



Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Grünbuch der Europäischen Kommission „Migration und Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme“¹

Das Grünbuch „Migration und Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme“ vom 3. Juli 2008 KOM (2008) 423 endgültig ist als Teil der Sozialagenda² und in Balance zur 2000 vereinbarten Lissabon Strategie für Wachstum und mehr Arbeitsplätze zu sehen. Der Deutsche Verein beteiligt sich mit dieser Stellungnahme an dem mit dem Grünbuch verbundenen Konsultationsverfahren. Er begrüßt – unter Betonung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten – grundsätzlich die Initiative der Europäischen Kommission, eine Debatte darüber einzuleiten, wie die Bildungspolitik den Herausforderungen infolge der Einwanderung und der EU-internen Mobilität besser gerecht werden kann. Der Deutsche Verein wird diese Debatte auch zukünftig kritisch begleiten.

A. Politische Herausforderungen

Der Schlüssel für eine erfolgreiche gesellschaftliche Integration aller jungen Menschen liegt in der Bildung. Je früher Kinder gleiche Bildungschancen erhalten, umso weniger können sich durch Lebenslagen bedingte nachteilig wirkende Strukturen verfestigen und die soziale Herkunft die Bildungsbiografie von Kindern bestimmen. Durch eine umfassende

¹ Verantwortliche Referentin in der Geschäftsstelle: Petra Mund. Die Stellungnahme wurde von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet, in den Fachausschüssen „Jugend und Familie“ sowie „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ beraten und vom Präsidium des Deutschen Vereins am 3. Dezember 2008 beschlossen.

² Eine erneute Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts vom 2. Juli 2008, KOM (2008) 412 endgültig.

Bildung werden die Chancen junger Menschen auf eine eigenverantwortliche Lebensführung und gesellschaftliche Teilhabe erhöht.

Nationale und internationale Forschungsergebnisse zeigen, dass gerade junge Menschen in sozial benachteiligten Lebensverhältnissen im besonderen Maße bildungsbenachteiligt sind. Zu dieser Gruppe der bildungsbenachteiligten Kinder und Jugendlichen zählen auch jene mit Migrationshintergrund.

Die im Grünbuch analysierten Befunde hinsichtlich der Bildungsbenachteiligung von Migrant*innen treffen an vielen Stellen auch auf die Situation der jungen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland zu. Es ist unbestritten, dass diese Kinder und Jugendlichen oftmals einer frühzeitigen, differenzierten und bis zum Abschluss der Sekundarstufe II besonderen Förderung bedürfen.

Der Deutsche Verein weist jedoch darauf hin, dass die identifizierten Disparitäten in den Bildungserfolgen und Bildungsabschlüssen junger Menschen mit Migrationshintergrund und die daraus resultierende notwendige individuelle Unterstützung in einem hohen Maße auf die Unterschiede in der sozialen Herkunft und nicht vorrangig auf den Migrationshintergrund zurückzuführen sind. Vor einer Kulturalisierung sozialer Probleme wird daher nachdrücklich gewarnt.

Aus Sicht des Deutschen Vereins stellen vielmehr die Erhöhung der Durchlässigkeit des Schulsystems für *alle* Kinder und Jugendlichen – unabhängig ihrer sozialen Herkunft – und die Etablierung einer gesellschaftlichen Mentalität, in der die Diversität der Kulturen die Normalität darstellt und etwaige Probleme vor dem Hintergrund der sozialen Zugehörigkeit reflektiert werden, die zentralen jugendpolitischen Herausforderungen dar.

Ausgehend von dieser Grundannahme beziehen sich die folgenden Ausführungen, wenngleich sie junge Menschen mit Migrationshintergrund im Fokus haben, gleichzeitig immer auf alle jungen Menschen aus sozioökonomisch benachteiligten Lebenslagen.

B. Politische Antworten

Der Deutsche Verein teilt die Auffassung, dass die von der Europäischen Kommission angeführten Politikansätze und Konzepte zum Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund beitragen können.

