



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration

Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland

Studie erstellt für das
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und
die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration

Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland

Studie erstellt für das
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und
die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Eine Studie des
Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI)
durchgeführt im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Integration und Stadtteilpolitik“ des Bundesministeriums
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, betreut durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Projektleitung: Prof. Dr. Roland Roth, Dr. Frank Gesemann
Autoren der Studie: Dr. Frank Gesemann, Prof. Dr. Roland Roth, Dr. Jutta Aumüller
Quantitative Analysen und methodische Beratung: Dipl.-Psychologin Elvira Mauz, MPH

Danksagung der Autoren

Die Durchführung dieser Studie wäre nicht möglich gewesen ohne die Mitwirkung vieler Beteiligter. Herzlich bedanken möchten wir uns bei den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, beim Deutschen Städtetag, beim Deutschen Landkreistag und beim Städte- und Gemeindebund für die Unterstützung der schriftlichen Befragung von Kommunen, sowie insbesondere bei den (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeistern, den Landrätinnen und Landräten und den Verantwortlichen für die Integrationspolitik in Städten, Gemeinden und Landkreisen, die unsere Studie durch die Beantwortung des Fragebogens, die Mitwirkung an der telefonischen Befragung und den Vorort-Gesprächen in besonderer Weise mitgetragen haben. Ein besonderer Dank gilt auch der Bertelsmann Stiftung und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) für die Unterstützung der Studie mit Daten aus der Internet-Plattform „Wegweiser Kommune“ bzw. aus der Laufenden Raumbeobachtung (LRB), den Expertinnen und Expertinnen für kommunale Integrationspolitik, die sich kurzfristig zu Gesprächen über ihre Erfahrungen und Perspektiven sowie zur Reflexion von ersten Ergebnissen der vorliegenden Studie bereit erklärt haben.

Vorwort der Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer –

**Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und
Integration**



Die erfolgreiche Integration von Migrantinnen und Migranten in Deutschland entscheidet sich jeden Tag vor Ort: in der Familie, zwischen Arbeitskollegen, in der Schule, zwischen Nachbarn und Freunden oder in Vereinen.

In den vergangenen Jahren hat die kommunale Integrationspolitik angesichts zentraler integrationspolitischer Herausforderungen in den Städten, Gemeinden und Landkreisen immer mehr an Bedeutung gewonnen. Mit der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans, dem verstärkten Engagement von Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und vielen Kommunen hat das Politikfeld der „lokalen Integrationspolitik“ eine deutliche Aufwertung erfahren. Mit dem Nationalen Aktionsplan Integration wird diese Entwicklung weiter vorangetrieben. Um die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Integration und die Teilhabechancen für Menschen mit Migrationshintergrund vor Ort zu verbessern, wurden zahlreiche Maßnahmen in den Nationalen Aktionsplan Integration aufgenommen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Entwicklung und Fortschreibung kommunaler Gesamtstrategien zur Integration, die Erarbeitung von Leitlinien mit klaren Zielen und Handlungsprioritäten, die Stärkung der interkulturellen Öffnung der Verwaltung sowie die Verbesserung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten.

Die vorliegende Studie zum Stand kommunaler Integrationspolitik in Deutschland zeigt, dass der überwiegende Teil der Städte, Gemeinden und Landkreise der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund als kommunale Aufgabe eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen. Vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen gewinnt das Aufgabenfeld der kommunalen Integrationspolitik nicht nur in Großstädten mit hohen Bevölkerungsanteilen von Menschen mit Migrationshintergrund an Interesse. Auch in kleineren Städten, Gemeinden und Landkreisen steigt die Bedeutung kommunaler Integrationsstrategien. Wie Integrationspolitik in den einzelnen Kommunen letztlich ausgestaltet wird, hängt von vielfältigen

Faktoren und Rahmenbedingungen, wie Größe, Struktur und Ressourcen der Kommunen, aber auch dem lokalpolitischen Willen in den Städten, Gemeinden und Landkreisen ab.

Festzuhalten bleibt aber: Integration ist ein gesellschaftliches und politisches Schlüsselthema unserer Zeit. Integrationspolitik ist Politik für alle Menschen, egal ob zugewandert oder hier geboren. Integrationspolitik muss das Zusammenleben fördern und die Teilhabechancen aller Bewohner im Blick haben. Ziel ist es somit auch, Gesellschaft und Institutionen zu befähigen, mit Vielfalt umzugehen. In den vergangenen Jahren wurde auf Bundesebene mit den Integrationsgipfeln, dem Nationalen Integrationsplan und dem Nationalen Aktionsplan Integration vieles bewegt. Diese aktive Integrationspolitik hat viele Initiativen ausgelöst, wie die Studie eindrucksvoll belegt. Die Ergebnisse geben einen umfassenden Überblick über die Entwicklungen und Erfahrungen der Kommunen in ihrer integrationspolitischen Ausrichtung.

Es ist mir ein besonders wichtiges Anliegen, die Bedeutung der interkulturellen Öffnung der Verwaltung sowie der kommunalen Regelangebote hervorzuheben. Die Etablierung einer offensiven Anerkennungs- und Willkommenskultur für Migrantinnen und Migranten in den öffentlichen Einrichtungen wird zunehmend als wichtiger Bestandteil kommunaler Aktivitäten angesehen. Häufig fehlt es aber auch noch an systematischen Konzepten für die interkulturelle Öffnung und an ausreichender Unterstützung für eine strategische Ausrichtung. Die angestoßenen Prozesse gilt es daher in Zukunft weiter zu befördern. Die Handlungsempfehlungen der Studie, die bereits als Zwischenergebnisse in die Erarbeitung der Ziele und Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans Integration eingeflossen sind, bilden damit eine wichtige Grundlage für zukünftige Förderansätze. Wir werden in unseren Anstrengungen nicht nachlassen und mit der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans die Strategien interkultureller Orientierung weiter gezielt fördern. Dies gelingt nur durch die Erhöhung des

Anteils von Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst, durch die Förderung von interkulturellen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie durch die interkulturelle Ausrichtung öffentlicher Dienstleistungen und Angebote.



Prof. Dr. Maria Böhmer
Beauftragte der Bundesregierung für Migration,
Flüchtlinge und Integration,
Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin

Vorwort von Rainer Bomba,

Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung



Die Vielfalt unserer Bevölkerung spiegelt sich vor Ort in den Städten und Gemeinden wider. Dort entscheidet sich, ob Integration gelingt. Immer mehr Kommunen stellen sich dem Thema Integration mit großem Engagement und entwickeln Ziele und Maßnahmen für eine erfolgreiche Integration. Die Bedeutung der kommunalen Integrationspolitik spiegelt sich auch darin wieder, dass dies inzwischen nicht nur auf Großstädte, sondern auch auf jede zweite Kleinstadt oder Gemeinde zutrifft.

Dabei zeigt sich, dass Stadtentwicklung und Integration untrennbar miteinander verbunden sind. Viele Aufgaben der integrierten Stadtentwicklungsplanung berühren auch Fragen der Integration. Dies betrifft zum Beispiel den öffentlichen Raum als Ort des Aufeinandertreffens von Menschen unterschiedlicher Lebenssituationen und Herkunft und das unmittelbare Wohnumfeld. Integrationsmotor ist dabei der Stadt- oder Ortsteil.

Mit der Städtebauförderung unterstützen Bund und Länder die Gemeinden darin, den öffentlichen Raum entsprechend aufzuwerten und für alle im Stadtteil lebenden Menschen attraktiv zu gestalten. Darüber hinaus bieten Stadtteilzentren, Bürgerhäuser oder Mehrgenerationenhäuser Raum, an dem sich lokale Netzwerke und Integrationsmaßnahmen „verorten“ können. Sie sind gleichsam Identifikationsorte für alle Menschen im Stadtteil.

Gelingensbedingung für die Identifikation mit dem Stadtteil ist die aktive Beteiligung der im Stadt- oder Ortsteil lebenden Menschen. Die Bewohnerbeteiligung ist in der Stadtentwicklung ein seit Jahren erprobtes und erfolgreiches Instrument, das die Bundesregierung auch in Zukunft weiter stärken wird.

Von entscheidender Bedeutung für Teilhabe und Integration sind die Bildungschancen. Dies gilt umso mehr für benachteiligte, strukturschwache Stadt- und Ortsteile. Schulen und Tageseinrichtungen sind daher sowohl für die Stadtentwicklungs- als auch für die Integrationspolitik wichtige Partner. Bildung kann als

ein Bindeglied zwischen diesen beiden übergreifenden Politikfeldern angesehen werden. Ich halte es daher für außerordentlich wichtig, die örtlichen Kooperationen in diesen Feldern, vor allem in benachteiligten Stadtteilen noch zu intensivieren.

Im Ergebnis der Studie zeigt sich auch, dass es gerade die überörtlichen Netzwerke, Programme und Maßnahmen sind, die die Entwicklung von kommunalen Integrationskonzepten und Handlungsstrategien in hohem Maße angeregt und unterstützt haben. Es ist mir daher wichtig, die konzeptionelle und strategische Verzahnung von Stadtentwicklung, Integrationspolitik und Stadtteilentwicklung weiter zu befördern. Der Bund unterstützt dies im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) mit entsprechenden Handlungsempfehlungen für die Kommunen.

Mit der vorliegenden Studie verfügen wir erstmals über einen umfassenden Überblick zum Stand der kommunalen Integrationspolitik. Die Ergebnisse sind in den Nationalen Aktionsplan Integration eingeflossen und konnten so in dem entsprechenden Dialogforum „Integration vor Ort“ mit den dort Beteiligten aus den Ländern, von den Kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungswirtschaft, Stiftungen, Wohlfahrtsverbänden sowie der Wissenschaft erörtert werden. Dafür gilt mein herzlicher Dank. Das bislang Erreichte beeindruckt, ermutigt aber insbesondere auch dazu die Herausforderungen des demografischen Wandels anzunehmen und das Zusammenleben in einer vielfältiger werdenden Gesellschaft weiter zu verbessern und die Potenziale der Zuwanderung zu erkennen und auszuschöpfen.

Rainer Bomba
Staatssekretär im
Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung

Inhalt

	Kurzfassung	11
	1. Einleitung	16
	2. Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen	20
A.	Zentrale Handlungsfelder der kommunalen Integrationspolitik	27
	3. Vom Nationalen Integrationsplan zum Nationalen Aktionsplan: Der Beitrag der kommunalen Spitzenverbände	29
	4. Handlungsfeld 1: Integration als kommunale Querschnittsaufgabe	34
	5. Handlungsfeld 2: Unterstützung lokaler Netzwerke	44
	6. Handlungsfeld 3: Interkulturelle Öffnung der Verwaltung	52
	7. Handlungsfeld 4: Partizipation und bürgerschaftliches Engagement	59
	8. Handlungsfeld 5: Sprache und Bildung	68
	9. Handlungsfeld 6: Berufliche Integration	77
	10. Handlungsfeld 7: Sozialräumliche Integration	84
	11. Handlungsfeld 8: Förderung lokaler ethnischer Ökonomie	93
	12. Handlungsfeld 9: Engagement für Vielfalt und Toleranz	100
	13. Handlungsfeld 10: Information und Evaluation	108
B.	Übergreifende Fragestellungen der kommunalen Integrationspolitik	117
	14. Die Umsetzung der Empfehlungen in vergleichender Perspektive: Zur Bedeutung einer strategischen Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik	119
	15. Überörtliche Bezüge zum kommunalen Integrationsgeschehen	134
	16. Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland: Zentrale Ergebnisse und Entwicklungsperspektiven	145
	Literatur	153
	Anhang	161
	Liste der Gesprächspartner/innen in den Kommunen	170
	Liste der befragten Expertinnen und Experten	174
	Fragebogen mit Anschreiben	175

Kurzfassung

Bund, Länder und Kommunen haben im vergangenen Jahrzehnt ihre Anstrengungen verstärkt, um die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund gezielt und nachhaltig zu verbessern. Hierzu gehören die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes und eine weitreichende Neugestaltung der Integrationsförderung auf Bundesebene ebenso wie die Entwicklung von Konzepten und Leitlinien in den Ländern sowie die Bündelung und strategische Ausrichtung integrationspolitischer Maßnahmen in Städten, Gemeinden und Landkreisen.

Viele Kommunen unternehmen schon seit Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen, um die Integration von Zugewanderten zu fördern. Die Erkenntnis, dass die Bundesrepublik zu einer Einwanderungsgesellschaft geworden ist, die von gelingender Zuwanderung profitieren kann und die mit Migrationsbewegungen verbundenen Herausforderungen aktiv gestalten muss, hat auf kommunaler Ebene früh eingesetzt. Viele Städte, Gemeinden und Landkreise bemühen sich gegenwärtig verstärkt, aus den verschiedenen Ansätzen in den zentralen Handlungsfeldern integrationspolitische Gesamtkonzepte zu entwickeln.¹

In der Erklärung des Bundes und im Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan werden die integrationspolitischen Leistungen der Kommunen ausdrücklich gewürdigt. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat sich zudem in diesem Rahmen bereit erklärt, „einen Beitrag zu einer weiteren Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und zum Abbau noch entstehender Integrationsdefizite zu leisten“.² Die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände an ihre Mitglieder konzentrieren sich auf zehn zentrale Handlungsfelder der kommunalen Integrationspolitik.

Die vorliegende Studie zum „Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“ hat vor diesem Hintergrund eine doppelte Aufgabenstellung: Sie zielt zum einen darauf ab, die Erfahrungen der Kommunen mit der Umsetzung der Empfehlungen für die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans im Dialogforum „Integration vor Ort“ verfügbar zu machen.³ Zum anderen soll mit der Erweiterung des Wissensstandes und der Generierung von Empfehlungen ein Beitrag zur strategischen Weiterentwicklung kommunaler Integrationspolitik als einer ressortübergreifenden Steuerungsaufgabe geleistet werden.

Folgende Leitfragen liegen der Studie zugrunde: Wie bekannt ist der Beitrag der kommunalen Spitzenverbände zu den Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik in Städten, Gemeinden und Landkreisen? In welchem Umfang werden die Empfehlungen in den zentralen Handlungsfeldern umgesetzt? Erfolgt die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen eines integrationspolitischen Gesamtkonzeptes? In welchen Bereichen der zehn Empfehlungen besteht noch Handlungsbedarf? Welche Schwierigkeiten treten bei der Umsetzung auf? Welche Beispiele guter Praxis zeigen sich in den Kommunen?

1 Vgl. Gesemann/Roth 2009; 2010.

2 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007, S. 31ff.

3 Erste Ergebnisse dieser Studie wurden am 19. Mai 2011 im Dialogforum „Integration vor Ort“ präsentiert und bildeten dort eine wesentliche Grundlage für die Erarbeitung strategischer Ziele und Handlungsschwerpunkte.

Forschungsansatz und methodisches Vorgehen

Die vorliegende Studie zur kommunalen Integrationspolitik verfolgt mehrere Ziele: In Auswahl und Methodik geht es zum einen darum, die Struktur der kommunalen Ebene in Deutschland (Städte, Gemeinden und Landkreise) zu berücksichtigen und zum anderen darum, sowohl eine Repräsentativität als auch eine inhaltliche Tiefe der Erhebungen zu gewährleisten. Zur Realisierung dieses Ziels wurde eine Kombination quantitativer und qualitativer Methoden in einem mehrstufigen Verfahren eingesetzt. Hierzu gehörten (1) eine schriftliche Befragung von Städten, Gemeinden und Landkreisen, (2) vertiefende Telefoninterviews in Kommunen zu zentralen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik, (3) exemplarische Befragungen vor Ort sowie (4) Telefoninterviews mit Expertinnen und Experten der kommunalen Integrationspolitik.

In einer ersten Phase wurde eine repräsentativ angelegte Befragung von 228 Kommunen durchgeführt, die besonders von Zuwanderung geprägt sind und über einen Mindestanteil von Migranten an der lokalen Bevölkerung verfügen.⁴ In die Befragung wurden Großstädte, Mittelstädte, Kleinstädte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern sowie Landkreise einbezogen. Im Zentrum des zwölfseitigen Fragebogens standen die jeweils zwei bis drei konkreten Handlungsempfehlungen zu zentralen Themenfeldern der kommunalen Integrationspolitik, mit denen die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ihren Beitrag zum Nationalen Integrationsplan unterlegt hat.

In einer zweiten Phase wurden vertiefende Gespräche mit lokalen Ansprechpartnern zu zentralen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik geführt. Für diese mündliche Befragung wurden insgesamt 40 Kommunen auf der Grundlage von Recherchen und Ergebnissen der schriftlichen Umfrage ausgewählt. Zentrales Kriterium für die Auswahl war das angemessene Anregungs- und Erfahrungspotenzial der Kommunen in Bezug auf die Entwicklungen in einzel-

nen Handlungsfeldern. Bei der Auswahl wurde zudem auf eine ausgewogene regionale Verteilung und eine angemessene Berücksichtigung von Landkreisen und Kommunen in den neuen Bundesländern Wert gelegt.

In einer dritten Phase wurden exemplarische Gespräche und Diskussionsrunden in einigen ausgewählten Kommunen geführt. Mit Hilfe der Befragungen vor Ort wurden Hypothesen und Zusammenhänge, die sich aus den Ergebnissen der schriftlichen und telefonischen Befragungen ergaben, noch einmal in direkten Gesprächen erörtert und überprüft. In ausführlichen Gesprächen mit verschiedenen Gesprächspartnern wurden lokale Konzepte und Leitlinien, Erfahrungen mit der Umsetzung in einzelnen Handlungsfeldern und Erkenntnisse zu Erfolgsbedingungen und Schwierigkeiten intensiv besprochen.

Zum Abschluss der Erhebungen wurden mehrere Telefoninterviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt, die über umfangreiche Erfahrungen in der integrationspolitischen Beratung und Begleitung von Kommunen verfügen. Ziel war die Reflexion von ausgewählten Ergebnissen und Perspektiven einer Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik. Während der gesamten Laufzeit des Projekts wurden zudem Informationen und Materialien zu einzelnen Empfehlungen und Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik in systematischer Weise gesammelt und ausgewertet, um die Gestaltungsmöglichkeiten von Städten, Gemeinden und Landkreisen möglichst präzise beschreiben und analysieren zu können.

Zentrale Ergebnisse der Studie

Die kommunale Integrationspolitik wird von Städten, Gemeinden und Landkreisen in Deutschland als zentrales Thema bewertet: 71,5 % der befragten 228 Kommunen messen der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei. Der Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik wird vor allem von der Gemeindegröße und dem Migrantenanteil an der lokalen Bevölkerung beeinflusst: 98,5 % der Großstädte, 66,2 % der Mittelstädte, 63,0 % der Landkreise und 48,8 % der Kleinstädte und Gemeinden schreiben der Integration von Zugewanderten eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zu. Die Ergebnisse und die hohe Rücklaufquote von insgesamt 63,9 % belegen den hohen Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik.

4 Da Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund für kleinere Gemeinden nicht zur Verfügung standen, wurde ein Ausländeranteil von fünf Prozent in den alten und drei Prozent in den neuen Bundesländern als Mindestgröße für die Auswahl von Kommunen fest gelegt.

Viele Kommunen haben sich vom Defizitansatz gelöst und versuchen, die Chancen und Potenziale der Zuwanderung systematisch in den Blick zu nehmen. Dem demografischen Wandel und dem zunehmenden Fachkräftemangel kommt hierbei eine verstärkende Rolle zu. Die Integration von Zugewanderten wandelt sich in diesem Prozess von einer kommunalen Nischenrolle zu einer zentralen Zukunftsaufgabe von Städten, Gemeinden und Landkreisen.⁵ Es geht nicht mehr nur um die soziale Integration einer einzelnen Bevölkerungsgruppe, sondern um die Zukunftschancen der gesamten Kommune. Damit erweitert sich nicht nur die lokale Perspektive, sondern auch der Kreis der potenziellen Unterstützer einer aktiven Integrationspolitik.

Zu den Gründen für die Aufwertung des Handlungsfeldes gehören die Neuausrichtung der Integrationspolitik des Bundes und der Länder ebenso wie politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen vor Ort. Die Kommunen selbst nennen eine Vielzahl von Gründen für eine sehr hohe oder hohe Bedeutung der Integration von Migranten: von der demografischen Entwicklung über die Prävention von Konflikten bis hin zur zunehmenden sozialen Ungleichheit. Bemerkenswert ist, dass eher ressourcenorientierte Gründe, wie die demografische Entwicklung (77,9 % Zustimmung) oder unausgeschöpfte Potenziale von Zugewanderten (76,7 %), am häufigsten genannt werden und in der Rangliste der Gründe deutlich vor problembezogenen Begründungen, wie den Kosten mangelnder Integration (49,1 %) und sozialräumlichen Problemlagen (49,1 %) liegen.

Der Stellenwert der Integrationspolitik ist nicht nur von der Größe der Kommunen, sondern auch vom Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund abhängig: Die Gründe für das stärkere integrationspolitische Engagement von Städten, Gemeinden und Landkreisen mit höheren Migrantenanteilen dürften vor allem in der stärkeren Sensibilisierung dieser Kommunen in Bezug auf Chancen der Zuwanderung und Kosten der Nicht-Integration, aber auch in der größeren Sichtbarkeit von Migranten als Nutzer öffentlicher Dienstleistungen liegen. Ein höherer Migrantenanteil in der Kommune korrespondiert zudem häufig mit einem höheren Organisationsgrad und einer stärkeren Einforderung einer aktiven Integrationspolitik durch Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenorganisationen.

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung von Kommunen zeigen, dass der Bekanntheitsgrad des Beitrags

der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Nationalen Integrationsplan relativ hoch ist: 72,6 % der befragten Kommunen kennen die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände zur Integration vor Ort. Der Bekanntheitsgrad der Empfehlungen variiert allerdings stark nach Gemeindegrößen. Je größer die Kommune, desto bekannter sind auch die Empfehlungen: 96,9 % der Großstädte, 84,8 % der Landkreise, 67,6 % Mittelstädte und 29,3 % der Kleinstädte und Gemeinden kennen die Empfehlungen. Die Ergebnisse zeigen, dass viele der kleineren Städte und Gemeinden die Empfehlungen nicht kennen, selbst wenn sie der Integration von Zugewanderten eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen.

