstieg des Anteils von Auszubildenden mit Migrationshintergrund im Öffentlichen Dienst und bei den später hinzukommenden Betrieben mit Landesbeteiligung aus.

In der Rückschau zeigt sich, dass diese Entscheidung für die Priorisierung des Öffentlichen Dienstes weitreichende und zum Teil widersprüchliche Konsequenzen hatte. Hiervon ist den folgenden Kapiteln die Rede. Aber auch die Anlage der Kampagne zeigt eine gewisse Einseitigkeit, weil ihre Hauptadressaten nicht auch die Betriebe sind, sondern primär junge Menschen als potenzielle Bewerber*innen für einen Ausbildungsplatz im Öffentlichen Dienst. Insofern teilt die Kampagne bei ihrem Start den »Zeitgeist«, vor allem auf die Motivationen und die mitgebrachten Kompetenzen der jugendlichen Bewerber*innen zu blicken und weniger auf eine an Vielfalt orientierte und ihr förderliche betriebliche Ausbildungsgestaltung. Damit ist eine weitere schwierige Problematik benannt, die in den Folgejahren die Entwicklung des Leitprojekts beeinflussen wird.

Abbildung 2: Plakat zu »Bewirb dich jetzt beim Land Berlin«



Copyright: kursiv Kommunikationsdesign, Katrin Schek;
Foto: Barbara Dietl.

Schließlich wird gerade auch dann, wenn man den Blick stark auf die jungen Menschen und deren individuelle Voraussetzungen für eine erfolgreiche Ausbildung richtet – was eben in sich schon zu einseitig ist – eine Schwäche des Integrationskonzepts von 2007 deutlich: nämlich die fehlende konzeptionelle und operative Verknüpfung zwischen den beiden Handlungsstrategien »Integration ins Erwerbsleben« und »Integration durch Bildung«. Damit ist ein integrationspolitisches Grundsatzproblem aufgeworfen, das

als Frage der Ausgestaltung von Integration als Querschnittsaufgabe in den folgenden Kapiteln immer wieder zur Sprache kommt.