Wenn die Neuorganisation der Bildungssysteme jedoch tatsächlich gelingen soll, ist es aus Sicht des Deutschen Vereins von zentraler Bedeutung, an einem ganzheitlichen Bildungsverständnis, das den Zusammenhang von sozialem, schulischem und emotionalem Lernen betont und von den Bedürfnissen der Kinder ausgeht, anzusetzen.

Der Deutsche Verein spricht sich daher mit Nachdruck dafür aus, das Denken und Handeln in institutionellen Kategorien und die Zuweisung separierender Einzelzuständigkeiten zu überwinden und im kommunalen Raum ein kohärentes Gesamtsystem von Bildung, Erziehung und Betreuung zu etablieren. Erst durch die Verbindung der Lebens- und Lernwelten junger Menschen in Kommunalen Bildungslandschaften³ werden bestehende strukturelle Hindernisse beseitigt, bessere Integrationsmöglichkeiten geschaffen und Bildungserfolge nicht mehr durch soziale Herkunft determiniert.

Neben dem Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften und dem Abbau der innerschulischen Strukturdefizite des Schulsystems sieht der Deutsche Verein den Ausbau der Ganztagschulen als einen zentralen Schlüssel zur Überwindung der Disparitäten im gegenwärtigen Bildungssystem an. Die Ganztagschule erweitert speziell für Kinder und Jugendliche mit einer nichtdeutschen Erstsprache und aus einem bildungsfernen Milieu die Möglichkeiten gezielter Förderung.

Folgende Ansätze sind aus Sicht des Deutschen Vereins besonders geeignet, um zum Bildungserfolg junger Menschen mit Migrationshintergrund beizutragen:

Stärkere Einbeziehung der Eltern von jungen Menschen mit Migrationshintergrund

³ Vgl. Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften, NDV 2007, 294–304.

Die erfolgreiche Organisation von (vor-)schulischer und beruflicher Bildung setzt entsprechende familiäre Ressourcen voraus. Obwohl der Bedarf an Bildung, Beratung, Orientierung und Austausch von Familien mit Migrationshintergrund oft besonders groß ist, ist jedoch die tatsächliche Beteiligung an kommunikativen Netzwerken des schulischen Geschehens, wie Elternabenden, Elternsprechstunden und informellen Gesprächen, häufig nur denjenigen Migranteneltern möglich, auf die seitens der Schule und der Lehrer in angemessener Form zugegangen wird. Erzieher/innen, Lehrer/innen und Schulsozialarbeiter/innen müssen durch Bildungsangebote für die Notwendigkeit der Einbindung der Eltern und der Zusammenarbeit mit Eltern sensibilisiert und geschult werden. Es gilt, die interkulturellen Kompetenzen bei diesen Berufsgruppen insgesamt zu fördern.

Der Deutsche Verein sieht die stärkere Einbeziehung der Eltern als eine zentrale Strategie an, um den beschriebenen Problemen zu begegnen, und empfiehlt, die vielerorts gewonnenen positiven Erfahrungen aus Projekten zur Einbeziehung der Eltern im Elementar-, schulischen und außerschulischen Bereich zu nutzen und zu fördern. Eine enge Zusammenarbeit insbesondere von Schulen, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und den kommunalen Migrationsdiensten ist hier erforderlich. Angebote der Familienbildung leisten einen wichtigen Beitrag zur Einbeziehung der Eltern von jungen Menschen mit Migrationshintergrund in die erfolgreiche Organisation von Bildungsprozessen. Der Deutsche Verein empfiehlt daher, niedrigschwellige Angebote der Familienbildung flächendeckend auszubauen. Hilfreich ist ferner der Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, um gelungene Konzepte kennenzulernen und gegebenenfalls vor Ort umzusetzen. Für einen gelingenden Wissenstransfer ist dabei ein mehrdimensionaler Austausch, ein Austausch auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, nötig.