Der Umsetzungsgrad der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände ist allerdings durch deutliche Unterschiede nach Handlungsfeldern gekennzeichnet: Die hohe Bedeutung, die der Integration von Städten, Gemeinden und Kreisen zugeschrieben wird, spiegelt sich vor allem in den Handlungsfeldern „Lokale Netzwerke“, Engagement für „Vielfalt und Toleranz“, „Bürgerschaftliches Engagement“, „Sozialräumliche Integration“ „sowie „Sprache und Bildung“ wider, in denen die Handlungsempfehlungen der kommunalen Spitzenverbände zumeist von zwei Drittel bis drei Viertel der Kommunen umgesetzt werden.

Vergleichsweise gering ist der Umsetzungsgrad der Empfehlungen in den Kommunen insbesondere in den Handlungsfeldern „Ethnische Ökonomie“, „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ (insbesondere bei der Beschäftigung von Migranten) sowie „Information und Evaluation“ (insbesondere in den Bereichen Dokumentation und Evaluation). Zu den Gründen gehören begrenzte Ressourcen und Handlungsspielräume (Beschäftigung von Migranten in der Verwaltung), eine noch entwicklungsfähige Kultur der Dokumentation und Evaluation sowie Schwierigkeiten bei der Verankerung des Perspektivenwechsels von einem problembezogenen hin zu einem eher ressourcenorientierten Verständnis von Integrationspolitik in der Kommunalverwaltung.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Vielfalt kommunaler Integrationspolitik nach wie vor sehr ausgeprägt ist. Prozesse der „Vereinheitlichung und Standardisierung“ (Michael Bommers) beschränken sich zumeist auf die Aufwertung des Politikfeldes, die Verständigung über Ziele, Handlungsfelder und Schwerpunkte der Integrationspolitik unter Einbeziehung zentraler Akteure (z.B. im Rahmen von Integrati-

5 Vgl. KGSt 2009; Bundesministerium des Innern 2011.

onskonferenzen oder Integrationsforen) und die Übernahme guter Praxisbeispiele. Die Unterschiede zwischen den Kommunen hängen vor allem mit den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten vor Ort, spezifischen kommunalpolitischen Konstellationen, den historisch gewachsenen Pfaden der institutionellen Bearbeitung von Migrationsthemen, dem zivilgesellschaftlichen Organisationsgrad und der lokalen Kooperationskultur zusammen.

Die Aufwertung, stärkere Verankerung und Neuausrichtung der kommunalen Integrationspolitik ermöglicht Innovationen: Es sind insbesondere die neuen, stärker interaktiven und partizipativen Strukturen und Prozesse in der kommunalen Integrationspolitik, die eine Entwicklung innovativer Ansätze und Angebote in einer Reihe von Handlungsfeldern (vor allem in den Handlungsfeldern „Sozialräumliche Integration“ und „Sprache und Bildung“) befördern. Zu den innovativen Elementen im Politikfeld gehört auch die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit, wie sie insbesondere von externen Akteuren wie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und der Bertelsmann Stiftung vertreten und unterstützt wird.

Immer mehr Städte, Gemeinden und Landkreise bemühen sich, Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung zu verankern, eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Migranten zu entwickeln, die Vernetzung der Akteure in der Integrationsarbeit voranzutreiben, die Angebote verschiedener Träger stärker miteinander zu verknüpfen und ein Integrationsmonitoring aufzubauen. Die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit wird allerdings stark von der Gemeindegröße beeinflusst: Der integrationspolitische Aktivitäts- und Strategiegrad reicht von 7,0 % bei Kleinstädten/Gemeinden über 27,0 % bei Mittelstädten und 37,0 % bei Landkreisen bis zu 76,9 % bei Großstädten.⁶

Die Entwicklung und Aufwertung der kommunalen Integrationspolitik wird durch die Neuausrichtung der Integrationspolitik des Bundes und der Länder gefördert: Knapp drei Viertel der befragten Städte, Gemein-

den und Kreise bewerten die Programme und Initiativen von Bund und Ländern als „sehr hilfreich“ oder „hilfreich“ für Integrationsprozesse in der Kommune (73,8 % bzw. 71,5 %). Die Wertschätzung der Unterstützung durch Bund und Länder wird aber wiederum stark von der Größe der Gemeinde beeinflusst. Sehr hoch ist sie vor allem in Großstädten (89,2 % bzw. 77,0 %), gefolgt von Landkreisen (79,1 % bzw. 71,5 %) und Mittelstädten (68,6 % bzw. 71,4 %). In Kleinstädten und Gemeinden werden die Programme von Bund und Ländern demgegenüber von der Hälfte der Kommunen als „eher unbedeutend“, „wenig hilfreich“ oder „nicht hilfreich“ bewertet (50,0 % bzw. 48,6 %).

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass insbesondere kleine und mittlere Städte und Gemeinden einer stärkeren und systematischeren Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik bedürfen. Von Bedeutung scheint vor allem zu sein, die Instrumente der Steuerung stärker an die spezifischen Bedingungen und Möglichkeiten von kleinen Städten und Gemeinden anzupassen. Es könnten zudem spezielle Möglichkeiten eines moderierten und strukturierten Erfahrungsaustausches geschaffen werden, der Erfolgsfaktoren der Integrationsarbeit vor Ort sichtbar macht, zur Verbreitung guter Praxisbeispiele beiträgt und kleine Kommunen befähigt, voneinander zu lernen. Aber auch in den größeren Städten gibt es vernachlässigte und schwächer entwickelte Handlungsfelder (wie z.B. interkulturelle Öffnung, ethnische Ökonomie, Evaluation und Monitoring), die einer gezielten Stärkung bedürfen.

Die Kommunen sehen einen besonderen Unterstützungsbedarf durch den Bund und die Länder vor allem bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen der kommunalen Integrationspolitik: Verbesserung der Datenlage zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund, bessere Abstimmung von Programmen, Durchführung von Evaluationen und Kommunikation von Evaluationsergebnissen, Fortsetzung und Ausweitung bewährter Programme (Soziale Stadt), stärkere finanzielle Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik durch die Länder (etwa indem kommunale Integrationsmaßnahmen als kommunale Pflichtaufgabe finanziell abgesichert werden). Darüber hinaus wird ein Bedarf an Unterstützung vor allem im Handlungsfeld Sprache und Bildung gesehen: Ausweitung der Sprachförderung, Anerkennung von Schul- und Berufsabschlüssen und Reformen des Bildungssystems.

6 Als integrationspolitisch besonders aktiv und strategisch ausgerichtet haben wir Kommunen definiert, die der Integrationspolitik eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen, Integration als Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert haben und über eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund verfügen.

Trotz großer Fortschritte bedarf es weiterer Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen, um Integrationspolitik als kooperative Querschnittsaufgabe systematisch und nachhaltig zu verankern. Die strategische Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik, die den Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan zugrunde liegt, sehen wir durch ein zentrales Ergebnis unserer Studie gestützt: Kommunen, die diesen Weg beschreiten, sind in allen Handlungsfeldern kommunaler Integrationspolitik deutlich aktiver.

1. Einleitung

Im Zuge der Neuausrichtung der Integrationspolitik von Bund und Ländern ist auf lokaler Ebene eine bemerkenswerte Aufwertung und Dynamik dieses Politikfeldes zu beobachten. Zu den Indikatoren zählen das zunehmende integrationspolitische Engagement der kommunalen Spitzenverbände, die konzeptionelle Grundlagenarbeit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und natürlich nicht zuletzt die vielfältigen Anstrengungen der Kommunen selbst. Die Entwicklung kommunaler Integrationskonzepte gehört auch zu den Zielbestimmungen des Nationalen Integrationsplans. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und die Arbeitsgruppe „Integration vor Ort unterstützen“ setzen sich darin für die Entwicklung kommunaler Gesamtkonzepte und -strategien ein. Integrationspolitik soll als zentrale und ressortübergreifende Aufgabe in der Kommunalverwaltung verankert werden.⁷

Mit der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans Integration haben Bund, Länder und Kommunen gemeinsam mit Vertretern zahlreicher gesellschaftlicher Organisationen einen weiteren Schritt zur Konkretisierung und Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans unternommen. Mit dem Aktionsplan „soll die Grundlage für eine konkrete, überprüfbare und verbindliche Integrationspolitik gelegt werden“.⁸ Im Dialogforum „Integration vor Ort“ wurden vor diesem Hintergrund insbesondere Handlungsansätze diskutiert, die dazu beitragen können, die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik stärker zu unterstützen, um Integration und Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund vor Ort zu verbessern sowie Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt im Quartier zu stärken.⁹

Als Orte des alltäglichen Zusammenlebens sind Städte und Gemeinden von zentraler Bedeutung für die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Integration von Migran-

tinnen und Migranten. Die Erkenntnis, dass die Bundesrepublik Deutschland zu einer Einwanderungsgesellschaft geworden ist, die von gelingender Zuwanderung profitieren kann, hat auf der kommunalen Ebene früh eingesetzt. Viele Kommunen unternehmen seit Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen zur Förderung der Integration von Zugewanderten und nehmen dabei auch die (bereits) Einheimischen mit. Was oft als pragmatisches Improvisieren begann, wurde inzwischen an vielen Orten zu integrationspolitischen Gesamtkonzepten weiterentwickelt, in die alle kommunalen Handlungsfelder einbezogen sind.¹⁰

Konkret setzt kommunale Integrationspolitik sehr unterschiedlich an und umfasst oft eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungsfelder. Hierzu gehören Sprache und Bildung, berufliche Ausbildung und Arbeitsmarktintegration, Jugend- und Sozialarbeit, Kulturförderung, Wohnen und Stadtentwicklung, Förderung der politischen Partizipation, Gesundheitsförderung, Sozial- und Rechtsberatung, Mediation von Konflikten in der Nachbarschaft, Maßnahmen gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit. Beträchtliche Anstrengungen unternehmen die Kommunen vor allem im Kindergarten-, Schul- und Freizeitbereich. Viele Gemeinden fördern Vereine, die sich um einen interkulturellen Dialog bemühen und unterstützen entsprechende Initiativen im Kulturbereich. Nicht erst seit es zu Konflikten um den Neubau von Moscheen gekommen ist, unterstützen Städte interreligiöse Dialoge. Die Kommunen bieten zudem nicht nur eigene Leistungen an, sondern unterstützen auch die Integrationsarbeit von Wohlfahrtsverbänden und Kirchen.

Zu den übergeordneten Zielen der integrationspolitischen Konzepte von Städten, Gemeinden und Kreisen zählen die umfassende Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am sozialen, kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben, das friedliche und gleichberechtigte Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft sowie der Abbau von Diskriminierung

⁷ Vgl. Die Bundesregierung 2007, S. 31; 110ff.

⁸ Die Bundesregierung 2011, S. 1.

⁹ Ebd., S. 12.

¹⁰ Vgl. Gesemann/Roth 2009, S. 12ff.

und Fremdenfeindlichkeit. Zuwanderer werden als ökonomischer und kultureller Gewinn für die Gesellschaft betrachtet, denen angesichts des demografischen Wandels eine besondere Bedeutung zukommt. Kommunale Integrationskonzepte richten sich nicht nur an Migrantinnen und Migranten, sondern in der Regel auch an die einheimische Bevölkerung und die Institutionen der Mehrheitsgesellschaft. Zu den Zielgruppen der Integrationsprogramme gehören vor allem Zuwanderinnen und Zuwanderer mit einer dauerhaften Bleibeperspektive, aber in vielen Fällen werden auch Asylbewerber und vorübergehend Geduldete mit in die kommunalen Angebote einbezogen. Verlangt werden von den Migranten nicht Assimilation oder Aufgabe der kulturellen Identität, sondern ein aktives Bemühen um eine erfolgreiche Integration sowie die Akzeptanz der Rechts- und Werteordnung in Deutschland.

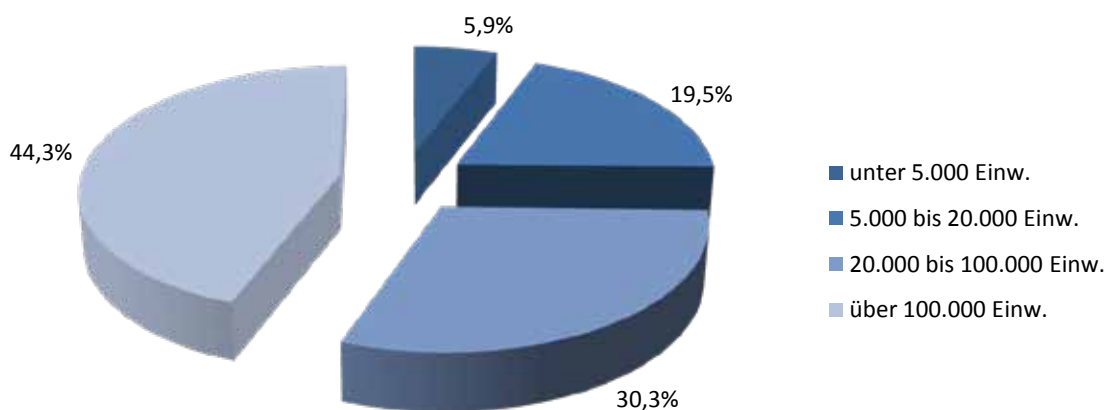
Die Entwicklung der kommunalen Integrationspolitik wird vor allem durch lokale Faktoren wie Größe, Struktur, Ressourcen und Organisationen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sowie die politischen, institutionellen, ökonomischen und sozialen Bedingungen in den einzelnen Städten, Kreisen und Gemeinden geprägt. Allerdings sind nicht nur strukturelle Faktoren von Bedeutung, sondern auch der lokalpolitische Wille, wie die Ergebnisse eines bundesweiten integrationspolitischen Wettbewerbs gezeigt haben.¹¹ Zudem haben sich in den Kommunen seit Anfang der 1970er Jahre unterschiedliche Pfade kommunaler Integrationspolitik

herausgebildet, unter anderem auch aufgrund einer lange Zeit mangelnden Klarheit der migrations- und integrationspolitischen Rahmenseetzungen des Bundes und der Länder.¹²

Globalisierung und demografischer Wandel verschärfen die Konkurrenz der Kommunen im Wettbewerb um Investitionen und Fachkräfte und erhöhen den Druck zu einer Neubestimmung der lokalen Integrationspolitik. Im Zuge dieser Entwicklung wird die strategische Steuerung von Migration und Integration zunehmend als ressortübergreifende Aufgabe im Rahmen einer langfristig ausgerichteten kommunalen Zukunftsplannung bewertet. Jenseits aller Unterschiede ist daher in den verschiedenen Ansätzen auf kommunaler Ebene die Erkenntnis zu finden, dass Integrationspolitik eine strategische Querschnittsaufgabe ist, die eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der öffentlichen Einrichtungen sowie eine Bündelung von Maßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzepts erfordert, das auch die lokale Zivilgesellschaft einschließlich der Migranten und ihrer Organisationen einbindet.¹³

Fragen von Migration und Integration sind insbesondere für Großstädte von zentraler Bedeutung. Knapp die Hälfte der Personen mit Migrationshintergrund, aber nur etwas mehr als ein Viertel der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund lebt in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern. In diesen Großstädten verfügt inzwischen jeder vierte Einwohner über einen Migrati-

Abbildung 1: Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Gemeindegrößen



Quelle: Statistisches Bundesamt 2010, Ergebnisse des Mikrozensus 2009

11 Vgl. Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005.

12 Vgl. Bommes 2007, S. 108f.

13 Vgl. Gesemann/Roth 2010, S. 186.

onshintergrund.¹⁴ Die stärkere Konzentration der Migrantinnen und Migranten in Großstädten darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung aus Zuwandererfamilien in Klein- und Mittelstädten sowie in ländlichen Gebieten lebt (siehe Abbildung 1). Auch wenn die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in kleineren und mittleren Städten unterrepräsentiert ist, ist ihr Anteil an der lokalen Bevölkerung beachtlich. Werte von 15,0 % (Kleinstädte und Gemeinden von 5.000 bis 20.000 Einwohnern) über 20,2 % (Städte von 20.000 bis 50.000 Einwohnern) bis zu 24,0 % (Städte von 50.000 bis 100.000 Einwohnern) sind auf jeden Fall relevante Größen für die Kommunalpolitik.

Im europäischen Vergleich fällt auf, dass es in Deutschland kein einzelnes, besonders ausgeprägtes Zentrum der Ansiedlung von Einwanderern gibt, sondern dass sich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund – zumindest in den alten Bundesländern – auf eine Vielzahl von Städten auch kleinerer und mittlerer Größenordnung verteilt, „eine Siedlungsstruktur, die auch heute noch die Verteilung der vielfach mittelständischen industriellen Arbeitgeber der ‚Gastarbeiter‘ widerspiegelt.“¹⁵ Die Zuwanderung von Aus- und Spätaussiedlern hat dieses dezentrale Verteilungsmuster sogar noch verstärkt, so dass inzwischen mehr Menschen mit Migrationshintergrund in ländlichen Siedlungen, kleinen und mittleren Städten als in Großstädten leben, ein Sachverhalt, der in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion mit ihrer starken Fokussierung auf Großstädte kaum thematisiert wird. Migration ist in vielen Klein- und Mittelstädten zu einem prägenden Phänomen und einer Herausforderung für die lokale Politik geworden. Im Unterschied zu den Großstädten ist das Wissen über Integrationspotenziale und -probleme von kleineren Kommunen aber noch sehr bescheiden.

Aufgabenstellung der Studie

Fragen der lokalen Integration von Zuwanderern werden im Nationalen Integrationsplan insbesondere im Themenfeld „Integration vor Ort unterstützen“ behandelt. Schwerpunkte sind kommunale Gesamtkonzepte zur Integration von Zuwanderern, Wohnen und Wohnumfeld, Schule und Bildung, lokale Ökonomie sowie Indikatoren, Monitoring und Evaluierung. In diesem Kontext findet sich eine Vielzahl von Empfehlungen, Selbstverpflichtungen und Prüfaufträgen von Bund, Ländern und Kommunen sowie von nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen und Privatwirtschaft.¹⁶

In der Erklärung des Bundes und im Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan werden die integrationspolitischen Leistungen der Kommunen ausdrücklich gewürdigt. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat sich gleichzeitig „für eine Fortsetzung und Verstärkung kommunaler Integrationsprozesse verpflichtet“, die Mitglieder durch Anregungen und Informationen, die Begleitung ihrer Integrationsbemühungen, die Entwicklung von Empfehlungen und die Artikulation „kommunaler Änderungsbedarfe“ gegenüber Bund und Ländern zu unterstützen, „um so gemeinsam einen Beitrag für die Nachhaltigkeit der Integrationsbemühungen zu leisten“.¹⁷

Die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände konzentrieren sich auf zehn Punkte, die mit jeweils zwei bis drei konkreten Handlungsempfehlungen unterlegt werden. Diese beziehen sich auf Prinzipien („der Integration eine hohe kommunalpolitische Bedeutung beimessen“; „kommunale Gesamtstrategien ... entwickeln und fortschreiben“), Fragen der Organisation („Integration als ressortübergreifende Aufgabe in der Kommunalverwaltung verankern“; „Vernetzung der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Akteure“ stärken) und zentrale Handlungsfelder der kommunalen Integrationspolitik (Interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Partizipation und bürgerschaftliches Engagement, Sprache und Bildung, berufliche Integration, sozialräumliche Integration, ethnische Ökonomie, Engagement gegen Fremdenfeindlichkeit, Information und Evaluation).¹⁸

14 Am höchsten ist der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund in Frankfurt am Main (42,1 %), Augsburg (39,2 %), Nürnberg (37,6 %), Stuttgart (37,5 %) und München (35,1 %). Bei den unter 6-jährigen liegt der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund in vielen Großstädten sogar über 50 Prozent; (am höchsten ist er in Frankfurt mit 67,5 %) (vgl. Statistisches Bundesamt 2010 – Ergebnisse des Mikrozensus 2008, S. 36ff; eigene Berechnungen).

15 Vgl. Schönwälder/Söhn 2007, S. 11.

16 Vgl. Die Bundesregierung 2007, S. 109ff.

17 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007, S. 31.

18 Ebd.

Über den Stand der Umsetzung von Empfehlungen, Selbstverpflichtungen und Prüfaufträge von Bund, Ländern und Kommunen informiert der Erste Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan:¹⁹

1. *Themenfeld „Integration vor Ort“:* Die Berichterstattung über kommunale Strategien sozial-räumlicher Integration basiert insbesondere auf den Ergebnissen einer Studie zum Thema „Migration/Integration und Stadtteilkpolitik“, die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung“ (BMVBS) und vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in Auftrag gegeben wurde, um als Grundlage für eine vertiefende Bilanz zur Integration vor Ort zu dienen.²⁰ Die Ergebnisse der Studie zeichnen ein differenziertes Bild kommunaler Strategien zur Förderung der sozialräumlichen Integration. Sie zeigen, dass viele Kommunen inzwischen ressortübergreifende Gesamtkonzepte entwickelt haben und Integration als Querschnittsaufgabe aktiv gestalten.²¹
2. *Beitrag der kommunalen Spitzenverbände:* Die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände unterstreicht, dass sie die Selbstverpflichtung im Nationalen Integrationsplan „zum Anlass genommen (hat), ihr Engagement für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund weiter auszubauen und gemeinsam mit den jeweiligen Landesverbänden die Kommunen bei ihren diesbezüglichen Aktivitäten zu unterstützen.“²² Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf eine Vielzahl von Maßnahmen insbesondere in den Bereichen Erfahrungsaustausch und Öffentlichkeitsarbeit (Publikationen; Tagungen, Versammlungen und Veranstaltungen; Gremienarbeit; internetgestützte Angebote). Zur Umsetzung der Empfehlungen in den Kommunen gibt es allerdings keine Informationen.

Die hier vorgelegte Studie zum „Stand der Kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“ hat vor diesem Hintergrund eine doppelte Aufgabenstellung: Zum einen zielt sie auf eine Verbesserung des Wissenstandes ab, um die Erfahrungen, die die Kommunen mit der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Nationalen Integrationsplan gesammelt haben, in den Prozess zur Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans im Dialogforum „Integration vor Ort“ einbeziehen zu können; zum anderen soll mit der Generierung von Empfehlungen ein Beitrag zur strategischen Weiterentwicklung kommunaler Integrationspolitik als einer ressortübergreifenden Steuerungsaufgabe geleistet werden.

Folgende Leitfragen liegen der Studie zugrunde:

- Inwieweit ist der Beitrag der kommunalen Spitzenverbände zu den Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik in Städten, Gemeinden und Landkreisen bekannt?
- In welchem Umfang werden die Empfehlungen in den zentralen Handlungsfeldern umgesetzt?
- Erfolgt die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen eines integrationspolitischen Gesamtkonzeptes?
- Inwieweit sind Integrations- und Stadtentwicklungspolitik in den Kommunen miteinander verknüpft? Welche Ansätze zur sozialräumlichen Integration gibt es?
- In welchen Bereichen der zehn Empfehlungen besteht noch Handlungsbedarf?
- Welche Schwierigkeiten treten in der Umsetzung auf?
- Welche Beispiele guter Praxis zeigen sich in den Kommunen?

Um repräsentative und vertiefende Erkenntnisse zu diesen Leitfragen zu gewinnen, haben wir uns für eine multimethodische Vorgehensweise mit dem Einsatz quantitativer und qualitativer Methoden entschieden. Es erschien zudem sinnvoll, an die Ergebnisse von Studien und Wettbewerben, insbesondere des Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“, der von der Bertelsmann Stiftung und dem Bundesministerium des Innern in den Jahren 2004 und 2005 organisiert worden ist,²³ und der Studie „Migration/Integration und Stadtteilkpolitik“²⁴ anzuknüpfen.

19 Vgl. Die Bundesregierung 2008.

20 Die Studie wurde vom Institut empirica durchgeführt. Sie basiert auf einer schriftlichen Befragung in allen 164 deutschen Städten mit mehr als 60.000 Einwohnern sowie einer ergänzenden Befragung in 87 Landkreisen und 108 kleinen Städten.

21 Vgl. Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2008 und 2009; siehe auch Krings-Heckemeier et al. 2008 und 2010 sowie die zusammenfassende Bilanz in Die Bundesregierung 2008, S. 53–75.

22 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2008, S. 202.

23 Vgl. Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005.

24 Siehe die Nachweise in Fußnote 21.

2. Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen

Im Rahmen der vorliegenden Studie zur kommunalen Integrationspolitik galt es zum einen bei Auswahl und Methodik die Struktur der Kommunen in Deutschland (Städte, Gemeinden und Landkreise sowie deren Größe und regionale Verteilung) zu berücksichtigen und zum anderen sowohl eine Repräsentativität als auch eine inhaltliche Tiefe der Erhebungen zu gewährleisten. Zur Realisierung dieses Ziels wurde eine Kombination quantitativer und qualitativer Methoden gewählt, die in einem mehrstufigen Verfahren zum Einsatz kamen. Hierzu gehörten (1) eine schriftliche Befragung von Kommunen, (2) vertiefende Telefoninterviews in Kommunen zu einzelnen Handlungsfeldern sowie (3) einige exemplarische Befragungen vor Ort.

Schriftliche Befragung der Kommunen

In einem ersten Schritt wurde eine repräsentativ angelegte Befragung von Kommunen durchgeführt, um den Stand der kommunalen Integrationspolitik in der Fläche zu erheben. Alle Gemeindegrößenklassen mit mehr als 5.000 Einwohnern sollten hinreichend repräsentiert sein. Zum Sample gehörten daher alle Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohner sowie jeweils mindestens 50 Kommunen in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen über 5.000 Einwohner. In die Befragung einbezogen wurden auch Landkreise, da diese im Hinblick auf kreisangehörige Städte und Gemeinden häufig eine aktivierende und unterstützende Rolle einnehmen.

Die Befragung orientierte sich an den Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die Bestandteil des 2007 veröffentlichten Nationalen Integrationsplans sind. Die Umfrage sollte Aufschluss geben über die lokale Relevanz und den Stand der Umsetzung der Empfehlungen in den einzelnen Handlungsfeldern, aber auch Hinweise auf Barrieren und Schwierigkeiten, Erfolge und gute Praxisbeispiele sowie externe Unterstützungsbedarfe in der kommunalen Integrationsarbeit bieten.

Fragebogen

Im Zentrum des zwölfseitigen Fragebogens standen die jeweils zwei bis drei konkreten Handlungsempfehlungen, mit denen die zehn Punkte der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan unterlegt worden sind (siehe *Anlage*). Die Kombination geschlossener und offener Fragen sollte zum einen verallgemeinerbare Ergebnisse generieren, zum anderen aber auch den notwendigen Raum für ergänzende und qualifizierende Erläuterungen bieten. Der Fragebogen wurde im Januar 2011 vom Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) entwickelt und mit allen Beteiligten (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände) abgestimmt.

Der Fragebogen zum Stand der kommunalen Integrationspolitik wurde am 11. Februar 2011 mit einem Anschreiben des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) und einem Begleitschreiben der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände an die (Ober-)Bürgermeister und Landräte von 357 Städten, Gemeinden und Landkreisen verschickt. Um die Beantwortung des Fragebogens zu vereinfachen, wurden den Kommunen zusätzlich zum per Post versandten Exemplar eine digitale Version des Fragebogens sowie ein Online-Formular angeboten. Die Vielfalt der Angebote wurde gut angenommen und hat den Rücklauf positiv beeinflusst.

Stichprobe

Bei der Ziehung der Stichprobe wurde zum einen berücksichtigt, dass Fragen von Migration und Integration vor allem für Großstädte und Agglomerationsräume von besonderer Bedeutung sind, da in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern fast die Hälfte und in Agglomerationsräumen knapp zwei Drittel der Bevölkerung mit

Migrationshintergrund in Deutschland leben. Zuwanderung ist aber vielfach auch in kleinen und mittleren Städten sowie im ländlichen Raum zu einem prägenden Phänomen geworden: Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung liegt in Mittelstädten (20.000 bis 100.000 Einwohner) bei 21,4 %, in Kleinstädten und Gemeinden (5.000 bis 20.000 Einwohner) bei 15,0 % und im ländlichen Raum bei 11,9 %. Zugleich ist das Wissen über Integrationsprozesse in Klein- und Mittelstädten noch sehr begrenzt.

Im Rahmen einer Studie zur Erhebung des Standes der kommunalen Integrationspolitik in der Fläche sind vor allem jene Kommunen von Interesse, die in besonderer Weise von Zuwanderung betroffen sind und in denen Menschen mit Migrationshintergrund zu einem auch quantitativ bedeutsamen Bestandteil der lokalen Bevölkerung geworden sind. Vor diesem Hintergrund waren zur Definition der Grundgesamtheit die nachfolgend genannten inhaltlichen Kriterien relevant:

1. In die schriftliche Befragung sollten alle Gemeindegrößenklassen mit 5.000 und mehr Einwohnern sowie alle Landkreise einbezogen werden.
2. Bei der Ziehung der Stichprobe sollte berücksichtigt werden, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund vor allem in Großstädten lebt. Zugleich sollten statistisch bedeutsame Unterschiede und Zusammenhänge insbesondere auch für kleine und mittlere Städte nachgewiesen werden können.
3. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung in der Kommune sollte eine relevante Größe haben.

Vorgehensweise bei der Stichprobenziehung

Um verwertbare Ergebnisse für die einzelnen Größenklassen von Gemeinden generieren zu können, wurde eine disproportional geschichtete Bruttostichprobe gewählt, in der alle Gemeindegrößenklassen über 5.000 Einwohnern – unabhängig von ihrer Verbreitung in

Deutschland²⁵ – mit jeweils etwa 50 Kommunen vertreten waren. Diese Methode wurde angewandt, da die Stichprobe zum einen die überdurchschnittliche Bedeutung von Großstädten für die Integration von Migranten widerspiegeln sollte, zum anderen, um trotz einer beschränkten Stichprobengröße signifikante Aussagen über kleine Gemeinden erhalten zu können. Bei den Landkreisen wurde neben einer Zufallsauswahl eine ergänzende Auswahl nach Größe und regionaler Lage vorgenommen, um eine angemessene Zusammensetzung des Samples auf Länderebene zu gewährleisten.

Mit Hilfe eines Filters wurde die schriftliche Befragung auf jene Kommunen fokussiert, in denen die Bevölkerung mit Migrationshintergrund eine relevante Größe darstellt. Dieser Filter diente dem Zweck, die Zahl der einzubeziehenden Kommunen deutlich zu reduzieren und einen unverhältnismäßigen Aufwand durch zu hohe Ausfallzahlen zu vermeiden.²⁶ Da Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund nur für Großstädte zur Verfügung stehen, wurde bei der Ziehung der Stichprobe auf Angaben zum Anteil ausländischer Einwohner an der lokalen Bevölkerung zurückgegriffen. Als Filter wurde ein Ausländeranteil von fünf Prozent in den alten und drei Prozent in den neuen Bundesländern benutzt. Hierbei galt es allerdings auch die großen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zu berücksichtigen, um eine ausreichende Vertretung von Kommunen in den neuen Ländern zu gewährleisten.

Die Städte und Gemeinden wurden aus einer nach Einwohnerzahlen geordneten Liste des Statistischen Bundesamts zu den Gemeinden mit 5.000 und mehr Einwohnern²⁷ nach dem Zufallsprinzip gezogen. Die gezogenen Gemeinden wurden auf ihren prozentualen Ausländeranteil hin überprüft und entsprechend entweder in die Erhebung ein- oder ausgeschlossen. Bei den Angaben zum Ausländeranteil von Städten und Gemeinden wurde auf die Online-Datenbank Wegweiser Kommune²⁸ der Bertelsmann Stiftung zurückgegriffen.

25 In Deutschland gibt es insgesamt 80 Großstädte (über 100.000 Einwohner), 609 Mittelstädte (20.000 bis 100.000 Einwohner), 2.175 Kleinstädte und Gemeinden (5.000 bis 20.000 Einwohner) und 295 Landkreise (vgl. Statistisches Bundesamt 2011).

26 Die Grundgesamtheit der Kommunen in Deutschland, die über einen Ausländeranteil von fünf Prozent in den alten und drei Prozent in den neuen Ländern verfügen, war uns zum Zeitpunkt der Ziehung der Stichprobe nicht bekannt.

27 Vgl. Statistisches Bundesamt 2010c.

28 www.wegweiser-kommune.de.

fen, da das Statistische Bundesamt bzw. die Statistischen Landesämtern die gewünschten Angaben kurzfristig nicht zur Verfügung stellen konnten. Es erfolgten insgesamt drei Stichprobenziehungen, bis das Kriterium von mindestens 50 Kommunen pro Gemeindegrößenklasse erreicht wurde. Bei der ersten und der zweiten Ziehung wurden nur Gemeinden berücksichtigt, die das Kriterium eines Ausländeranteils von mindestens fünf Prozent in den alten und drei Prozent in den neuen Ländern erfüllten.²⁹ Bei der dritten Nachziehung wurde dann die Kommune mit dem höchsten Ausländeranteil ausgewählt, sodass auch einige Städte und Gemeinden mit einem Ausländeranteil von unter fünf Prozent in die Stichprobe gelangten.³⁰

Die Ziehung der Landkreise erfolgte zunächst nach dem gleichen Prinzip wie bei Städten und Gemeinden. In einem zweiten Schritt wurde allerdings die Gesamtzahl der Kreise in der Stichprobe gemäß dem Anteil der Länder an der ausländischen Bevölkerung in Deutschland festgelegt³¹ und darauf geachtet, dass die auszuwählenden Kreise bestimmte Anforderungen erfüllten (Anzahl und Anteil der ausländischen Bevölkerung, regionale Lage im jeweiligen Bundesland), um eine ausgewogene und angemessene Verteilung von Landkreisen in der Stichprobe sicher zu stellen.

Um die Anzahl der Kommunen in den neuen Bundesländern zu erhöhen, wurde anschließend entschieden, alle kreisfreien Städte – unabhängig von ihrem Ausländeranteil – in die Stichprobe aufzunehmen, so dass sich deren Zahl leicht erhöhte.

Somit gehörten zur Stichprobe alle Großstädte sowie jeweils mindestens 50 Kommunen in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen und 62 Landkreise (vgl. *Tabelle 1*).³²

Response

Von den insgesamt 357 versendeten Fragebögen haben wir 228 Fragebögen zurückerhalten, was einer Rücklaufquote von 63,9 % entspricht. Die Höhe der Rücklaufquote spiegelt nicht zuletzt auch das große Interesse der Kommunen an der Thematik wider.

Die Varianz der Rücklaufquoten reicht von 83,8 % bei Großstädten (über 100.000 Einwohner), 74,2 % bei Landkreisen und 62,4 % bei Mittelstädten (20.000 bis 100.000 Einwohner) bis zu 44,3 % bei Kleinstädten und Gemeinden (5.000 bis 20.000 Einwohner).

Bei Kommunen mit einem Ausländeranteil von über 15 Prozent lag die Rücklaufquote bei über 80 %, bei Städten und Gemeinden mit einem Ausländeranteil von unter zehn Prozent bei 55,6 %.

Die Rücklaufquoten nach Bundesländern sind durch deutlich geringere Varianzen gekennzeichnet; sie liegen in den alten Ländern zumeist bei 60 % bis 75 % und erreichen selbst in den neuen Ländern mindestens Werte von 50 %.

29 Für Bayern und Mecklenburg-Vorpommern liegen für kreisangehörige Städte und Gemeinden keine Daten zur ausländischen Bevölkerung vor, sodass in diesen Fällen auf Angaben zum Ausländeranteil auf Kreisebene zurückgegriffen werden musste.

30 Die Angaben zum Ausländeranteil von Städten, Gemeinden und Landkreisen wurden der Online-Datenbank Wegweiser Kommune (www.wegweiser-kommune.de) der Bertelsmann Stiftung entnommen, da eine entsprechende Anfrage über die Statistischen Landesämter zu lange gedauert hätte.

31 Das war notwendig, da sich nicht nur die Kreisgrößen von Bundesland zu Bundesland erheblich unterscheiden (von unter 100.000 bis über 500.000 Einwohner), sondern auch die Zahlen der in den Kreisen lebenden Ausländer/innen.

32 Siehe auch die differenzierte Darstellung in dem als elektronische Datei veröffentlichten Tabellenband.

Tabelle 1: Grundgesamtheit, Stichprobe und Response

Kommunen nach zusammengefassten Gemeindegrößenklassen	Gemeinden mit 5.000 und mehr Einwohnern in Deutschland 31.12.2010	Grundgesamtheit der Kommunen mit Mindestanteil ausländischer Einwohner 31.12.2010*	Stichprobe**	Response absolut und in Prozent der Stichprobe
Großstädte 100.000 und mehr Einwohner	80	78	80 (Vollerhebung)	67 83,8 %
Mittelstädte 20.000 bis 100.000 Einwohner	609	481	109	68 62,4 %
Kleinstädte/Gemeinden 5.000 bis 20.000 Einwohner	2.175	1.106	106	47 44,3 %
Landkreise	295	201	62	46 74,2 %
Gesamt	3.159	1.866	357	228 63,9 %

* Die Grundgesamtheit der Kommunen mit einem Mindestanteil ausländischer Einwohner von 5 % in den alten und 3 % in den neuen Ländern war zum Zeitpunkt der Erhebung nicht bekannt. Die entsprechenden Daten wurden uns vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg mit Schreiben vom 08.12.2011 zur Verfügung gestellt.

** Städte und Gemeinden wurden aus einer Liste des Statistischen Bundesamts nach dem Zufallsprinzip gezogen. Es wurden in der Regel nur Kommunen berücksichtigt, die über einen Mindestanteil von Ausländern an der lokalen Gesamtbevölkerung von 5 % in den alten und 3 % in den neuen Ländern verfügen. Die Angaben zum Ausländeranteil wurden der Online-Datenbank „Wegweiser Kommune“ der Bertelsmann Stiftung entnommen.

Bewertung der Stichprobe

Mit Hilfe der schriftlichen Befragung sollten statistisch bedeutsame Ergebnisse zu Kommunen und einzelnen Gemeindegrößenklassen generiert werden. Mit einem Rücklauf von insgesamt 50 und mehr Antwortbögen in nahezu allen zusammengefassten Gemeindegrößenklassen (Großstädte, Mittelstädte, Kleinstädte und Gemeinden, Landkreise) konnte insgesamt ein sehr zufriedenstellendes Ergebnis erzielt werden. Das disproportional angelegte Stichprobendesign wurde allerdings aufgrund von Unterschieden im Rücklauf noch vergrößert, wodurch Groß- und Mittelstädte im Vergleich zu Kleinstädten und Gemeinden im Sample überrepräsentiert sind. Diese Verteilung war aber durchaus gewollt, da sie tendenziell den Siedlungsmustern der Bevölkerung mit Migrationshintergrund entspricht, die sehr viel häufiger als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund in Groß- und Mittelstädten lebt.

Die Zusammensetzung des Samples spiegelt die Grundgesamtheit der Kommunen mit einem Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung von mindestens fünf Prozent in den alten und drei Prozent in den neuen Ländern gut wieder. Das zeigen auch die Ergebnisse einer Anfrage beim Statistischen Bundesamt bzw. den Statistischen Landesämtern vom November 2011.³³ Sehr gut abgebildet werden insbesondere Großstädte und Kreisfreie Städte, von denen 85,9 % bzw. 69,2 % mit ihren Antworten im Sample vertreten sind. Hier sind auch Fallzahlen erreicht worden, die repräsentative Aussagen erlauben. Verglichen mit den Großstädten sind Landkreise (19,4 %), Mittelstädte (13,7 %) und Kleinstädte/Gemeinden (4,2 %) mit deutlich geringeren Anteilen in der Studie vertreten. Aufgrund der Anlage der Stichprobe und der zufriedenstellenden Anzahl von Antworten in den unteren

33 Schriftliche Antwort des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg vom 8. Dezember 2011.

Gemeindegrößenklassen kann aber davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse auch kleine und mittlere Kommunen hinreichend repräsentieren, auch wenn der geringere Rücklauf vermutlich zu einer Überschätzung der integrationspolitischen Aktivitäten von kleineren Gemeinden führt, da von einer höheren Response von integrationspolitisch aktiven oder zumindest interessierten Kommunen auszugehen ist.

Zu beachten ist allerdings auch, dass die Ergebnisse für die neuen Bundesländer aufgrund der Besonderheiten der Stichprobenziehung (Verwendung eines geringeren Filters beim Ausländeranteil; Nachziehung von kreisfreien Städten unabhängig vom Ausländeranteil) nicht direkt mit den Werten für die alten Bundesländer vergleichbar sind.

Auswertung der schriftlichen Befragung

Die Auswertung der Ergebnisse der schriftlichen Befragung erfolgte in mehreren Schritten: In einem ersten Schritt wurden – über die Grundauszählung hinaus – Zusammenhänge zwischen einer aktiven Integrationspolitik und ausgewählten Merkmalen (Gemeindegröße, Demografietyt, Anteil der ausländischen Bevölkerung bzw. Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung, Höhe der Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung) untersucht. Auf Anregung der Auftraggeber und mit Unterstützung durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) wurden in einem zweiten Schritt weitere Variablen (Arbeitslosenquote, Anteil arbeitsloser Ausländer, Beschäftigtenquote, Bevölkerungsentwicklung, Entwicklung der Erwerbspersonen, Gesamtwanderungssaldo, Stadt- und Gemeindetyp bzw. Kreistyp) in die datenbasierten Analyse aufgenommen. In einem dritten und vierten Schritt wurden schließlich zentrale Fragestellungen und Thesen der Studie in bivariaten Analysen überprüft und anschließend in den Fällen, in denen sich entsprechende Zusammenhänge nachweisen ließen, noch einmal im Rahmen einer multivariaten Analyse auf ihr jeweiliges Gewicht hin überprüft.

Um die Lesbarkeit der Studie zu erhöhen wurden die verschiedenen Gemeindegrößenklassen in der vorliegenden Darstellung zu übergeordneten Kategorien zusammengefasst. Alle Angaben im Text und im Tabellenband beziehen sich daher auf Großstädte (100.000 und mehr Einwohner), Mittelstädte (20.000 bis

100.000 Einwohner) sowie Kleinstädte und Gemeinden (5.000 bis 20.000 Einwohner).

Telefonische Befragung von Kommunen

In einer zweiten Phase wurden vertiefende Gespräche mit lokalen Ansprechpartnern zu einzelnen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik durchgeführt. Für die Befragung wurden insgesamt 40 Kommunen auf der Grundlage von Recherchen und Ergebnissen unserer schriftlichen Umfrage ausgewählt. Zentrales Kriterium für die Auswahl war das angenommene Anregungs- und Erfahrungspotenzial der Kommunen in Bezug auf die Entwicklung einzelner Handlungsfelder. Bei der Auswahl wurde zudem auf eine ausgewogene regionale Verteilung und eine angemessene Berücksichtigung von Landkreisen und Kommunen in den neuen Bundesländern Wert gelegt. In den nachfolgend genannten Kommunen wurden Telefoninterviews mit einem Schwerpunkt auf den jeweiligen Handlungsfeldern durchgeführt (vgl. *Tabelle 2*).

Das methodische Verfahren von Telefoninterviews wurde gewählt, um angesichts begrenzter Ressourcen qualitative Befragungen mit einem möglichst großen Kreis von Kommunen und beteiligten Akteuren führen zu können. Pro Kommune wurden Telefoninterviews in der Regel mit einem, in Einzelfällen aber auch mit mehreren Gesprächspartnern durchgeführt. Als primäre Ansprechpartner fungierten in der Regel die Verantwortlichen für die lokale Integrationspolitik bzw. die Person, die zuvor für die Beantwortung des schriftlichen Fragebogens verantwortlich gezeichnet hatte. Die Auswahl weiterer Gesprächspartner erfolgte in der Regel auf Vorschlag unserer primären Ansprechpartner/innen.