Konsequente Sprachförderung im Elementarbereich und in der Schule

Insbesondere der Erwerb der Sprache des Aufnahmelandes ist aus Sicht des Deutschen Vereins ein zentrales Instrument für die erfolgreiche Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund und die Sicherung ihrer dauerhaften gesellschaftlichen Teilhabe. Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, Mehrsprachigkeit und kulturelle Diversität als Ressourcen zu sehen und neben dem Erwerb der Sprache des Aufnahmelandes auch das

Erlernen und kompetente Gebrauchen von verschiedenen Sprachen – der Muttersprache, sowie von Zweit- und Drittsprachen – als ein Ziel für alle Kinder zu betrachten.

Dabei kann es gerade bei Kleinkindern nicht um eine unterrichtsartige Sprachvermittlung gehen, sondern es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine spielerische und alltägliche Sprachaneignung insbesondere der Sprache des Aufnahmelandes ermöglichen.

Die in allen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland regelhaft im Elementarbereich stattfindende Sprachstandserhebung bzw. Sprachstandstests und Sprachförderung, sind wichtige Instrumente für eine gezielte und individuelle Förderung von Kindern mit Sprachdefiziten.

Der Deutsche Verein betont, dass sich Sprachförderung nicht nur auf die ersten Lebensjahre und den vorschulischen Bereich beschränken darf, sondern während der gesamten Schullaufbahn kontinuierlicher Bestandteil des Regelunterrichts sein muss.

Das Erlernen der Sprache des Aufnahmelandes durch junge Menschen mit Migrationshintergrund schließt jedoch nicht den Erwerb ihrer Herkunftssprachen aus.

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, die durchgängige Förderung von Zwei- und Mehrsprachigkeit im Regelsystem zu implementieren.

Gezielte Qualifizierung aller Fachkräfte

Die Fachkräfte aller Institutionen (Elementarbereich, Schule, außerschulische Bildung) werden im Rahmen ihrer Ausbildung bislang nicht regelhaft für den Umgang mit der Heterogenität der Kulturen qualifiziert. Der Deutsche Verein empfiehlt hier eine verstärkte Fort- und Weiterbildung insbesondere für Lehrkräfte und sozialpädagogische Fachkräfte, damit die erforderlichen interkulturellen Kompetenzen vermittelt werden können.

Damit es auch auf der Ebene der Organisationen zu einer interkulturellen Öffnung und einem Diversity Management kommt, spricht sich der Deutsche Verein zudem dafür aus, im Rahmen einer gezielten Organisationsentwicklung interkulturelle Lernprozesse zu initiieren.

C. Rolle der Europäischen Union

Grundsätzlich begrüßt der Deutsche Verein die Initiative der Europäischen Kommission, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch den Austausch in Fragen der Bildungspolitik zu intensivieren; er betont jedoch die vertraglich festgelegten Zuständigkeiten zwischen der EU und den Nationalstaaten im Bereich der Bildung – die Mitgliedstaaten als primär Verantwortliche, die Gemeinschaft in komplementärer Funktion – und weist im Besonderen auf die föderale Struktur in Deutschland hin.