Methodisch muss darauf hingewiesen werden, dass sowohl die schriftliche wie auch die telefonische Befragung sich auf Selbstauskünfte von Akteuren in den Kommunen stützen und daher die subjektive Wahrnehmung der Beteiligten in den Vordergrund stellen. Der Fokus der telefonischen Befragungen liegt insbesondere auf der Identifizierung von Barrieren und Schwierigkeiten sowie von innovativen Ansätzen und guten Praxisbeispielen in den einzelnen Handlungsfeldern. Ziel der Befragungen war keine umfassende Bewertung der Integrationspraxis in einzelnen Kommunen oder Landkreisen, sondern eine systematische Erhebung von Erfahrungen und Perspektiven.

Die Befragungen wurden in Form von leitfadengestützten Telefoninterviews durchgeführt, die in der Regel 30 bis 45 Minuten dauerten; in Einzelfällen wurden auch deutlich längere Gespräche geführt. Die Interviews wurden mit Zustimmung der Gesprächspartner aufgezeichnet und die Audiodateien anschließend verschriftlicht. Die Gespräche wurden anschließend systematisch in Bezug auf zentrale Fragestellungen in den einzelnen Handlungsfeldern ausgewertet. Im Vordergrund standen hierbei die konzeptionellen Grundlagen der kommunalen Integrationspolitik, Hinweise auf Erfolgsbedingungen und gute Praxisbei-

spiele, aber auch auf Barrieren und Schwierigkeiten. Da in den Interviews auch handlungsfeldübergreifende Fragestellungen angesprochen wurden, galt es zudem in der Auswertung auch die Verknüpfungen zu anderen Handlungsfeldern und den lokalen Rahmenbedingungen herzustellen.

Um die kommunalen Gestaltungsspielräume präzise beschreiben und analysieren zu können, wurden zudem in systematischer Weise Informationen und Materialien zu den einzelnen Empfehlungen und Handlungsfeldern gesammelt und ausgewertet.

Tabelle 2: Vertiefende Befragungen in ausgewählten Kommunen (Telefoninterviews)

Handlungsfeld	Kommunen
Integration als kommunale Querschnittsaufgabe (Handlungsfeld 1)	Stadt Chemnitz, Landeshauptstadt Stuttgart, Stadt Werdohl, Landkreis Lörrach
Lokale Netzwerke (Handlungsfeld 2)	Stadt Göttingen, Stadt Leverkusen, Stadt Stendal, Kreis Mettmann
Interkulturelle Öffnung der Verwaltung (Handlungsfeld 3)	Stadt Bielefeld / Stadt Hamm / Stadt Münster (Interkom- munale Kooperation), Stadt Essen (Interkulturelle Städteregion Ruhr), Stadt Herne, Landeshauptstadt München
Partizipation und Bürgerschaftliches Engagement (Handlungsfeld 4)	Stadt Heilbronn, Stadt Kiel, Stadt Mönchengladbach, Kreis Offenbach
Sprache und Bildung (Handlungsfeld 5)	Stadt Essen, Stadt Nürnberg, Landeshauptstadt Stuttgart, Kreis Paderborn
Berufliche Integration (Handlungsfeld 6)	Stadt Aachen, Stadt Freiburg, Stadt Hannover, Stadt Leipzig
Sozialräumliche Integration (Handlungsfeld 7)	Stadt Mülheim an der Ruhr, Stadt Münster, Stadt Rosenheim, Stadt Saarbrücken
Förderung lokaler ethnischer Ökonomie (Handlungsfeld 8)	Freie und Hansestadt Hamburg, Stadt Mannheim, Stadt Paderborn, Kreis Düren
Engagement für Vielfalt und Toleranz (Handlungsfeld 9)	Stadt Berlin, Stadt Halle (Saale), Stadt Solingen, Landkreis Neumarkt in der Oberpfalz
Information und Evaluation (Handlungsfeld 10)	Freie Hansestadt Bremen, Landeshauptstadt Düsseldorf, Freie und Hansestadt Hamburg, Landeshauptstadt Wiesbaden

Befragungen vor Ort

In einer dritten Phase wurden zudem exemplarische Gespräche und Diskussionsrunden in ausgewählten Kommunen durchgeführt. Für die Befragungen vor Ort wurden hierbei Kommunen ausgewählt, von denen wir uns weiterführende Erkenntnisse zur kommunalen Integrationspolitik versprachen. Zu den Kriterien der Auswahl gehörten anregende und innovative integrationspolitische Anstrengungen und Strategien, aber auch Strukturen, die uns für verschiedene Gemeindegrößen im jeweiligen regionalen und sozialräumlichen Kontext typisch bzw. atypisch erschienen.

Folgende Kommunen wurden ausgewählt:

- Berlin mit einem besonderen Fokus auf den Berliner Bezirken;
- Freie Hansestadt Bremen und Stadt Bremerhaven;
- Stadt und Landkreis Osnabrück (Niedersachsen);
- Märkischer Kreis mit den Städten Kierspe und Werdohl (Nordrhein-Westfalen);
- Stadt Mühlheim am Main (Hessen);
- Markt Goldbach (Bayern).

Mit Hilfe der exemplarischen Befragungen vor Ort sollten Hypothesen und Zusammenhänge, die sich aus den Ergebnissen der schriftlichen und telefonischen Befragungen ergeben haben, noch einmal in direkten Gesprächen erörtert und überprüft werden. In ausführlichen Gesprächen mit verschiedenen Gesprächspartnern wurden lokale Konzepte und Leitlinien, Erfahrungen mit der Umsetzung in einzelnen Handlungsfeldern und Erkenntnisse zu Erfolgsbedingungen und Schwierigkeiten intensiv besprochen. Es wurden zudem nicht nur leitfadengestützte Interviews mit einzelnen Gesprächspartner/innen, sondern auch Gruppendiskussionen mit Vertreter/innen verschiedener Kommunen und Akteure (Stadt- und Kreisverwaltung, Integrationsrat, Migrationsberatung) durchgeführt.

Interviews mit Expertinnen und Experten

Zum Abschluss unserer Erhebungen haben wir zu den zentralen Ergebnissen und Fragestellungen unserer Studie mehrere Telefoninterviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt, die über umfangreiche Erfahrungen in der Beratung und Begleitung von Kommunen in der kommunalen Integrationspolitik verfügen. Zu diesen gehörten *Bülent Arslan* (Geschäftsführer der imap GmbH – Institut für Interkulturelle Management- und Politikberatung), *Doris Lüken-Klaßen* (Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms), Institut an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg), *Alfred Reichwein* (Programmbereichsleiter „Organisationsmanagement“ und „Informationsmanagement“ der KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) und *Claudia Walther* (Senior Project Manager Programm Integration und Bildung der Bertelsmann Stiftung).

A. Zentrale Handlungsfelder der kommunalen Integrationspolitik

3. Vom Nationalen Integrationsplan zum Nationalen Aktionsplan: Der Beitrag der kommunalen Spitzenverbände

Der Nationale Integrationsplan, den die Bundesregierung gemeinsam mit Ländern und Kommunen, Migrantenorganisationen und zahlreichen anderen nichtstaatlichen Akteuren auf dem zweiten Integrationsgipfel am 12. Juli 2007 veröffentlicht hat, markiert die gewachsene Bedeutung dieses Politikfeldes und den Wandel in der nationalen Integrationspolitik in besonderer Weise. Integration wird als „Schlüsselaufgabe unserer Zeit“ (Bundeskanzlerin *Angela Merkel*) und als „Aufgabe von nationaler Bedeutung“ (Erklärung des Bundes zum Nationalen Integrationsplan) beschrieben.³⁴

Der Bund bekennt sich im Nationalen Integrationsplan zu einem „positiven und pragmatischen Umgang mit Zuwanderung und Integration“ in Form „einer aktivierenden und nachhaltigen Integrationspolitik, die die Potenziale der Zugewanderten erkennt und stärkt und nicht allein auf Defizite fokussiert“.³⁵ Zu den zentralen Leitlinien der neuen Integrationspolitik gehören der Dialog und eine enge Zusammenarbeit mit Migrantinnen und Migranten, die Einbindung einer aktiven Bürgergesellschaft, die Beteiligung aller Akteure in Form von Selbstverpflichtungen und eine „umfassende Bündelung“ von Aktivitäten und Maßnahmen in der Integrationspolitik.³⁶

Integration wird in der Erklärung des Bundes als Querschnittsaufgabe beschrieben, die auf staatlicher Seite eine Mehrebenenpolitik sei. Es sei daher ein besonderes Anliegen gewesen, Länder und Kommunen in den Prozess zur Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans „eng einzubinden“, da diese „unter anderem für die Schlüsselthemen schulische Bildung und frühkindliche (Sprach-) Förderung in Kindertageseinrichtungen, Kulturpolitik und die konkreten Integrationsleistungen vor Ort zuständig“ seien.³⁷ Die Erklärung des Bundes im Nationalen Integrationsplan wird daher durch einen gemeinsamen Beitrag der Länder und einen Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ergänzt.

Die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat sich im Rahmen des Nationalen Integrationsplans verpflichtet, kommunale Integrationsprozesse und Integrationsbemühungen fortzusetzen und zu verstärken. Um gemeinsam einen „Beitrag für die Nachhaltigkeit der Integrationsbemühungen“ zu leisten, soll die Mitgliedschaft in vielfältiger Weise angesprochen und gefördert werden, durch (1) Anregungen und Informationen z.B. in Form von Erfahrungsaustausch und Best Practice, (2) eine Begleitung von Integrationsbemühungen, (3) Empfehlungen und (4) eine Vertretung kommunaler Änderungsbedarfe gegenüber Bund und Ländern.³⁸ Der Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände umfasst insgesamt zehn Punkte, die jeweils mit zwei bis drei konkreten Empfehlungen unterlegt werden (siehe *Abbildung 2*).

34 Die Bundesregierung 2007, S. 7; S. 12.

35 Ebd., S. 12f.

36 Ebd., S. 13f.

37 Ebd., S. 14.

38 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007, S. 31.

Abbildung 2: Die Handlungsempfehlungen der kommunalen Spitzenverbände

Integration als kommunale Querschnittsaufgabe

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden,

- der Integration eine hohe kommunalpolitische Bedeutung beizumessen,
- Integration als ressortübergreifende Aufgabe in der Kommunalverwaltung zu verankern und ihrer Bedeutung entsprechend anzusiedeln,
- kommunale Gesamtstrategien, die den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen angepasst sind, zu entwickeln und fortzuschreiben.

Unterstützung lokaler Netzwerke

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden,

- sich für eine stärkere Vernetzung der gesellschaftlichen Akteure einzusetzen und erforderlichenfalls Vernetzungen zu initiieren,
- dabei im Rahmen ihrer Möglichkeiten als zentraler Akteur zur Koordinierung und Abstimmung der verschiedenen Integrationsbemühungen aufzutreten.

Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden,

- den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Verwaltungen zu erhöhen,
- Mitarbeiter in der Weise fortzubilden, dass dem Ziel der Kundenfreundlichkeit und dem Bedarf an interkultureller Kompetenz in der Verwaltung noch wirkungsvoller Rechnung getragen wird.

Gesellschaftliche Integration durch Partizipation und bürgerschaftliches Engagement

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden,

- bürgerschaftliches Engagement von, für und mit Migranten zu unterstützen und zu fördern,
- Menschen mit Migrationshintergrund stärker an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in den unterschiedlichsten Bereichen des sozialen und politischen Lebens zu beteiligen,
- und dabei auch für die Einbeziehung der weiblichen Migrationsbevölkerung einzutreten,
- die Kompetenzen der Zuwanderer als Multiplikatoren und Konfliktmoderatoren stärker einzubeziehen.

Sprache und Bildung

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden,

- als Lotsen Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder (z. B. durch Information über entsprechende Angebote) zu unterstützen und zu den Angeboten hinzuführen,
- durch kommunale Maßnahmen das Bildungsangebot zu ergänzen und
- diese Angebote mit denen des Bundes und der Länder zu vernetzen.

Berufliche Integration

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden,

- als Träger von Aufgaben nach dem SGB II die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund mit ihren flankierenden Maßnahmen zu unterstützen,
- auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber einen unmittelbaren Beitrag zur beruflichen Integration zu leisten.

Sozialräumliche Integration

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden,

- in Sozialräumen mit Integrationsdefiziten durch Quartiersmanagement und Netzwerkbildung das Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen zu fördern,
- mit niedrigschwelligen sozialen und kulturellen Angeboten die Lebensqualität im und die Identifikation mit dem Quartier zu stärken,
- von Förderinstrumenten zur Stärkung benachteiligter Quartiere wie z. B. das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ und die Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) stärker Gebrauch zu machen.

Förderung lokaler ethnischer Ökonomie

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden,

- im Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderungskonzepte der zunehmenden Bedeutung der ethnischen Ökonomie Rechnung zu tragen,
- in der Bevölkerung und der Verwaltung das Bewusstsein für das Potential der ethnischen Ökonomie zu wecken und für den kommunalen Wirtschaftsstandort zu nutzen.

Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit

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,
- örtliche Netzwerke gegen Extremismus und für Toleranz zu unterstützen.

Information und Evaluation

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt ihrem Mitgliedsbereich/ihren Mitgliedsverbänden,

- über die vor Ort verfügbaren Integrationsangebote in geeigneter Weise zu informieren,
- im Interesse der Effektivität der lokalen Integrationspolitik und eines wirkungsvollen Ressourceneinsatzes ihre Integrationsbemühungen zu dokumentieren, zu evaluieren und ggf. zu optimieren.

Quelle: Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007

Im ersten Fortschrittsbericht zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplan unterstreichen die kommunalen Spitzenverbände, dass sie diese Aufgaben zum Anlass genommen haben, „ihr Engagement für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund weiter auszubauen und gemeinsam mit den jeweiligen Landesverbänden die Kommunen bei ihren diesbezüglichen Aktivitäten zu unterstützen“.³⁹ Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf eine Vielzahl von Maßnahmen insbesondere in den Bereichen Erfahrungsaustausch und Öffentlichkeitsarbeit (Publikationen; Tagungen, Versammlungen und Veranstaltungen; Gremienarbeit; internetgestützte Angebote). Informationen zum Bekanntheitsgrad der Empfehlungen in den

Kommunen und zu ihrer Umsetzung in den zehn Handlungsfeldern bietet der Fortschrittsbericht nicht.

Hoher Bekanntheitsgrad der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung von Kommunen zeigen, dass der Bekanntheitsgrad der Empfehlungen in Städten, Gemeinden und Kreisen relativ hoch ist, auch wenn bei der Interpretation berücksichtigt werden sollte, dass in der Ansprache an die Verantwortlichen für die lokale Integrationspolitik im Fragebogen direkt auf die Empfehlungen Bezug genommen wurde: 72,6 % der Kommunen kennen die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Der Bekanntheitsgrad der Empfehlungen wird hierbei

39 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2008, S. 202.

Abbildung 3: Bekanntheitsgrad der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände zur Integration vor Ort nach Gemeindegrößen und Gemeindetypen

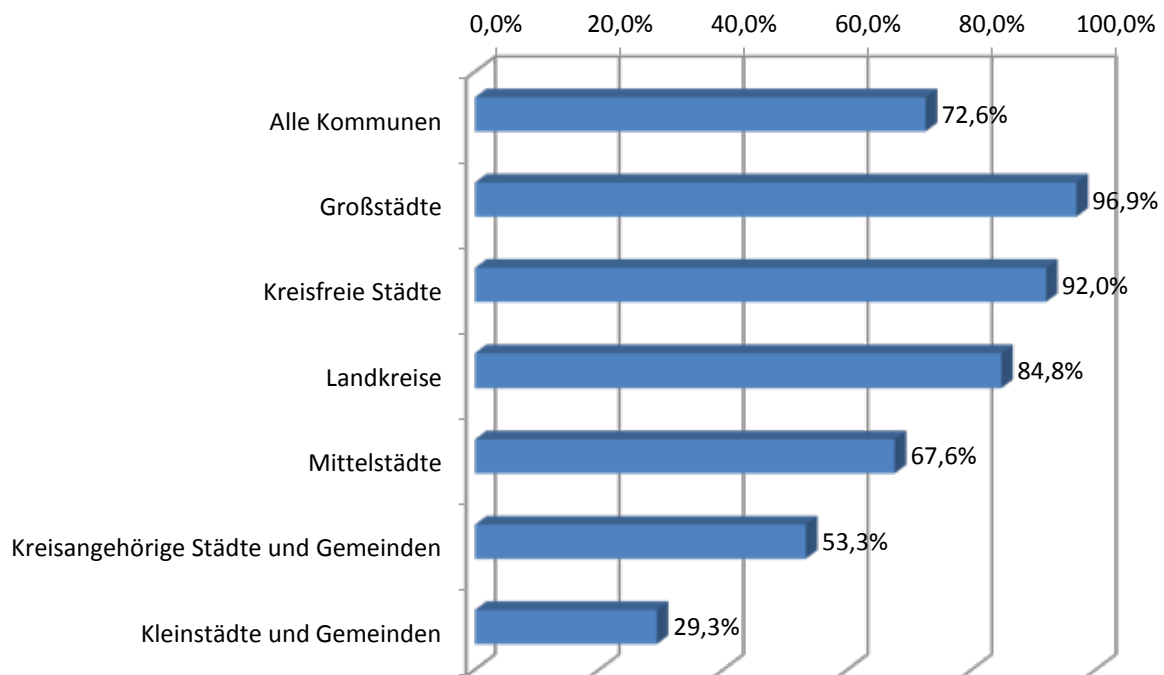
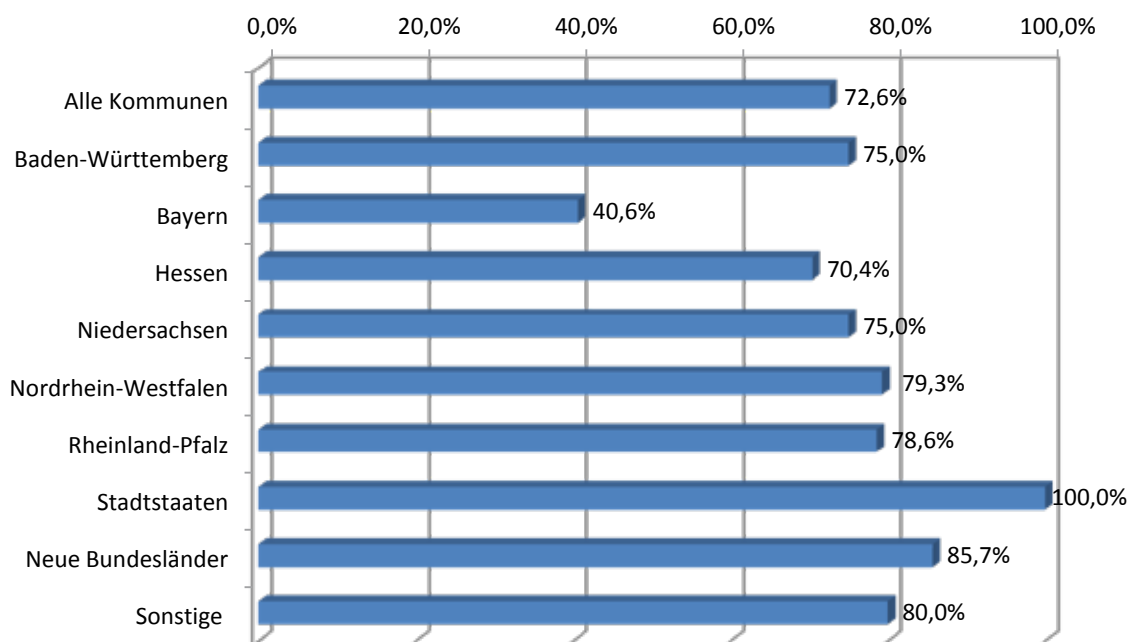


Abbildung 4: Bekanntheitsgrad der Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nach Bundesländern



aber stark von der Gemeindegröße beeinflusst: Je größer die Kommune, umso bekannter sind die Empfehlungen (vgl. *Abbildung 3*).

Die Unterschiede im Vergleich der Länder fallen demgegenüber eher gering aus, allerdings mit zwei bemerkenswerten Ausnahmen: In den neuen Bundesländern kennen 85,7 % der Städte, Gemeinden und Kreise die Empfehlungen; in Bayern sind es nur 40,6 % der befragten Kommunen (vgl. *Abbildung 4*). Der Bekanntheitsgrad der Empfehlungen ist in Bayern in allen Gemeindegrößenklassen unterdurchschnittlich: Er reicht von 8,3 % bei Kleinstädten und Gemeinden über 44,4 % bei Mittelstädten und 66,7 % bei Landkreisen bis zu 80 % bei Großstädten.

Der Bekanntheitsgrad der Empfehlungen wird zudem vom Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung beeinflusst, wobei der Grenzwert für eine stärkere bzw. geringe Wahrnehmung der Empfehlungen bei einem Wert von 20 % liegt. In Kommunen mit einem Migrantenanteil von über zwanzig Prozent liegt der Bekanntheitsgrad der Empfehlungen bei 89,8 %; in Kommunen mit einem Migrantenanteil von unter zwanzig Prozent bei 57,1 %.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Bekanntheitsgrad der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände vor allem in Großstädten und kreisfreien Städten sehr hoch ist. Entwicklungsbedarfe zeigen sich in Kleinstädten und Gemeinden, aber zum Teil auch in Mittelstädten. Wenn die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände nicht einmal in jeder dritten Kleinstadt oder Gemeinde bekannt sind, dann mangelt es den Fragen nach ihrer lokalen Umsetzung in einzelnen Handlungsfeldern am notwendigen Resonanzboden. Dieser Aufklärungs- und Informationsbedarf auf Seiten kleiner Städte und Gemeinden könnte von den Landesverbänden des Deutschen Städte- und Gemeindebunds und den Landkreisen noch stärker aufgegriffen werden.