Mit dem „Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen“, den Programmen „Lebenslanges Lernen“ und „Jugend in Aktion“ sowie den Programmen „Urban II“ und „Urbact“ wurden in den letzten Jahren bereits einige europäische Förderprogramme für die Bereiche Bildung und Integration aufgelegt. Der Deutsche Verein begrüßt, dass diese Programme zumeist sowohl konkrete Projekte als auch Netzwerkaktivitäten zum Wissensaustausch fördern, d.h. dass durch diese Initiativen lokale Strukturen direkt profitieren, aber auch der Wissenstransfer unterstützt wird. Mit dem ESF-kofinanzierten Programm „Lernen vor Ort“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ist aktuell ein weiteres Programm für ein kommunales, ressortübergreifendes und ganzheitliches Bildungsmanagement (zur Umsetzung des Lebenslangen Lernens und als Teil der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung) etabliert worden. Der Deutsche Verein begrüßt den kommunalen Ansatzpunkt des Programms ausdrücklich und spricht sich ebenfalls für ein ganzheitliches Bildungsverständnis und lokales Gesamtsystem im Sinne von Kommunalen Bildungslandschaften aus. Der Deutsche Verein erwartet von dieser Struktur der Zusammenarbeit innovative Ansätze und kreative Impulse. Dennoch weist der Deutsche Verein auf die Notwendigkeit der flächendeckenden Umsetzung von Kommunalen Bildungslandschaften hin, da nur dadurch nachhaltige Verbesserungen der Bildungssituation für alle Kinder herbeigeführt werden können.

Der Deutsche Verein betont, dass europäische wie auch nationale Förderprogramme, die punktuell (derartige) neue Strukturen befördern, lediglich als Anfang, nicht als Ziel begriffen werden dürfen. Für wirksame und nachhaltige Veränderungen muss deshalb auf nationaler Ebene eine intensive Debatte geführt werden. Der Deutsche Verein sieht die Europäische Union in diesem Gefüge in der Rolle eines Impulsgebers, Moderators und Multiplikators.

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, dass die Chancen und Herausforderungen von Migration und Mobilität unter anderem im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung (OMK) erörtert werden. Im Bewusstsein der nationalen Zuständigkeit für die Bildungspolitik sieht der Deutsche Verein im Dialog der Mitgliedstaaten über Ziele und im Austausch über positive Ansätze und Konzepte sowie ihrem Transfer entsprechend der nationalen Erfordernisse eine Möglichkeit zur Überwindung der teilweise ausgrenzenden Kraft der Bildungssysteme.

Der Deutsche Verein sieht in der OMK grundsätzlich ein dynamisierendes Element europäischer Politik, das Mitgliedstaaten in die Pflicht nimmt und sozialpolitische Themen auf die europäische Tagesordnung setzt. Er weist allerdings darauf hin, dass die Entscheidungsverfahren, die die Bürgerinnen und Bürger in demokratischen Gremien auf allen Ebenen durchführen, nicht durch Maßnahmen aufgrund einer OMK verdrängt oder ersetzt werden dürfen. Im Übrigen wird zu bedenken gegeben, dass die OMK zu verschiedensten Themen ohnehin bereits einen erheblichen Berichtsaufwand für die Mitgliedstaaten und in diesem Fall die Bundesländer mit sich bringt, welcher nur durch einen konkreten Nutzen und Mehrwert für die Bürger/innen gerechtfertigt werden kann.

Der Gegenstand der OMK zur allgemeinen und beruflichen Bildung, die Verwirklichung der im Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ festgehaltenen strategischen Ziele und konkreten Teilziele, wird grundsätzlich begrüßt, da die hier formulierten Ziele den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts Rechnung tragen.

Angesichts der ähnlichen Herausforderung vieler europäischer Länder wäre aus Sicht des Deutschen Vereins das Ziel des verbesserten Zugangs zu allgemeiner und beruflicher Bildung jedoch stärker hervorzuheben. Die Teilziele, die diesen Aspekt aufgreifen, bleiben in ihren Ausführungen vergleichsweise unkonkret und könnten beispielsweise durch einen Fortschrittsindikator, der die Korrelation von sozio-ökonomischem Hintergrund der Eltern und Bildungserfolg des Kindes untersucht oder die Übergangsraten Grundschule – Gymnasium in den Blick nimmt, konkretisiert werden. Im Kontext von Vermittlung und Erwerb von sozialer und demokratischer Kompetenz werden dem Arbeitsprogramm nach lediglich die Schule und die Erwachsenenbildung als Bildungsakteure identifiziert. Der Deutsche Verein weist gerade diesbezüglich auf die zentrale Bedeutung außerschulischer

Bildungseinrichtungen, wie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Sportvereine, kulturelle Einrichtungen, und der Familie hin.