4. Handlungsfeld 1: Integration als kommunale Querschnittsaufgabe

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Der Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände, der Integrationspolitik einen hohen Stellenwert beizumessen, sind nach eigener Aussage 71,5 % der befragten Kommunen gefolgt. Fast ein Viertel (23,7 %) der Kommunen spricht sogar von einer sehr hohen Bedeutung. Eine hohe oder sehr hohe Bedeutung der Integrationspolitik ist für Großstädte selbstverständlich (98,5 %), gilt aber auch für zwei Drittel der Mittelstädte (66,2 %). Selbst knapp die Hälfte der Kleinstädte und Gemeinden (48,8 %) schreibt der Integration von Zugewanderten eine hohe bzw. sehr hohe Bedeutung zu. In 56,8 % der befragten Kommunen ist Integrationspolitik als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert. 53,1 % der Kommunen verfügen zudem über eine eigene, den örtlichen Bedürfnissen angepasste kommunale Gesamtstrategie.
- Bei den Gründen für eine sehr hohe oder hohe Bedeutung der kommunalen Integrationspolitik dominieren eher ressourcenorientierte Perspektiven wie die demographische Entwicklung (77,9 %) und unausgeschöpfte Potenziale von Zugewanderten (76,7 %). Bei den Großstädten rangiert das zuletzt genannte Motiv sogar mit fast 90 % an erster Stelle. Erst danach werden stärker problemorientierte Begründungen wie die Prävention von Konflikten (60,1 %), die Kosten mangelnder Integration (49,1 %) und sozialräumliche Problemlagen (49,1 %) genannt. Bei Kleinstädten und Gemeinden steht ebenfalls die demografische Entwicklung an erster Stelle; überdurchschnittlich häufig wird aber auch die zunehmende soziale Ungleichheit genannt.
- Die vertiefenden Gespräche in den Kommunen haben gezeigt, dass der Verankerung von Integrationspolitik als kommunaler Querschnittsaufgabe und ihrer strategischen Ausrichtung

aus der Sicht der Akteure eine zentrale Bedeutung zukommt. Sie wird als Voraussetzung dafür angesehen, dass lokale Politik und Verwaltung fit werden, um sich auf ihre heterogen gewordene Bürgerschaft einzustellen und entsprechend neu aufzustellen. Im Grunde handelt es sich bei der strategischen Ausrichtung der Integrationspolitik nicht nur um die Ausgestaltung eines neuen Handlungsfeldes, sondern um das Versprechen, die kommunale Praxis insgesamt zu ändern. Deshalb wird die Etablierung einer strategisch angelegten Integrationspolitik selbst bereits als Erfolg und zugleich als Bedingung für weitere Veränderungen angesehen. Die jeweiligen kommunalen Ziele und Erfolgsmaßstäbe variieren erheblich und lassen sich in allen Handlungsfeldern der Empfehlungen finden (von der Netzwerkbildung bis zu Evaluation und Controlling).

- *Entwicklungsperspektiven und offene Fragen:* Das große Gefälle entlang der Ortsgrößen, aber auch die Länderunterschiede verdeutlichen Potenziale in der weiteren Verbreitung einer aktiven und strategisch orientierten kommunalen Integrationspolitik. Dies gilt besonders für kleinere Gemeinden und ländliche Räume. So scheint es bisher nur begrenzt gelungen, ressourcenschwache und in schrumpfenden Regionen gelegene Kommunen zu einer pro-aktiven Integrationspolitik zu ermutigen und sie mit den dafür nötigen Konzepten, Leitbildern und Ressourcen zu unterstützen. Zu beobachten ist eine wachsende Ungleichzeitigkeit. Während die Botschaften einer strategischen Integrationspolitik bei weitem noch nicht alle Kommunen erreicht haben, sind die Vorreiter dieser Entwicklung bereits auf dem Weg zu neuen Ufern. Interkulturalität und Diversity gewinnen vor allem in den Großstädten an Bedeutung, wenn es um zeitgemäße integrative Leitbilder geht. Diese Perspektiven könnten auch bedeuten, dass sich Integrationspolitik auf längere Sicht in eine

breitere politische Strategie einfügt, die lokaler Vielfalt – und nicht nur dem Zuwanderungsgeschehen – insgesamt gerecht zu werden versucht.

Einführung in das Handlungsfeld

In ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan hatte die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände empfohlen,

- „(1) der Integration eine hohe kommunalpolitische Bedeutung beizumessen
- (2) Integration als ressortübergreifende Aufgabe in der Kommunalverwaltung zu verankern und ihrer Bedeutung entsprechend anzusiedeln,
- (3) kommunale Gesamtstrategien, die den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen angepasst sind, zu entwickeln und fortzuschreiben.“⁴⁰

In einem Positionspapier der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Integrationsgipfel 2006 heißt es zudem selbstbewusst: „Es werden auch in Zukunft die Kommunen sein, die einen Großteil der Integrationsleistungen erbringen müssen. [...] Eine erfolgreiche Integration ist für die Kommunen aus diesem Grunde von zentralem Interesse und stellt eine große Herausforderung dar.“⁴¹ Im Ersten Fortschrittsbericht bekräftigte die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände „die Integration der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund (sei) eine der zentralen Zukunftsaufgaben auch der Kommunen.“⁴²

Bereits im Nationalen Integrationsplan wurden von einer Arbeitsgruppe für das Themenfeld 5 „Integration vor Ort unterstützen“ weitere Präzisierungen vorgenommen und vielfältige Anregungen gegeben. Als allgemeine Integrationsziele wurden Chancengleichheit, Anerkennung und Förderung von Vielfalt und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts genannt. Erforderlich sei zu ihrer Verwirklichung ein übergreifendes und gemeinschaftliches Konzept, das alle

kommunalen Handlungsfelder und Akteure einbeziehe und vernetze. Als weitere Voraussetzung für die Verankerung eines Integrationskonzepts wurde „ein kommunalpolitischer Konsens in der Verwaltung und in den politischen Entscheidungsgremien“ hervorgehoben.⁴³

Besonders ambitioniert waren die Empfehlungen mit Blick auf kommunale Gesamtstrategien. Sie „sind nicht nur für Großstädte sinnvoll und erforderlich, sondern auch für kleinere Gemeinden mit hohen Zuwanderungsraten.“⁴⁴ „Integrationskonzepte sollten eine Situationsanalyse/Bestandsaufnahme, die Bestimmung und Definition von Integrationszielen und Leitlinien, die dafür erforderlichen Instrumente sowie Maßnahmen zur Erfolgskontrolle enthalten.“⁴⁵ Die Zielkataloge sollten nicht nur kurz-, mittel- und langfristige Ziele enthalten, sondern partizipativ, d.h. in Kooperation mit Migrantenorganisationen, aber auch mit der einheimischen Bevölkerung entwickelt werden.

Der Erste Fortschrittsbericht kommentierte das bis dahin Erreichte zurückhaltend. Integration als Chef-sache zu verankern und ihre Koordinierung durch eine zentrale Stelle sicherzustellen, sei wohl nur in größeren Kommunen gelungen, heißt es dort. „Bei kleinen Städten, Gemeinden und Landkreisen ist die Zuständigkeit für das Thema Integration häufig unklar. Integration wird hier oftmals als Thema von einem Fachbereich (z.B. Soziales oder Ausländerbehörde) ‚mitbearbeitet‘. In einigen kleinen Kommunen gibt es beispielsweise einen Integrationsbeauftragten speziell für (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler, der allerdings keine Aussagen zu anderen Migrantengruppen in der Kommune treffen kann.“⁴⁶

Im Zuge der Neuausrichtung der Integrationspolitik von Bund und Ländern ist auf lokaler Ebene eine bemerkenswerte Aufwertung und Dynamik dieses Politikfeldes zu beobachten, die stark durch das neue Steuerungsmodell geprägt wird. Die Vorschläge der KGSt „Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2003ff.), die Ergebnisse des gemeinsamen Wettbewerbs von Bundesministerium des Innern und der Bertelsmann Stiftung „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“ (2005), die Selbstverpflichtung der kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan (2007) und die Integra-

40 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007, S. 31.

41 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2006, S. 1.

42 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2008, S. 201.

43 Die Bundesregierung 2007, S. 110.

44 Ebd.

45 Ebd., S. 111.

46 Die Bundesregierung 2008, S. 61.

tions-Workshops und Handlungsempfehlungen der Bertelsmann Stiftung „Erfolgsfaktoren für kommunale Integrationspolitik“ können als Meilensteine dieses Trends betrachtet werden. Er wurde zusätzlich durch EU-Gremien und ihre Programme sowie transnationale Städtenetzwerke (Cities for Local Integration Policy [CLIP], Cities of Migration, Cities of Tomorrow etc.) gestärkt. Mit den Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände wurde strategische Steuerung zur grundlegenden Orientierung in der lokalen Integrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland.

Mit den Empfehlungen, die sich stark dem Modell der strategischen Steuerung im Kontext des New Public Management verdanken, ist die Erwartung auf weitgehende Effekte für den Politikprozess verbunden. Sie werden vor allem in folgenden Dimensionen beschrieben:

- Aufwertung des Themenfelds durch die Entscheidung für eine offensive Strategie (nicht passiv oder pragmatisch);
- systematische Auseinandersetzung mit der lokalen Situation;
- Klärung von Zielen und Zielgruppen;
- Entwicklung von allgemeinen Leitlinien (wie z.B. gesellschaftliche Teilhabe, Chancengerechtigkeit, Fördern und Fordern, Integrationsbereitschaft, Eigenverantwortung, wechselseitige Akzeptanz);
- Identifizierung von Handlungsfeldern (Querschnittsaufgabe – vom Kindergarten bis zur Altenbetreuung) und Prioritätensetzung;
- Befassung mit den dort jeweils möglichen Handlungsstrategien (mit Unterstützung durch Spitzenverbände, Landkreistag, *best practice*-Beispiele, Wissenschaft etc.);
- verwaltungsinterne Bestandsaufnahme und Koordination laufender Maßnahmen und Projekte;
- Vernetzung mit lokalen Akteuren (Wohlfahrtsverbände, Unternehmen, Wohnungsunternehmen, zivilgesellschaftliche Gruppen, Kirchen etc.) mit dem Ziel, dauerhafte Netzwerke aufzubauen;

- Beteiligung der Betroffenen und besonders von Migrantenorganisationen möglichst am gesamten Politikprozess;
- Entwicklung systematischer Handlungsstrategien und gemeinsamer Schwerpunkte;
- politische Beschlussfassung und Legitimation durch den Rat;
- auf Indikatoren gestütztes Monitoring, Überprüfung/Evaluation der Ergebnisse und schließlich
- die darauf gestützte Weiterentwicklung der Handlungsansätze.

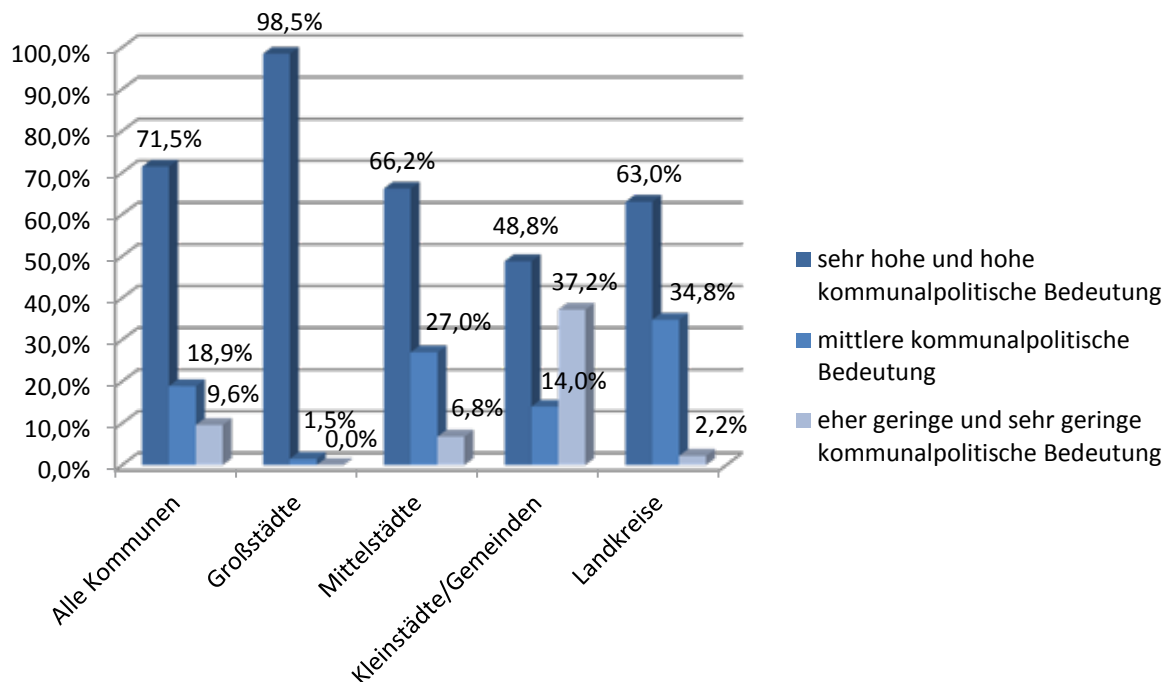
Ergebnisse der schriftlichen Befragung⁴⁷

Ein knappes Viertel (23,7 %) der befragten Kommunen weist der Integrationsaufgabe eine sehr hohe kommunalpolitische Bedeutung zu, fast die Hälfte (47,8 %) immerhin eine hohe Bedeutung, d.h. bei 71,5 % der Kommunen ist die Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände angekommen, der Integrationspolitik eine hohe Bedeutung beizumessen. Über den Anteil der Kommunen, die dies bereits vor den Empfehlungen so gesehen und betrieben haben, wissen wir nichts. Die verfügbaren Daten sprechen allerdings dafür, dass es vor allem in den letzten Jahren einen deutlichen Zuwachs an in dieser Frage engagierten Kommunen gegeben hat. Nur 9,6 % der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise schreiben der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine eher geringe oder sehr geringe Bedeutung zu (vgl. *Abbildung 5*).

Der Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik hängt vor allem mit der Gemeindegröße und dem Anteil der ausländischen Bevölkerung bzw. der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung der Kommune zusammen. Mit nur einer Ausnahme messen alle Großstädte der Integrationspolitik eine sehr hohe bzw. hohe Bedeutung zu. Dies gilt auch für ungefähr zwei Drittel der Mittelstädte und Landkreise. Demgegenüber misst nur knapp die Hälfte der Kleinstädte und Gemeinden der Integration von Zugewan-

47 Zu den differenzierten Ergebnissen der schriftlichen Befragung siehe auch die ausführliche Darstellung im Tabellenband, der als elektronische Datei veröffentlicht wird.

Abbildung 5: Kommunalpolitische Bedeutung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund nach Gemeindegrößen



dernten eine sehr hohe bzw. hohe Bedeutung zu. Zusätzliche bivariate Analysen stützen den allgemeinen Befund: Je größer die Gemeinde, desto höher ist die ausgewiesene Bedeutung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund.

Es ist ebenfalls wenig überraschend, dass die Gewichtung des Integrationsthemas mit dem Anteil der Einwohner mit Migrationshintergrund korreliert. So messen 52,8 % der Kommunen mit einem Migrantenanteil von über 30 % der Integrationspolitik eine sehr hohe Bedeutung bei, bei den Kommunen mit einem Migrantenanteil von weniger als zehn Prozent sind es nur noch drei Prozent – bei einem Durchschnittswert von 24,9 %. Fasst man sehr hohe und hohe Bedeutungszuweisungen zusammen, sind die Unterschiede weniger ausgeprägt. Die beiden oberen Gruppen (ab 20 % Migrantenanteil) liegen mit rund 88 % nahe beieinander. Bei einem Anteil von 10 bis 20 % sinkt die Bedeutungszuweisung auf 56,9 %. Erst bei einem Anteil unter zehn Prozent sinkt die sehr hohe bzw. hohe Bedeutungszuweisung unter die 50 %-Marke (42,4 %). Umgekehrt bedeutet dies, dass Integrationspolitik auch von einem beachtlichen Anteil von Kommunen betrieben wird, die nur eine vergleichsweise geringe Zuwanderung aufweisen. In der Summe kann nach bivariater Analyse von einem mittleren Zusammenhang zwischen Migrantenanteil und Bedeutungszuweisung ausgegan-

gen werden. Sie bestätigt die Aussage: Je höher der Anteil der Zugewanderten an der Bevölkerung, desto größer die Bedeutung von Integrationspolitik.

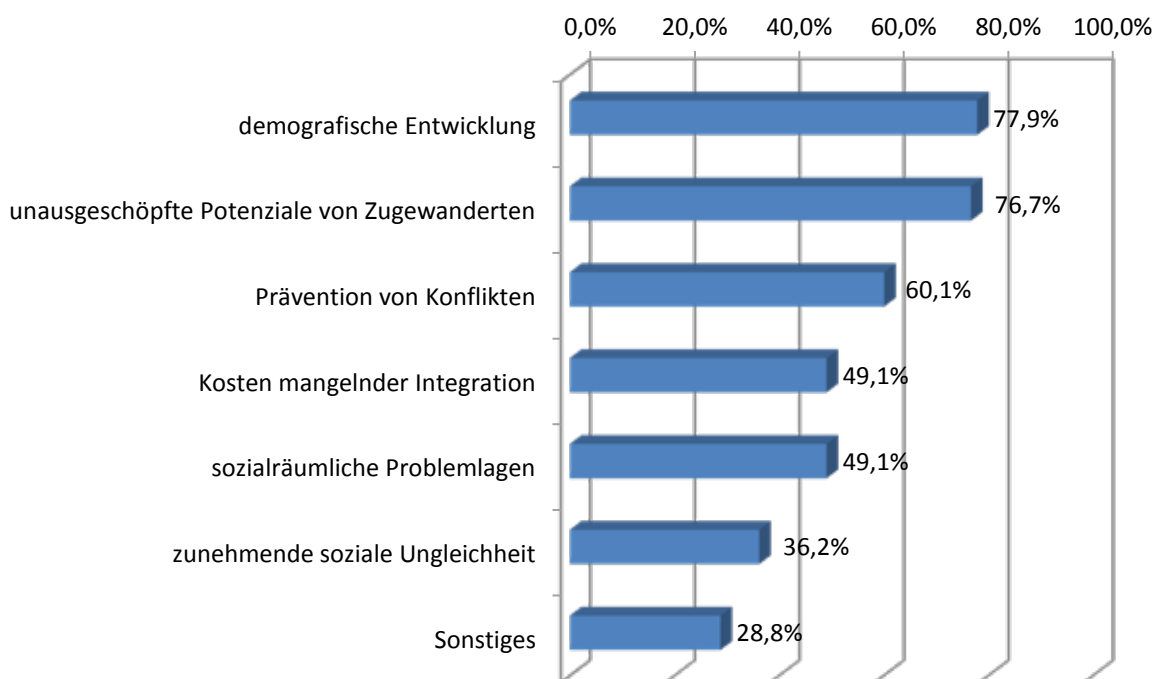
Eine genauere Betrachtung der Daten nach Bundesländern zeigt folgende Differenzierungen: In den Stadtstaaten liegt die Zustimmung bei 100 %, wenn es darum geht, der Integrationspolitik eine sehr hohe bzw. hohe Bedeutung zuzumessen. In den Flächenstaaten gibt es bemerkenswerte Differenzen in der Bedeutungszuweisung. Sie ist am höchsten in Nordrhein-Westfalen (84,5 % sehr hohe und hohe Bedeutung) und Niedersachsen (75,0 %) – unterdurchschnittlich sind die Zahlen für Baden-Württemberg (69,0 %), Hessen (66,7 %) und Bayern (53,1 %). Signifikante Unterschiede gibt es auch zwischen den neuen und den alten Bundesländern: 25,6 % der Kommunen in den alten und 4,8 % der Kommunen in den neuen Bundesländern messen der Integrationspolitik eine sehr hohe Bedeutung zu; allerdings schwinden die Unterschiede, wenn die Werte einer sehr hohen und hohen Bedeutungszuweisung zusammengefasst werden.⁴⁸

48 Bei der vergleichenden Betrachtung nach Bundesländern ist zu beachten, dass sich die Länder in ihrer Zusammensetzung nach Gemeindegrößen (Großstädte, Mittelstädte, Kleinstädte/Gemeinden) und den jeweiligen Anteilen der Menschen mit Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung unterscheiden. Zur Bedeutung einzelner

Materielle Problemlagen sind für die Gewichtung des Themas in der Kommunalpolitik ebenfalls von Bedeutung.⁴⁹ Mit einer geringeren allgemeinen Arbeitslosenquote sinkt die Bedeutung der Integrationspolitik. Fast ein Drittel (genau 31,8 %) der Kommunen mit einer Arbeitslosenquote von unter 5 % weist der Integrationspolitik eine geringe bzw. sehr geringe Bedeutung zu (für alle Kommunen beträgt eine solche Bedeutungszuweisung nur 9,6 %). Die Gewichtung der Integrationspolitik ist weniger ressourcenabhängig als gemeinhin erwartet. Bei den reicheren Kommunen, in denen das Steueraufkommen pro Einwohner über 1.000 Euro liegt, steigt die sehr hohe bzw. hohe Bedeutungszuweisung zwar auf fast 90 %, in der höchsten Kategorie (über 1.500 Euro pro Einwohner) sogar auf 100%. In den einkommensschwächeren Kommunen liegen die Werte demgegenüber unter 70 %.

Bei der Benennung der Gründe für die sehr hohe oder hohe Bewertung dieses Politikfeldes, bei der Mehrfachnennungen möglich waren, stehen die demografische Entwicklung und die unausgeschöpften Potenziale von Zuwanderern mit deutlichem Abstand an der Spitze; sie werden von mehr als drei Vierteln der befragten Kommunen genannt. Auch wenn keine einfache Deutung des demografischen Arguments möglich ist, fällt das besondere Gewicht auf, das mittlerweile ressourcenorientierte gegenüber problemorientierten Begründungen gewonnen haben. Die Prävention von Konflikten, die absehbaren Kosten mangelnder Integration, sozialräumliche Problemlagen und zunehmende soziale Ungleichheit folgen mit einigem Abstand. Krisen- und konfliktorientierte Begründungen sind somit schwächer ausgeprägt (vgl. *Abbildung 6*).

Abbildung 6: Gründe für eine sehr hohe oder hohe Bedeutung der Integrationsarbeit in den Kommunen



Merkmale der Kommunen siehe insbesondere auch den Abschnitt zur strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik in Kapitel 14.

⁴⁹ Dies gilt noch weitaus stärker für die einzelnen kommunalen Handlungsfelder.

Sie werden besonders deutlich, wenn nach den Gründen für die geringe Bedeutung kommunaler Integrationspolitik gefragt wird (auch hier waren Mehrfachnennungen möglich). Hier gehören die Aussagen „keine Konflikte zwischen Einheimischen und Zugewanderten“ (72,7 %) und „keine sozialräumlichen Problemlagen“ (68,2 %) zu den am häufigsten genannten Gründen, aber es wird auch auf einen geringen Anteil von Zugewanderten (63,6 %) oder die „erfolgreiche Integration von Zugewanderten“ (31,8 %) verwiesen. Nur 22,7 % der befragten Kommunen, die der Integrationspolitik eine geringe Bedeutung beimessen, nennen mangelnde Ressourcen als Begründung.

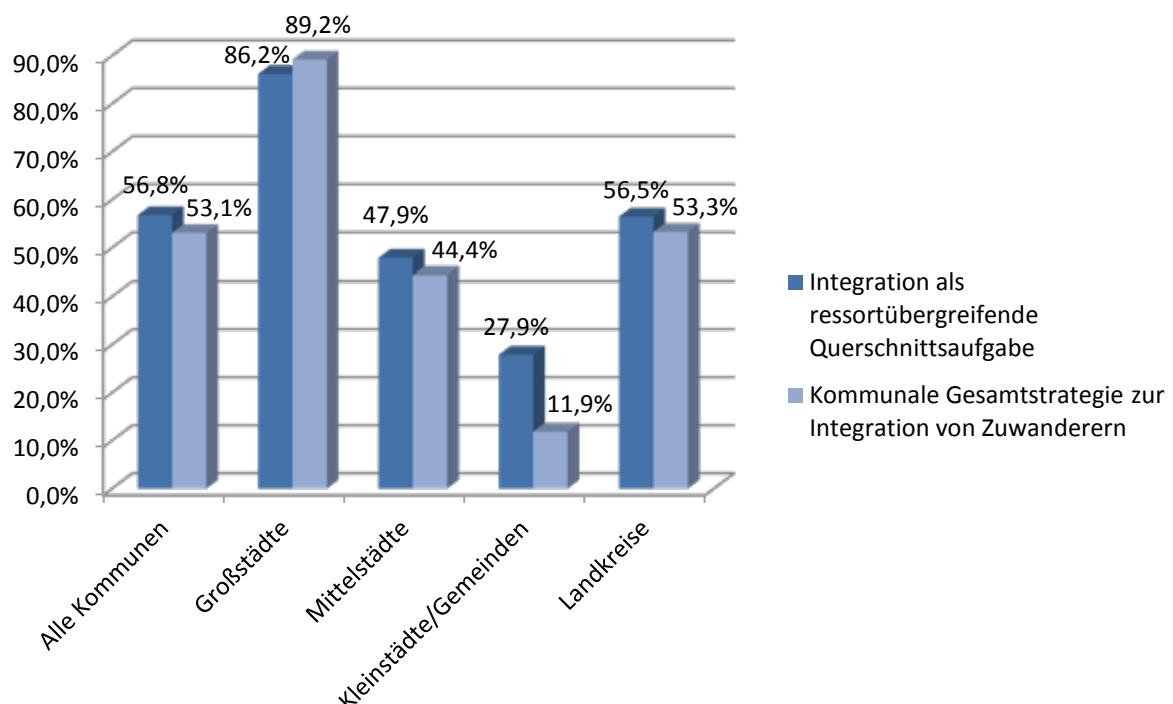
Eine nach Gemeindegröße differenzierte Betrachtung ergibt eine interessante Verteilung. Demografische Entwicklung und unausgeschöpfte Potenziale werden überdurchschnittlich vor allem von den Groß- und Mittelstädten benannt. So benennen 89,1 % der Großstädte unausgeschöpfte Potentiale als wichtigsten Grund für ihr integrationspolitisches Engagement, während Kleinstädte und Gemeinden überdurchschnittlich häufig die zunehmende soziale Ungleichheit (47,6 %) als Grund angeben – bei den Groß- und Mittelstädten sind dies nur 43,8 % bzw. 32,7 %. Bei den Landkreisen lassen sich ähnliche Bedeutungszuweisungen wie bei den Großstädten finden. Unausgeschöpfte

Potenziale (86,2 %) und die demografische Entwicklung (82,8 %) sind die mit Abstand stärksten Motive, um der Integrationspolitik eine sehr hohe Bedeutung zuzuweisen.

Als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe ist Integrationspolitik in 56,8 % der befragten Kommunen verankert (vgl. *Abbildung 7*). In 19,5 % der befragten Kommunen erfolgt dies in Form einer Stabsstelle beim Verwaltungschef, in 13,6 % in Form einer Integrationsabteilung bzw. eines Integrationsreferats. Dass zwei Drittel der befragten Kommunen andere institutionelle Formen für die Verankerung der Querschnittsaufgabe Integrationspolitik gewählt haben, verweist auf den Formenreichtum lokaler Aufgabenerfüllung in diesem Bereich. Während es in den Großstädten vielfach gelungen ist, Integration als Querschnittsaufgabe an zentraler Stelle in der Kommunalverwaltung zu verankern, werden die Aufgaben in kleineren und mittleren Gemeinden oftmals von einem oder mehreren Ämtern (z.B. Ausländer-, Ordnungs-, Jugend- oder Sozialamt) (mit-)bearbeitet.

Integrationspolitik als kommunale Querschnittsaufgabe ist in den Kommunen unterschiedlich stark verankert. Eine entsprechende institutionelle Verankerung ihrer Integrationspolitik geben 86,2 % der Großstädte an.

Abbildung 7: Verankerung von Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe und Existenz einer kommunalen Gesamtstrategie zur Integration von Zuwanderern nach Gemeindegrößen



Bei den Mittelstädten sinkt der Anteil auf 47,9 % und bei Kleinstädten und Gemeinden auf 27,9 % (vgl. *Abbildung 7*). Ähnlich verhält es sich mit den Landkreisen. Wenn sie mehr als 150.000 Einwohner umfassen, haben sie zu 62,9 % Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe verankert. Mit einer darunter liegenden Einwohnerzahl sind es nur noch 36,4 %. Auch der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund spielt dabei eine wichtige Rolle. Wo ihr Anteil über 30 % liegt, finden wir sie zu 74,3 %, während er bei einem Anteil von unter 10 % auf 51,5 % sinkt.

Bei der Verankerung der Integrationspolitik als kommunale Querschnittsaufgabe zeigen sich weiterhin Unterschiede nach Bundesländern: Nordrhein-Westfalen (74,1 %) und Niedersachsen (65,0 %) liegen deutlich über dem Durchschnitt; die Werte für Bayern (37,5 %), Baden-Württemberg (39,0 %) und Hessen (48,1 %) sind unterdurchschnittlich.

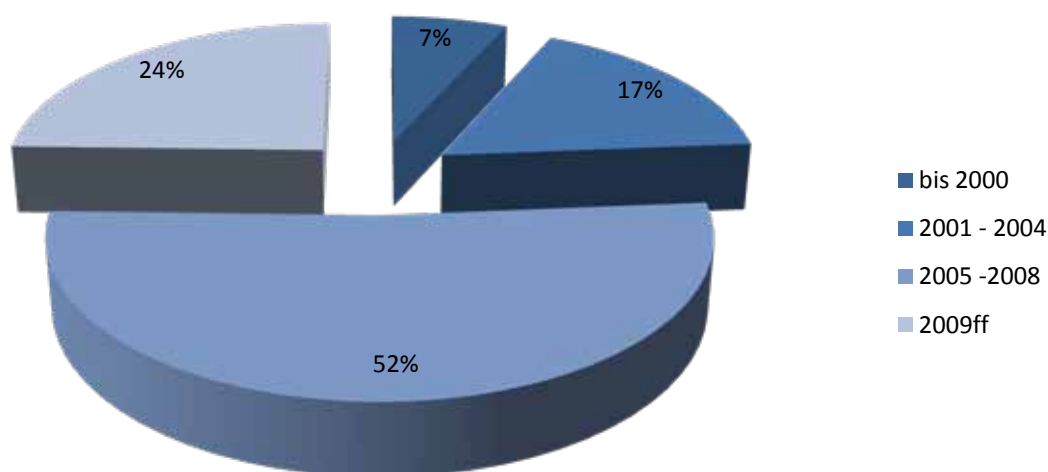
53,1 % der Kommunen geben zudem an, über eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu verfügen, die den örtlichen Bedürfnissen angepasst ist. Während 89,2 % der Großstädte über eine solche Strategie verfügen, sinkt der Anteil bei den Kleinstädten und Gemeinden auf 11,9 %. Die Landkreise liegen mit 53,3 % leicht über dem Durchschnitt. Wie bereits bei anderen Befunden spielt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund eine erhebliche Rolle für die Entwicklung einer kommunalen Gesamtstrategie. 83,3 % der Kommunen mit einem Migrantanteil von

über 30 % verfügen über eine entsprechende Strategie, während deren Anteil auf 27,3 % sinkt, wenn der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund bei unter zehn Prozent liegt.

In der Frage der Gesamtstrategie ergeben sich besonders ausgeprägte Länderunterschiede: Extremwerte bilden erneut Nordrhein-Westfalen (77,6 %) und Bayern (28,1 %). Die Werte für Hessen (44,4 %), Rheinland-Pfalz (46,2 %), Baden-Württemberg (47,5 %) und Niedersachsen (47,4 %) sind leicht unterdurchschnittlich.⁵⁰

90 der 119 Kommunen, die nach eigenen Angaben über eine kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Migranten verfügen, haben diese seit dem Jahr 2005 entwickelt und/oder fertiggestellt (vgl. *Abbildung 8*). Von diesen Kommunen berichten 45 über zum Teil mehrfache oder sogar jährliche Fortschreibungen. In neun Kommunen gibt es konkrete Pläne zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Integrationsstrategie und 16 Kommunen verstehen eine Fortschreibung als wesentliche Zielstellung. Die Ergebnisse zeigen, wie stark die Neuausrichtung der Integrationspolitik des Bundes als Initialzündung für die Entwicklung kommunaler Integrationsstrategien gewirkt hat und welche Dynamik diese Entwicklung angenommen hat. Die sich seit 2008 wieder etwas stärker abflachende Kurve deutet aber auch darauf hin, dass es eines weiteren Anstoßes bedarf, um die Kommunen, die bislang – trotz vorhandener Bedarfe und Potenziale – noch keine eigene Integrationsstrategie entwickelt haben, zum Handeln zu motivieren.

Abbildung 8: Jahr der Entwicklung bzw. Fortschreibung der kommunalen Integrationsstrategie



⁵⁰ Weitere Ergebnisse zur strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik sind in Kapitel 14 dieser Studie zusammengefasst.

Ergebnisse der vertiefenden Befragungen

Die vertiefenden Interviews und Vorortgespräche haben die beachtliche Vielfalt des Integrationsgeschehens sichtbar werden lassen, von der standardisierte schriftliche Befragungen notwendig abstrahieren müssen. Das Spektrum der in intensiven Telefongesprächen und direkt befragten Kommunen mit strategisch orientierter Integrationspolitik reicht von international ausgerichteten Großstädten im Südwesten (Stuttgart), über ostdeutsche Großstädte mit einem hohen Anteil von Aussiedlern und Spätaussiedlern (Chemnitz) und westdeutsche Kleinstädte mit überdurchschnittlichem Ausländer- und Migrantenanteil (Werdohl) bis zu einer strukturstarken Region im Südwesten der Republik (Landkreis Lörrach).

Zur Kontrastierung wurden auch einige Orte besucht, die in der schriftlichen Befragung der Integrationspolitik große Bedeutung beigemessen haben, aber nicht über zentrale Elemente strategischer Steuerung verfügen. In einer kleinen prosperierenden Gemeinde mit großem Integrationspotential (Markt Goldbach) sind gute Ergebnisse offensichtlich auch ohne strategische Steuerung möglich, da Integration als Chefsache betrieben wird. Und auch Städte, die nicht über ein eigenes kommunales Integrationskonzept verfügen, entwickeln innovative Modellprojekte mit überregionaler Ausstrahlung (Stadt Osnabrück).⁵¹ Für kreisangehörige Städte und Gemeinden können zuweilen Nachbarkommunen und Landkreise – unterstützt von Migrantenorganisationen und Zuwanderervertretungen – eine wichtige anregende, fördernde und koordinierende Funktion für die lokale Integrationspolitik übernehmen (Stadt Mühlheim am Main).

Entsprechend vielfältig sind die lokalen Herausforderungen und Ziele. Nach innen gerichtet geht es darum, die Kommunalverwaltung in allen Bereichen fit zu machen für die interkulturelle Stadtgesellschaft. Strategische Steuerung ist kein Selbstzweck, vielmehr bietet sie für die Befragten eine Perspektive, sich vom personenabhängigen *good will* zu verabschieden. Sie bereitet den Weg zu interkulturellen Konzepten, dauerhaften Vernetzungen der zentralen Akteure, institutioneller Verankerung und interkulturellem Personalmanagement. Auf diesem Wege können kulturalisierende und universalistische Ansätze, die Spezialisten für Ausländer favorisieren oder Migranten

nur als benachteiligte Bevölkerungsgruppe in den Blick nehmen, überwunden werden (Stuttgart). Stattdessen geht es um eine adressatenbezogene Weiterentwicklung aller öffentlichen Dienste (von der mehrsprachigen Elternbildung bis hin zur interkulturellen Öffnung der Altenhilfe) gleichgültig unter welcher Überschrift (Diversity, interkulturelle Öffnung etc.). Grundlegend dafür sind Leitlinien und Handlungsempfehlungen, Fortbildungsangebote für Beschäftigte (*In-House-Fortbildungen* für ganze Fachbereiche), aber auch Kampagnen für mehr Auszubildende und Beschäftigte mit Migrationshintergrund.

Generell wird es bereits als Erfolg betrachtet, Integrationspolitik als gesamtstädtische Steuerungsaufgabe und als lokale Querschnittsaufgabe in der Verwaltung verankert zu haben, eine strategisch orientierte Steuerungs- und Koordinationsfunktion für dieses Politikfeld wahrzunehmen und für die Vernetzung der lokalen Akteure zu sorgen (Stuttgart, Chemnitz). Die erfolgreiche Institutionalisierung eines vergleichsweise neuen, lange Zeit umstrittenen und noch immer konfliktträchtigen Politikfeldes ist keineswegs selbstverständlich und wird von den Zuständigen als wichtige Voraussetzung für materielle Politikerfolge angesehen. Erfolge werden u.a. in der interkulturellen Ausrichtung und Qualität der Dienste (Stuttgart), der Verbesserung des Zusammenlebens von Einheimischen und Migranten (Werdohl), der Einstellung von Lehrer/innen mit Migrationshintergrund an Schulen (Stuttgart), der Entwicklung von Sprachförderkonzepten (Werdohl), der Etablierung von Beteiligungsstrukturen (Stuttgart), der Zunahme von Einbürgerungen (Stuttgart), der Einbeziehung türkischstämmiger Gewerbetreibender (Werdohl), dem Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit und der Jugendkriminalität (Stuttgart) gesehen.

Strategische Steuerung wird somit als Voraussetzung für Erfolge in verschiedenen Handlungsfeldern betrachtet. Wobei selbst in erfolgreichen Städten wie Stuttgart eingestanden wird, dass man erst auf dem Wege ist. Das anerkannte Programm der interkulturellen Öffnung ist auch dort erst in Ansätzen umgesetzt. Immerhin ein Drittel der kommunalen Handlungsfelder habe entsprechend ausgestaltet werden können und einen Politikzyklus von der Institutionalisierung eines Steuerungskreises mit klarem Arbeitsauftrag im Sinne des Qualitätsmanagements, Zielvereinbarungen, Umsetzungsstrategien und Wirkungsanalysen durchlaufen. In Chemnitz hat sich ein Selbstverständnis festigen können, Integrationspolitik als kommunale Pflichtaufgabe zu betrachten und entsprechendes Personal und

51 Zum Modellprojekt „Integrationslotsen“ siehe Bommes/Kolb 2006.

finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Der lokale Steuerungsanspruch konnte auch in Richtung Landespolitik geltend gemacht werden (Einfluss auf lokal abgestimmte Maßnahmen und Programme).

Zu den Erfolgsbedingungen einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik werden „Steuerungskreise auf kommunaler Ebene“ (Stuttgart), ein stabiles Integrationsnetzwerk (Chemnitz, Landkreis Lörrach, Werdohl), die Aktivierung und Einbeziehung engagierter Menschen (Landkreis Lörrach), die Verzahnung von Integrations- und Stadtteilpolitik (Werdohl), Transparenz, Bürgernähe und kurze Wege in einer kleinen Stadt (Werdohl), die gezielte Nutzung des Stadtmarketings und die Ansprache der Medien (Werdohl), der Austausch von Erfahrungen und die Zusammenarbeit auf Kreisebene sowie die Unterstützung durch das Land Nordrhein-Westfalen (KOMM-IN NRW, Kompetenzzentrum für Integration) (Werdohl) gerechnet. Betont wird auch der offene und demokratische Charakter von Integrationsnetzwerken, in dem Aktivitäten und Projekte koordiniert werden, kleinere Träger und Projekte eine Chance haben, wobei der Steuerungsanspruch durch die Kommune bewusst zurückgenommen ist (Chemnitz). Der Landkreis Lörrach sieht sich durch die Einrichtung eines Integrationsbeauftragten in der Lage, die Netzwerkbildung auf kommunaler Ebene und andere Formen guter Praxis anzuregen. Ein „klarer Erfolgsgarant“ für die Schaffung und Belebung solcher Netzwerke seien „Menschen, die das mit Herzblut vorantreiben“, nicht zuletzt auch Menschen mit Migrationshintergrund, „die das als ihre Vision oder Aufgabe sehen“.⁵² Ein „Fachkreis für Migration und Integration“, in dem politische Vertreter aller Fraktionen beteiligt sind, sorgt im Landkreis Lörrach für den Transfer in den politischen Raum.

Barrieren und Schwierigkeiten werden vor allem in der Vielfalt von Zuständigkeiten und Maßnahmen (Bund, Länder, Kommunen, Stiftungen, Europäische Union) gesehen. Die Moderation, Koordination und Bündelung dieser vielfältigen Maßnahmen, ihre bedarfsgerechte Ausrichtung und Steuerung wird als eine zentrale Herausforderung für größere Kommunen beschrieben (Stuttgart, Chemnitz). Dies gilt z.B. für den schulischen Bereich, wo in Stuttgart etwa 1.000 Bildungspartner (Lehrenden, Ausbildungsbegleiter) meist ehrenamtlich und gefördert durch verschiedene Stiftungsprogramme aktiv sind. Ein Effekt ist, dass es in den sozial benachteiligten

Quartieren Stuttgarts sowohl Schulen mit 20 oder 25 Kooperationspartnern gibt als auch solche ohne auch nur einen einzigen Partner.⁵³

Probleme werden aber auch im eingeschränkten finanziellen Handlungsspielraum der Kommune (Chemnitz,⁵⁴ Werdohl), in emotionalisierenden und skandalisierenden Debatten à la Sarrazin (Werdohl), den Bereichen Familie, Familienstruktur, Religion (Werdohl), der fehlenden Professionalität der Migrantenorganisationen (Stuttgart), der mangelnden Anerkennung von Berufsabschlüssen, der zeitraubenden Bearbeitung von Aufenthaltsfragen, im Umgang mit Flüchtlingen (z.B. herabgesetzte Leistungsansprüche, Ungleichbehandlung) und in einer Verengung des Integrationsverständnisses auf den Aspekt der Sprachförderung (Chemnitz) gesehen.

Entwicklungsaufgaben werden vor allem in der Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen für die kommunale Integrationspolitik (Chemnitz, Werdohl), der Entwicklung von Konzepten und Strategien zur Bewältigung des Fachkräftemangels und der Institutionalisierung weiterer Steuerungskreise (Stuttgart) gesehen. Genannt werden ferner die verbesserte Ansprache und Unterstützung kleiner Gemeinden (Landkreis Lörrach), die Weiterentwicklung von Controlling-Berichten und Monitoring-Systemen durch ergänzende und vertiefende Untersuchungen sowie die Verständigung auf konkrete, messbare Ziele (Stuttgart, Werdohl, Landkreis Lörrach). Im europäischen Vergleich wird die Entwicklung in Deutschland in den letzten fünf Jahren, die Erarbeitung gesamtstädtischer Integrationskonzepte, deren Verknüpfung mit Steuerungsinstrumenten sowie die Verankerung von Integration als kommunaler Querschnitts- und Gemeinschaftsaufgabe als „gut“ und „dynamisch“ bewertet.⁵⁵

Perspektiven werden vor allem in der Ausweitung von Inklusionsnormen auf alle Lebensbereiche der Stadtgesellschaft (Chemnitz) und der Entwicklung eines

52 Elke Zimmermann-Fiszella, Landkreis Lörrach, Telefoninterview am 02.05.2011.

53 Gari Pavkovic, Landeshauptstadt Stuttgart, Telefoninterview am 09.05.2011.

54 Die Finanzkrise der Kommunen nötige die Kommunen dazu, im Bereich der freiwilligen Leistungen und vor allem bei den freien Trägern zu kürzen. Damit stehe auch die Glaubwürdigkeit der kommunalen Integrationspolitik auf dem Spiel (Heike Steege, Stadt Chemnitz, Telefoninterview am 21.04.2011).