Grundsätzlich bewertet der Deutsche Verein Indikatoren als hilfreich, um die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems zu messen und Schwachstellen zu identifizieren. Indikatoren können ferner als Fortschrittsmesser dienen und europäische Vergleiche, und damit das voneinander Lernen, ermöglichen. In Bezug auf junge Menschen mit Migrationshintergrund weist der Deutsche Verein jedoch erstens auf die Schwierigkeiten in der statistischen Erfassung valider Daten hin und spricht sich zweitens gegen die Ermittlung von Indikatoren aus, die allein den Bildungserfolg junger Menschen mit Migrationshintergrund im Fokus haben. Derartige Indikatoren können zu einer Verfestigung der Kulturalisierung der Problematik beitragen und den Blick weg von dem ursächlichen Zusammenhang von Bildungserfolg und sozialer Herkunft lenken.

Gerade vor dem Hintergrund der Frage nach der demokratischen Legitimierung äußert sich der Deutsche Verein kritisch zu europäischen Zielvorgaben – sogenannten Benchmarks – im Bildungsbereich, die im Rahmen der OMK festgelegt werden. Er weist ferner darauf hin, dass Bildungsziele und -erfolge nur schwer quantifizierbar sind, insbesondere, wenn man von einem ganzheitlichen Bildungsbegriff ausgeht.

Als Grundlage für den Austausch im Rahmen der OMK begrüßt der Deutsche Verein eine vergleichende europäische Kinder- und Jugendforschung.

Schließlich würde es der Deutsche Verein begrüßen, wenn das Europäische Jahr 2010, das sich den Themen Armut und Ausgrenzung widmet und mit der Evaluation der Lissabon-Strategie zusammenfällt, als Möglichkeit genutzt würde, europäisch und national über Chancengerechtigkeit, Integration und Teilhabe zu diskutieren.

D. Zukunft der Richtlinie 77/486/EWG

Die „Richtlinie 77/486/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 25. Juli 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern“ schreibt verbindlich vor, dass den genannten Kindern ein kostenloser Einführungsunterricht in der Amtssprache oder einer der Amtssprachen des Aufnahmestaats geboten wird. Ferner sind die Aufnahmemitgliedstaaten aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern

geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Unterweisung der genannten Kinder in ihrer Muttersprache und in der heimatlichen Landeskunde zu fördern, damit insbesondere ihre etwaige Wiedereingliederung in den Herkunftsländern erleichtert wird.

Die Grundlage der Richtlinie ist die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Eltern.

Aus Sicht des Deutschen Vereins entspricht die ursprüngliche Intention und praktische Umsetzung der Richtlinie 77/486/EWG nicht mehr der heutigen Realität der Migration und den daraus resultierenden Anforderungen an die Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund. Zwar wird das Konzept des kostenlosen Sprachunterrichts und der Förderung der Muttersprache begrüßt, jedoch hat die Richtlinie in den letzten Jahrzehnten nur begrenzte Wirkungskraft entfaltet. Zentraler Mangel der Richtlinie ist, dass sie sich nur auf Kinder aus Ländern der Europäischen Union bezieht und Drittstaatsangehörige außen vor lässt. Darüber hinaus ist die Annahme, dass die Kinder und ihre Familien zu Gast in Deutschland wären, als Wanderarbeiter weiterwandern würden und/oder in ihr „Herkunftsland“ zurückkehren würden, nicht mehr zeitgemäß. Der Deutsche Verein sieht vor diesem Hintergrund keine zwingenden bildungspolitischen Gründe für eine Beibehaltung der Richtlinie. Vielmehr sind die Mitgliedstaaten gehalten, individuelle Konzepte für den Bildungserfolg aller jungen Menschen zu entwickeln und umzusetzen.