55 Telefoninterview mit Gari Pavkovic, Landeshauptstadt Stuttgart, 09.05.2011. Gari Pavkovic bezieht sich hierbei auf Erfahrungen im Rahmen des Europäischen Städtenetzwerks zur lokalen Integrationspolitik (CLIP).

umfassenderen Diversitätsmanagements (Stuttgart) gesehen. Schließlich gibt es ein eindringliches Plädoyer für die bessere Verankerung und damit auch Anerkennung von Integration als kommunaler Pflichtaufgabe – verbunden mit der dafür nach dem Konnexitätsprinzip erforderlichen Finanzgarantie (Chemnitz). In die gleiche Richtung geht die Forderung nach einer Festbetragsförderung, die sich am Anteil der Zugewanderten in der Gemeinde orientieren könnte.⁵⁶ Gemeinsam ist diesen Vorschlägen, dass sie den Übergang von der Projekt- zur Strukturförderung voranbringen wollen. Die Verstetigung von Integrationsprozessen benötige, so das Argument, eine solide und zeitlich unbefristete Förderung (Werdohl).

Beispiele guter Praxis im Handlungsfeld

Die Suche nach guten Beispielen strategisch orientierter Integrationspolitik konzentriert sich zumeist auf jene Großstädte, die als Vorreiter dieser Entwicklung gelten können, wie z.B. Berlin, Frankfurt am Main, Essen, Wiesbaden, München oder Stuttgart.

- Die Landeshauptstadt Stuttgart hatte bereits im Wettbewerb des Bundesministeriums des Innern und der Bertelsmann Stiftung 2005 den ersten Platz belegt. Die bereits vorgestellten Entwicklungen in Richtung Diversitätsmanagement zeigen, dass von Stuttgart auch weiterhin produktive Impulse zu erwarten sind. Gleichzeitig wird eingestanden, dass die Umsetzung strategischer Orientierungen in einigen Handlungsfeldern erst am Anfang steht.
- Die Stadt Chemnitz hat mit ihren offenen Vernetzungsstrukturen dafür gesorgt, dass Integrationspolitik auch von kleinen Initiativen und schwachen Akteuren mitgestaltet werden kann. Mit der mutigen Politik, Integrationspolitik zur kommunalen Pflichtaufgabe zu machen, signalisiert die Stadt, dass es ihr ernst ist.
- Der Landkreis Lörrach verdeutlicht, welche wichtige Funktion den Kreisen in ländlichen Gebieten zukommen kann, wenn es um die Etablierung und den Ausbau eines neuen Politikfeldes geht. Gerade die Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Akteuren bietet gute

Entwicklungsperspektiven. Ähnlich beispielhaft ist auch die Praxis im Märkischen Kreis, im Kreis Mettmann oder im Landkreis Osnabrück.

Entwicklungsperspektiven und offene Fragen

Auf der Grundlage der standardisierten Erhebung zum Stand der kommunalen Integrationspolitik konnte gezeigt werden, welche Bedeutung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Kommunen beigemessen wird, wie hoch bereits der Verbreitungsgrad eigener, an die lokalen Bedingungen angepasster kommunaler Gesamtstrategien zur Integration von Migrantinnen und Migranten ist und in welchem Umfang die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände in den zentralen Handlungsfeldern der Integrationspolitik von Städten, Gemeinden und Landkreisen umgesetzt werden. Mit Hilfe der schriftlichen Befragung und der vertiefenden Gespräche wurden zudem vielfältige Einblicke in die Praxis der kommunalen Integrationsarbeit, ihre konzeptionellen und organisatorischen Grundlagen, Antriebskräfte, Instrumente und Ziele, Erfolge und Schwierigkeiten gewonnen.

Die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Verfolgung einer aktiven und strategisch ausgerichteten Integrationspolitik sind insgesamt auf fruchtbaren Boden gefallen. Allerdings wurden auch noch beachtliche Entwicklungspotentiale – vor allem in kleinen Gemeinden und im ländlichen Bereich, aber auch in einigen Bundesländern – sichtbar. Zentral dürfte jedoch die Überprüfung der Annahme sein, dass eine in dieser Form strategisch angelegte Integrationspolitik positive Erfolge zeitigt, d.h. zu sichtbaren Veränderungen in einzelnen Handlungsfeldern und nicht zuletzt auch zu substanziellen Verbesserungen in zentralen Integrationsdimensionen führt.⁵⁷

Inhaltlich bemerkenswert ist vor allem, dass Kommunen mit langjährigen Erfahrungen in diesem Themenfeld Anschluss an Diskurse und Praxisformen suchen, die Zuwanderung und die Situation von Migranten in einen breiteren Kontext stellen: Diversity, Interkulturalität, Antidiskriminierung. Die konkreten praktischen Folgen dieser Öffnung für die noch schwach oder erst in jüngerer Zeit etablierte lokale Integrationspolitik sind jedoch noch nicht absehbar.

⁵⁶ Solche Pauschalen gibt es in einigen Bundesländern z.B. für die offene Jugendarbeit.

⁵⁷ Siehe hierzu auch das Kapitel 14 in dieser Studie zur Bedeutung einer strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik.

5. Handlungsfeld 2: Unterstützung lokaler Netzwerke

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Der Grad der Vernetzung gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Akteure zur Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund wird von 56,9 % der befragten Kommunen als sehr gut oder gut eingeschätzt; 29,3 % der Kommunen bewerten die lokale Vernetzung als zufriedenstellend und 13,8 % als eher gering oder sehr gering. 73,2 % der Kommunen haben nach eigenen Angaben besondere Anstrengungen unternommen, um eine Vernetzung der Akteure im Handlungsfeld zu fördern und 72,0 % verfügen über eine Arbeitsstruktur (Netzwerk), die langfristig aufgestellt ist und über Einzelprojekte hinausgeht.
- Im Bereich der Vernetzung zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede nach Gemeindegrößen: Als gut oder sehr gut wird der Grad der Vernetzung von 80 % der Großstädte, 58,7 % der Landkreise, 52,7 % der Mittelstädte und 25,0 % der Kleinstädte/Gemeinden bezeichnet. 96,9 % der Großstädte, 78,4 % der Mittelstädte, 65,2 % der Landkreise und 35,0 % der Kleinstädte/Gemeinden haben besondere Anstrengungen zur Vernetzung der Akteure in der Integrationsarbeit unternommen. Über eine langfristig ausgerichtete Arbeitsstruktur (Netzwerk) verfügen 95,4 % der Großstädte, 78,3 % der Landkreise und 74 % der Mittelstädte, aber nur 25,0 % der Kleinstädte und Gemeinden.
- Die eher zurückhaltende Einschätzung der lokalen Vernetzung korrespondiert mit Berichten, in denen Barrieren und Schwierigkeiten der Netzwerkarbeit thematisiert werden (mangelnder Bedarf an zusätzlichen Vernetzungsstrukturen, starke Beanspruchung durch Gremienarbeit auf unterschiedlichen Ebenen, unausgesprochene Konkurrenzen zwischen den Trägern, unterschiedliche Perspektiven von hauptamt-

lichen und nebenamtlichen Akteuren etc.). Zu den Erfolgsfaktoren einer lokalen Vernetzung gehören insbesondere die Entwicklung einer kommunalen Gesamtstrategie zur Integration von Zugewanderten im Kontext eines breit angelegten Beteiligungs- und Verständigungsprozesses sowie die Einrichtung einer Stelle, die als Impulsgeber und Koordinator eines lokalen Integrationsnetzwerks fungieren kann.

- *Entwicklungsperspektiven:* Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die lokale Vernetzung der Akteure in der Integrationsarbeit noch verbessert werden kann. Sinnvoll erscheinen vor diesem Hintergrund die Organisation von Erfahrungsaustauschen zu den Gelingensbedingungen der lokalen Netzwerkarbeit, eine stärkere Bereitstellung von Bundes- und Landesmitteln zur Förderung von Aufbau und Verstärkung kommunaler Netzwerke sowie eine Verstärkung von Anstrengungen zur Unterstützung kleiner Gemeinden und Städte z.B. durch eine aktivere Rolle der Landkreise. Wünschenswert sind aber auch vertiefende Studien zu Erfolgsbedingungen und Wirkungen lokaler Integrationsnetzwerke.

Einführung in das Handlungsfeld

Das persönliche Engagement der Verwaltungsspitze bzw. der politischen Führung der Verwaltung, die Entwicklung eines eigenen kommunalen Gesamtkonzepts, die Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung, die Sicherstellung eines umfassenden Beteiligungsprozesses und die Vernetzung aller relevanten Akteure gehören zu den zentralen Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche kommunale Integrationspolitik.⁵⁸ Netzwerke sind dabei der „zentrale Dreh- und Angelpunkt der neuen Steuerungsdebatte“ und der „Governanceperspektive auf gesell-

58 Vgl. KGSt 2005, S. 31ff; Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005; S. 14ff.

schaftlich-politisches Handeln“.⁵⁹ Sie bezeichnen einen besonderen Modus der Koordination, der zwischen den Polen einer rein politisch-administrativen und einer marktlichen Regulierung liegt. Netzwerke gelten zumeist als „kooperative Beziehungsformen, die auf Vertrauen basieren und sich durch Flexibilität und Innovationsfreundlichkeit auszeichnen“. Allerdings zeigen neuere Forschungen, dass Machtasymmetrien und Konflikte in Netzwerken keineswegs selten sind.⁶⁰

Vernetzung in der lokalen Integrationsarbeit bezieht sich vor allem auf drei verschiedene Dimensionen: eine Vernetzung der Akteure in der Verwaltung, eine Vernetzung aller Akteure in der Kommune und eine Zusammenarbeit von Kommunen mit verschiedenen staatlichen Institutionen für Integration.⁶¹ Der Vernetzung wird hierbei eine Vielzahl von Funktionen zugeschrieben. Sie soll (1) Integration als kommunale Querschnitts- und Gesamtsteuerungsaufgabe in der Verwaltung verankern, (2) ein Verständnis von Integration als kooperativer Aufgabe in der Kommune fördern (alle Akteure an einen Tisch bringen), (3) den Zugang zu Informationen, politischen Entscheidungen und Fördermöglichkeiten erleichtern und Möglichkeiten der Außendarstellung verbessern, (4) die Qualität von Produkten und Dienstleistungen verbessern (Angebote für Migranten kundenfreundlicher gestalten), (4) zu einem effektiveren und nachhaltigeren Einsatz knapper Ressourcen beitragen (vorhandene Potenziale besser nutzen, Leistungen besser aufeinander abstimmen, arbeitsteilige Strategien und Maßnahmen der Problemlösung entwickeln) und (5) „Brücken zwischen aufnehmender und zugewanderter Gesellschaft“ schlagen (Schaffung von „wertvollen Kommunikationswegen“), Bildung von Vertrauen.⁶²

Kommunale Netzwerke zeichnen sich nicht nur durch unterschiedliche Handlungsebenen und Zielsetzungen, eine unterschiedliche Reichweite und Zusammensetzung, sondern auch durch unterschiedliche Formalisierungsgrade und Formen der Verbindlichkeit aus: „Nicht alle Netzwerke verfügen über feste Vorgaben und Ordnungsstrukturen. Verbindlichkeit wird entsprechend unterschiedlich hergestellt: durch regelmäßige und verbindliche Teilnahme, Protokollierung der Bespre-

chungsergebnisse, Beschlüsse mit bindenden Verpflichtungen und Absprachen, Offenlegung von Dissens, Mechanismen der Konfliktregelung, Vorlagen für den Rat, Bereitschaftserklärungen der Akteure, Geschäftsordnungen und Zielvereinbarungen mit den Kommunen, Controlling usw.“⁶³ Als Erfolgsfaktor gilt dabei die Entwicklung einer Arbeitsstruktur, „die langfristig aufgestellt ist und über eine rein projektbezogene Fokussierung hinausgeht“. Diese „nachhaltigen Netzwerke“ werden in der Regel durch die Kommune koordiniert und zeichnen sich z.B. durch die Verabschiedung von Geschäftsordnungen oder die Einführung von Konfliktregelungsmechanismen aus.⁶⁴

Netzwerke für Integration wurden Ende der 1990er Jahre als zentrales Element in der Arbeit mit (Spät-) Aussiedlern eingeführt und im Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration als geeignetes Instrument für die kommunale Integrationspolitik propagiert.⁶⁵ Im Nationalen Integrationsplan werden lokale Netzwerke in einer Reihe von Themenfeldern angesprochen.⁶⁶ Netzwerke sollen „die Kommunikation und das Verständnis füreinander“ aller am Prozess beteiligten Akteure fördern.⁶⁷ Die Gesamtkoordination von Integrationsförderung soll auf kommunaler Ebene geleistet werden, wobei die Regionalkoordinatoren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge bei der Netzworkebildung eine zentrale Rolle spielen sollen. In die Netzworkebildung sollen unter anderem auch Kindertagesstätten, Schulen, Einrichtungen der Jugendhilfe, Einrichtungen im Sozialraum (Wohnungsunternehmen) und Migrantenorganisationen eingebunden werden, um die Kommunikation über Integrationsbedarfe zu verbessern.⁶⁸ Es gibt bislang allerdings kaum wissenschaftliche Studien, die sich intensiver mit den

63 Ebd., S. 79.

64 Ebd., S. 11.

65 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004, S. 319.

66 Hierzu gehören insbesondere die Themenfelder „Integrationskurse verbessern“, „Von Anfang deutsche Sprache fördern“, „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“, „Integration vor Ort unterstützen“, „Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern“, „Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken“ (siehe Die Bundesregierung 2007, S. 43f., 67, 111, 141).

67 Ebd., S. 141.

68 Ebd., S. 44.

59 Straßheim/Oppen 2006; S. 18.

60 Straßheim 2011, S. 27.

61 KGSt 2005, S. 36f.

62 Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005, S. 11, siehe auch S. 78ff.

Bedingungen, Dynamiken und Wirkungen kommunaler Integrationsnetzwerke auseinandergesetzt haben.⁶⁹

Die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände an die Mitglieder richten sich erstens auf eine stärkere Vernetzung der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Akteure und zweitens auf die Rolle der Kommunen als zentrale Akteure bei der Koordinierung und Abstimmung der verschiedenen Integrationsbemühungen. Beide Aspekte wurden im Fragebogen mit entsprechenden Formulierungen berücksichtigt (Fragen 8 bis 11).

Auswertung der schriftlichen Befragung

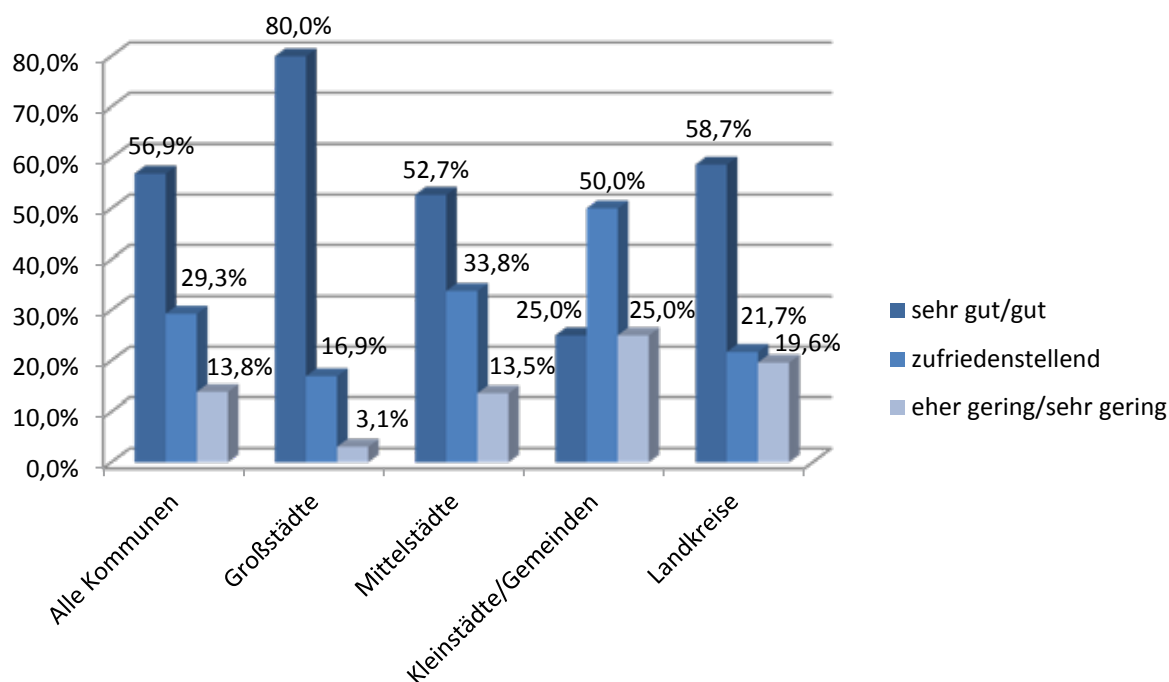
Der Grad der Vernetzung der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Akteure zur Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in der Kommune wird von drei Vierteln der Befragten (75,6 %) als gut oder zufriedenstellend bezeichnet. 10,7 % der Kommunen bewerten ihn mit sehr gut, 13,8 % mit eher gering oder sehr gering. Der Anteil der Befragten, die den Grad der Vernetzung in

der Kommune als sehr gut oder gut bezeichnen, variiert überraschend stark nach Gemeindegrößen. Als gut oder sehr gut wird er von 80,0 % der Großstädte, 52,1 % der Mittelstädte und 24,1 % der Kleinstädte/Gemeinden bezeichnet. Bei den Landkreisen sind es 58,7 % der Befragten, die den Vernetzungsgrad als gut oder sehr gut bezeichnen (vgl. Abbildung 9).

Differenziert nach Bundesländern zeigen sich einige interessante Unterschiede: Während in Niedersachsen (75,0 %), Rheinland-Pfalz (64,3 %) und Bayern (60,0 %)⁷⁰ überdurchschnittlich viele Kommunen den Grad der Vernetzung als gut oder sehr gut bezeichnen, sind es in Baden-Württemberg weniger als die Hälfte (43,9 %).⁷¹ Überdurchschnittlich gut wird der Vernetzungsgrad von Befragten aus den neuen Bundesländern (ohne Berlin) bewertet: 76,2 % der Kommunen bezeichnen ihn als gut oder sehr gut, verglichen mit 54,9 % in den alten Bundesländern. Als gering oder sehr gering wird er von 14,2 % der Kommunen in den alten und 9,5 % der Kommunen in den neuen Bundesländern eingestuft.

Auf die Frage nach den Hindernissen, die einer besseren Vernetzung der Akteure in der kommunalen Integrati-

Abbildung 9: Grad der Vernetzung in den Kommunen nach Gemeindegrößen



69 Eine Ausnahme bildet eine Studie zu lokalen Integrationsnetzwerken in Schweden, die zu dem Ergebnis kommt, dass kein Zusammenhang zwischen Netzwerkmanagement und Integrationsprozessen nachweisbar ist (vgl. Ljung 2009).

70 In Bayern wird der Grad der Vernetzung von 100 % der befragten Großstädte und 88,9 % der Mittelstädte als sehr gut oder gut bezeichnet.

71 Ohne Berücksichtigung von Ländern, die mit weniger als zehn Fällen im Sample vertreten sind.

onsarbeit entgegenstehen, haben etwas mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen eine Vielzahl von Gründen angeführt. Häufig genannt werden insbesondere ein geringes Interesse von Politik und Verwaltung, mangelnde Konzepte, Strukturen und Steuerungskompetenzen, beschränkte personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen, heterogene Interessenlagen und Zielvorstellungen der Akteure, die Konkurrenz zwischen Vereinen und Verbänden, die organisatorische Schwäche und schwierige Einbeziehung von Migrantenorganisationen, die Zersplitterung föderaler Zuständigkeitsebenen, die mangelnde Abstimmung von Bund- und Länderprogrammen sowie Kürzungen ressortübergreifender Programme wie ‚Soziale Stadt‘.

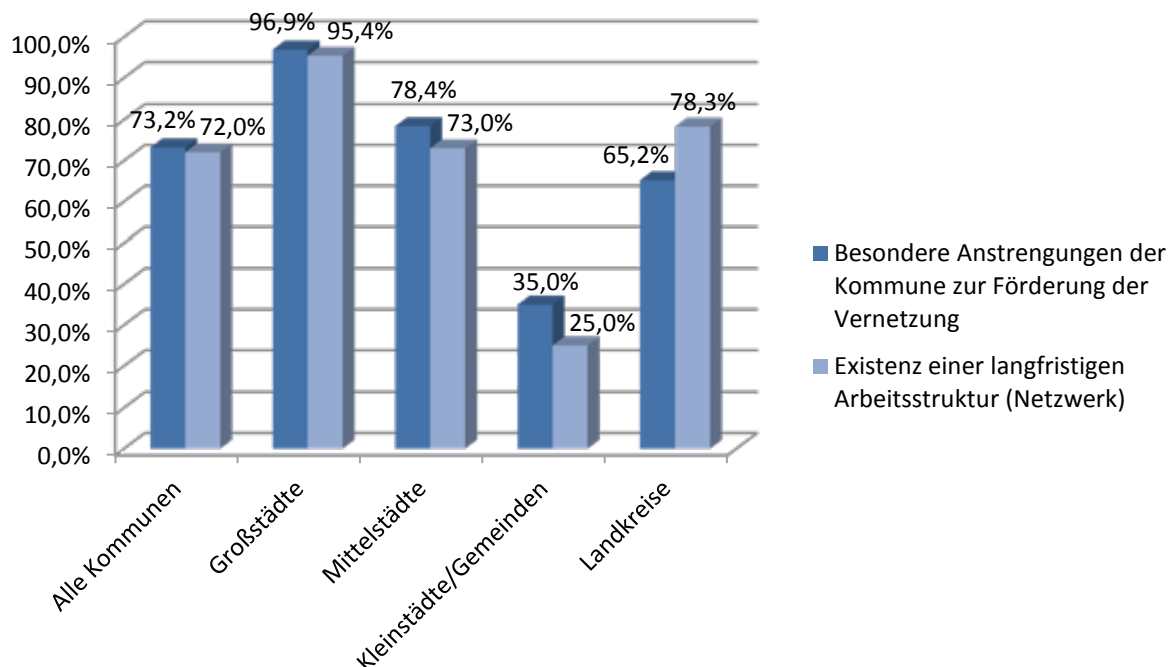
73,2 % der Kommunen geben an, dass sie besondere Anstrengungen unternommen haben, um eine Vernetzung der Akteure in der Integrationsarbeit zu fördern; 26,8 % verneinen die Frage. Bemerkenswerte Unterschiede zeigen sich auch hier nach Gemeindegrößen: 96,9 % der Großstädte, 78,4 % der Mittelstädte und 35,0 % der Kleinstädte/Gemeinden.

35,0 % der Kleinstädte/Gemeinden haben eigenen Angaben zufolge besondere Anstrengungen zur Vernetzung der Akteure in diesem Handlungsfeld unternommen. Bei den Landkreisen liegt der entsprechende Wert bei 65,2 % (vgl. Abbildung 10).⁷²

Städte, Gemeinden und Kreise in Niedersachsen (85,0 %) und Nordrhein-Westfalen (80,7 %) berichten überdurchschnittlich häufig über besondere Anstrengungen der Kommune zur Vernetzung der Akteure.⁷³ Unter dem Durchschnitt liegen demgegenüber die Werte der Kommunen in Baden-Württemberg (61,0 %), Rheinland-Pfalz (64,3 %), Hessen (66,7 %) und Bayern (66,7 %). Kommunen in den neuen Ländern berichten insgesamt deutlich häufiger über besondere Anstrengungen zur Vernetzung der Akteure in der Integrationsarbeit als Kommunen in den alten Ländern (90,4 % versus 71,4 %).

Über eine Arbeitsstruktur (Netzwerk), die langfristig aufgestellt ist und über Einzelprojekte hinausgeht, verfügen nach eigenen Angaben 72,0 % der Kommunen.

Abbildung 10: Besondere Anstrengungen der Kommune zur Förderung der Vernetzung und Existenz einer langfristigen Arbeitsstruktur (Netzwerk) in den Kommunen nach Gemeindegrößen



⁷² Besonders häufig werden Anstrengungen zur Vernetzung der Akteure von bevölkerungsreicheren Kreisen (über 150.000 Einwohner) verglichen mit bevölkerungsärmeren Kreisen (unter 150.000 Einwohner) berichtet (68,6 % versus 54,5 %).

⁷³ Berücksichtigt werden in diesem Vergleich nur Bundesländer, die mit mindestens zehn Kommunen im Sample vertreten sind.

Von besonderer Bedeutung sind auch hier die Unterschiede nach Gemeindegrößen. 95,4 % der Großstädte und 73,0 % der Mittelstädte, aber nur 25,0 % der Kleinstädte und Gemeinden verfügen über derartige Strukturen. Auffallend ist, dass die Werte für „besondere Anstrengungen der Kommune zur Förderung der Vernetzung“ und „Existenz einer langfristigen Arbeitsstruktur (Netzwerk)“ bei Groß- und Mittelstädten relativ nah beieinander liegen. Stärker ausgeprägt sind die Differenzen bei den Kleinstädten/Gemeinden und Landkreisen. Während Kleinstädte und Gemeinden häufiger über besondere Anstrengungen zur Stärkung der Vernetzung als über die Existenz eines Netzwerks berichten, ist es bei den Landkreisen umgekehrt (vgl. *Abbildung 10*).

Kommunen in Niedersachsen (80,0 %), Nordrhein-Westfalen (75,9 %) und Baden-Württemberg (75,6 %) berichten besonders häufig über die Existenz einer langfristig aufgestellten Arbeitsstruktur (Netzwerk), während dies auf Kommunen in Bayern (56,7 %), Rheinland-Pfalz (57,1 %) und Hessen (59,3 %) sehr viel seltener zutrifft.⁷⁴ Im Vergleich zwischen alten und neuen Bundesländern zeigt sich erneut ein bemerkenswerter Befund: 95,2 % der Kommunen in den neuen Ländern und 69,6 % der Kommunen in den alten Ländern verfügen nach eigenen Angaben über eine langfristig angelegte Arbeitsstruktur (Netzwerk) in der Integrationsarbeit. Die Unterschiede bei den kommunalen Anstrengungen zur Vernetzung der Akteure und zum Aufbau von Netzwerkstrukturen werden zum Teil auch durch die Ausrichtung von Förderprogrammen der Länder beeinflusst, die entsprechende Aktivitäten gezielt fördern (z.B. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen).

Rund zwei Drittel der befragten Kommunen haben von der Möglichkeit, ihre Anstrengungen zur Vernetzung der Akteure sowie die kommunalen Arbeits- und Vernetzungsstrukturen im Fragebogen näher zu erläutern, Gebrauch gemacht. Die Antworten zeichnen ein sehr facettenreiches Bild, das von Arbeits- und Gesprächskreisen, runden Tischen und Workshops, Stadtteil- und Integrationskonferenzen über themenbezogene Arbeitskreise, Fachforen, Netzwerke und Konferenzen (z.B. Sprache und Bildung, Ausbildung/Beruf, Kinder- und Jugendarbeit, Familie, Gesundheit, Wohnen, Migrantenökonomie) und Initiativen zur Vernetzung der Beratungsdienste, Sprach- und Integrationskursträ-

ger, Qualifizierung und Vernetzung der Migrantenorganisationen bis hin zu übergreifenden Lenkungs-, Planungs- und Steuerungsgruppen und kommunalen Integrationsnetzwerken reicht. Verwiesen wird zudem auf Institutionen der Integrationsarbeit wie Beauftragte oder Fachstellen für Integration, Integrationsausschüsse, Beiräte und Integrationsräte.

Ergebnisse der vertiefenden Befragungen

Die vertiefenden Befragungen zum Handlungsfeld Unterstützung lokaler Netzwerke wurden mit Verantwortlichen für die kommunale Integrationspolitik bzw. die lokale Netzwerkarbeit von zwei Großstädten in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (Stadt Göttingen, Stadt Leverkusen), einer Mittelstadt in den neuen Bundesländern (Hansestadt Stendal) und einem Kreis in Nordrhein-Westfalen (Kreis Mettmann) durchgeführt. Das Thema Netzwerke wurde allerdings auch in weiteren Anfragen, Interviews und Gesprächsrunden angesprochen. Die vier genannten Städte und Kreise verfügen alle über kommunale Konzepte oder Rahmenpläne zur Integration von Migrantinnen und Migranten: Der Kreis Mettmann hat im Jahr 2007 ein Rahmenkonzept der Kreisverwaltung zur Ergänzung der Integrationsarbeit der kreisangehörigen Städte erarbeitet, in den Städten Göttingen und Leverkusen wurden in den Jahren 2008 und 2009 Integrationskonzepte beschlossen und im Landkreis Stendal wurde 2011 der Entwurf eines Rahmenplans zur Integration von Zugewanderten vorgelegt.

Migrations- oder Integrationsnetzwerke sind in allen Konzeptionen oder Rahmenplänen der vier Kommunen verankert. Ziel des Netzwerks für die Integration von Migrantinnen und Migranten des Landkreises Stendal⁷⁵ ist die Bündelung von Ideen und Ressourcen, um durch Projekte zu einer Verbesserung der Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten beizutragen.⁷⁶ In der Stadt Göttingen soll das „Netzwerk Migration“ vor allem die Anbieter aus der Migrationsarbeit vernetzen und eventuell noch um ein Netzwerk Migrantenorganisatio-

74 Berücksichtigt wurden bei dieser Auswertung nur Bundesländer, die mit mindestens zehn Kommunen im Sample vertreten sind.

75 Das Netzwerk für die Integration von Migrantinnen und Migranten des Landkreises Stendal wurde von 2000 bis 2003 als Modellprojekt durch das Bundesinnenministerium gefördert; seit Juni 2003 ist die Stadt Stendal Träger des Netzwerks und seit 2009 wird es überwiegend vom Land Sachsen-Anhalt gefördert

76 www.landkreis-stendal.de/de/netzwerk_migration.html

nen ergänzt werden.⁷⁷ In Leverkusen hat das Netzwerk MIGRAMI seit der Gründung 2006 die Weichen für eine „vernetzte Integrationsarbeit in Form von Arbeitsforen“ gestellt, die 2009 in das Integrationskonzept der Stadt Leverkusen mündeten. Im Jahr 2010 kam es zu einer Fusion der Arbeitskreise des Integrationsrates, die auch eine „Lobbyarbeit und gemeinsame Interessenvertretung gegenüber Politik, Verwaltung und gesellschaftlichen Akteuren möglich“ machen soll.⁷⁸ Das Rahmenkonzept der Kreisverwaltung Mettmann versteht sich als „Plattform der Vernetzung“. Eine aktive Netzwerkarbeit mit einer Vielzahl von Kooperationspartnern gehört zu den zentralen Aufgaben des Sachgebietes Integration.⁷⁹

Zu den Gelingensbedingungen einer erfolgreichen Netzwerkarbeit gehören nach Einschätzung unserer Gesprächspartner vor allem folgende Faktoren:

- ein kommunales Gesamtkonzept zur Integration von Zugewanderten;
- die Verankerung der Integrationsarbeit als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung;
- ein nachhaltiges Interesse der Kommune an einer Vernetzung von Akteuren in der Integrationsarbeit, an der Einbindung von Migrant/innen und der Kooperation mit Migrant*innenorganisationen;
- die Schaffung eines klaren und verbindlichen Rahmens für die Netzwerkarbeit;
- eine klare Definition von Aufgaben und Zielen eines Integrationsnetzwerks insbesondere auch in Abgrenzung zu anderen kommunalen Steuerungs-, Koordinierungs- und Beteiligungsgremien;
- die Förderung von Schnittstellen zwischen Arbeitsgruppen und Netzwerken verschiedener Handlungsebenen (Stadtteil, Stadt, Kreis, Region; verwaltungsintern und -extern) und Themengebieten (z.B. Kinder- und Jugendhilfe);

- die Bedarfs- und Dienstleistungsorientierung von Integrationsnetzwerken;
- die Förderung eines vertrauensvollen Miteinanders zwischen den Netzwerkpartnern;
- die Berücksichtigung der unterschiedlichen Ressourcen und zum Teil auch Interessen von Haupt- und Ehrenamtlichen;
- die Entwicklung und Umsetzung von konkreten Projekten und Aktivitäten;
- der konkrete Nutzen und die Synergieeffekte der Netzwerkarbeit.

Als Barrieren und Schwierigkeiten einer integrationspolitischen Netzwerkarbeit werden genannt: geringer Bedarf an zusätzlichen Vernetzungsstrukturen insbesondere bei Hauptamtlichen (starke Beanspruchung durch die laufende Gremienarbeit auf unterschiedlichen Ebenen); Einbindung potenzieller Mitglieder in gut funktionierende informelle Netzwerke oder in Netzwerkstrukturen anderer Systeme (z.B. Kinder- und Jugendhilfe), die sich personell und inhaltlich mit der Integrationsarbeit überschneiden; kaum Freiräume bei Haupt- und Ehrenamtlichen für die Umsetzung von Projekten und Aktionen, die aus einem Integrationsnetzwerk heraus entstehen könnten; unterschiedliche Erfahrungen und Interessen von hauptamtlichen „Experten“ und ehrenamtlichen Vertretern von Vereinen und Initiativen (MSO), die sich nur schwer miteinander vereinbaren lassen; Konkurrenzen zwischen den Trägern, die selten offen angesprochen werden und in vielen Arbeitskreisen zu einer wenig produktiven „Atmosphäre freundlicher Zurückhaltung“ führen; fehlende Zielorientierung von Arbeitskreisen oder sehr allgemeine Zielformulierungen, die wenig identitätsstiftend sind („kleinster gemeinsamer Nenner“); Schwierigkeiten des Managements und der Steuerung der Netzwerkarbeit („Ein Netzwerk aufzubauen ist sicherlich schwer, aber es zu halten, ist wesentlich schwerer“).

77 Stadt Göttingen 2008: Integrationskonzept für die Stadt Göttingen. Göttingen, 24ff.

78 www.migrami.de/index.php?id=17.

79 Kreis Mettmann: Integration. Rahmenkonzept der Kreisverwaltung zur Ergänzung der Integrationsarbeit der kreisangehörigen Städte. Mettmann 2007, S. 2f.; S. 7.

Beispiele guter Praxis im Handlungsfeld

- Das Europäische Städtenetzwerk für die kommunale Migranten-Integrationspolitik (CLIP)⁸⁰ ist im Frühjahr 2006 vom Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates, der Stadt Stuttgart und der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) ins Leben gerufen worden, um die Städte durch einen strukturierten Erfahrungsaustausch zu befähigen, voneinander zu lernen und eine wirksamere Integrationspolitik für Migranten zu fördern. In diesem Zusammenhang wurden bislang vier Forschungsmodule⁸¹ bearbeitet, zu denen jeweils verschiedene Fallstudien, ein zusammenfassender Bericht sowie Leitlinien für erfolgreiche Lösungsansätze veröffentlicht wurden. Zu den Mitgliedern des CLIP-Netzwerkes gehören in Deutschland die Städte Arnberg, Frankfurt am Main und Stuttgart.
- Das Netzwerk für Integration in Leverkusen (MIGRAMI)⁸² besteht seit 2006 und versteht sich als „freiwilliger, partizipativer Zusammenschluss vieler Akteure aus dem Bereich der Migrations- und Integrationsarbeit“. Bemerkenswert ist die enge Kooperation des Netzwerks mit dem Integrationsrat insbesondere durch die Zusammenlegung der Arbeitsgruppen im Jahr 2010. Die Koordination der Netzwerkaktivitäten wird von der Stadt Leverkusen (Dezernat für Bürger, Umwelt und Soziales) wahrgenommen. Zu den Zielen des Netzwerks gehört die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema Integration und die Förderung neuer Kooperationsformen in der Integrationsarbeit. Der Internetauftritt des Netzwerks bietet ausführliche Informationen zu den Arbeitskreisen des Netzwerks, zum Integrationsrat und zur RAA Leverkusen sowie zu Kursen, Beratungsangeboten und Hilfen, Vereinen, Verbänden und Veranstaltungen in der Stadt.

- Zahlreiche Städte, Gemeinden und Landkreise bemühen sich um eine stärkere Einbeziehung, Qualifizierung und Vernetzung der Migrantenorganisationen. Bemerkenswert sind insbesondere der Handlungsansatz der Stadt Essen „Migrantenorganisationen – Partner in der Kommune“ mit der Gründung eines Verbunds der Immigrantenvereine Essen e.V., der von der Stadt auf der Grundlage eines Kooperationsvertrages finanziell unterstützt und fachlich begleitet wird.⁸³ Erwähnenswert ist auch das Bündnis Migrantenorganisationen in der Stadt Halle (Saale), mit dem die Stadt einen Kooperationsvertrag mit dem Ziel einer nachhaltigen Integrationsarbeit geschlossen hat.⁸⁴ Der Kreis Mettmann hat im Rahmen eines vom Land NRW geförderten Projektes Migrantenorganisationen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit unterstützt. Den Migrantenorganisationen wurde die Möglichkeit der kostenlosen Erstellung einer vereinseigenen Internetseite geboten, die mit dem Internetauftritt des Kreises verknüpft ist. Aufgrund der großen Nachfrage wird das Projekt mit eigenen Mitteln fortgeführt.⁸⁵

Die Ergebnisse der Studie deuten darauf hin, dass den kommunalen Netzwerken zur Integration von Zugewanderten in den neuen Bundesländern eine besondere Bedeutung zukommt. Zu den Gründen gehören die besonderen Bedingungen und Herausforderungen in strukturschwachen Regionen (Abwanderung, hohe Arbeitslosigkeit, Fremdenfeindlichkeit), aber auch besondere Formen von Selbstorganisationen und gemeinsamer Integrationsbestrebungen.⁸⁶ Hervorzuheben vor allem ist die öffentliche Sichtbarkeit, die einige dieser Netzwerke in den vergangenen Jahren gewonnen haben: Integrationsnetzwerk Barnim,⁸⁷ Chemnitzer Facharbeitskreis – Integrationsnetzwerk, Netzwerk für Migration in der Stadt Halle (Saale),⁸⁸ Netzwerk Integra-

80 www.stuttgart.de/clip; www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm.

81 Themen der Module sind: Wohnsituation von Migranten, Gleichstellungs- und Diversitätspolitik mit dem Schwerpunkt Beschäftigung in der Kommunalverwaltung und Bereitstellung von Diensten, Strategien für den interkulturellen Dialog und die Beziehungen zwischen unterschiedlichen Gruppen, Förderung des Unternehmertums von Migranten.

82 www.migrami.de.

83 http://essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner_0513/RAA/Dienststelle/Auslndische_Vereine.html.

84 www.halle.de/de/Zielgruppen/Auslaender-und-Migranten/Migrantenorganisationen/Das-Buendnis-Migrant-07135.

85 www.mokme.de.

86 Vgl. Weiss 2009, S. 146.

87 <http://migranten-in-brandenburg.de/vi/integrationsnetzwerke/barnim.html>.

88 www.halle.de/de/Zielgruppen/Auslaender-und-Migranten/Netzwerk-fuer-Migrat-07131/Netzwerk; siehe auch die Veröffentlichung der Stadt Halle (Saale): Netzwerk für Migration und Integration. Best Practice und Kommunale Handlungsstrategien der Stadt Halle (Saale). Internet: www.halle.de/de/Zielgruppen/Auslaender-und-Migranten/Netzwerk-fuer-Migrat-07131/Netzwerk.

tion – Migranten in Leipzig,⁸⁹ Magdeburger Netzwerk für Integrations- und Ausländerarbeit,⁹⁰ Netzwerk für die Integration von Migranten des Landkreises Stendal.⁹¹ Insbesondere die Internetauftritte der Integrationsnetzwerke in Leipzig und Magdeburg bieten vielfältige Informationen über Ziele, Mitglieder, Angebote, Arbeitsgruppen und Veranstaltungen.

Entwicklungsperspektiven und offene Fragen

Die überwiegende Mehrheit der Kommunen bemüht sich darum, die Vernetzung der Akteure in der Integrationsarbeit zu fördern und als Arbeitsstruktur langfristig zu etablieren. Angesichts dieser vielfältigen Bemühungen wird der Grad der Vernetzung in der Kommune eher verhalten positiv bewertet. Die Kommunen nennen zudem eine Vielzahl von Hindernissen, die einer besseren Vernetzung der Akteure entgegenstehen. Die Netzwerkeuphorie vergangener Jahre ist mancherorts dem Gefühl der Ernüchterung und Desillusionierung gewichen.

Zu den Gelingensbedingungen einer erfolgreichen Vernetzung gehört die Einrichtung einer Stelle, die als Impulsgeber und Koordinator eines Integrationsnetzwerks fungieren kann und bei der die Fäden zusammenlaufen und miteinander verknüpft werden. Viel spricht hierbei für die Annahme, dass diese Aufgabe am besten von der Kommune geleistet werden kann, sofern diese eine aktive Integrationspolitik betreibt und ein nachhaltiges Interesse an einer Vernetzung der Akteure verfolgt. Ein Netzwerk für Integration kann sich vor allem dann zu einem erfolgversprechenden Instrument entwickeln, wenn es Bestandteil einer kommunalen Gesamtkonzeption zur Integration von Zugewanderten und Ergebnis eines beteiligungsorientierten, langfristig angelegten Verständigungsprozesses in der Kommune ist.

halle.de/VeroeffentlichungenBinaries/517/503/best_practice_kommunale_integrationsstrategien.pdf.

89 www.migranten-leipzig.de.

90 www.integriert-in-magdeburg.de.

91 www.landkreis-stendal.de/de/netzwerk_migration.html.

6. Handlungsfeld 3: Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung ist ein Thema, das mittlerweile mit einer großen Häufigkeit in den Kommunen aufgegriffen wird (Ergebnisse der schriftlichen Befragung). Maßnahmen der interkulturellen Öffnung erfolgen derzeit in 63,2 % der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise. Die Stringenz und Intensität dieser Aktivitäten wird damit jedoch nicht erfasst. Dieses Ergebnis differiert nach Größe der Kommune, nach Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Kommune sowie im Ost-West-Vergleich. Als größtes Hindernis für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung wird die geringe Zahl von Neueinstellungen im öffentlichen Dienst genannt.
- Vertiefende Gespräche in den Kommunen zeigen, dass eine große Variabilität im Grad der Umsetzung von interkultureller Öffnung besteht. Organisatorisch ist die interkulturelle Öffnung überwiegend in den Integrationsabteilungen der Kommunen verankert, doch geht diese tendenziell immer stärker als gesamtkommunale Aufgabe in die Personalämter über. Interkommunale Kooperationen und Austausch-Plattformen bilden ein wichtiges Instrument, um Öffnungsprozesse in den Kommunen voranzutreiben.
- Für die Durchsetzung systematischer Öffnungsstrategien fehlen vielfach die Voraussetzungen durch ein verlässliches kommunales Monitoring, welches eine Erhebung des Migrationshintergrundes von Beschäftigten in der Verwaltung ermöglichen könnte. Eine unterstützende Rolle könnten Bund und Länder künftig darin einnehmen, Hilfen zur externen Moderation von interkulturellen Öffnungsprozessen in den Kommunen sowie zur Förderung von interkommunalen Kooperationen bereitzustellen.

Einführung in das Handlungsfeld

Interkulturelle Öffnung bezeichnet die Ausrichtung einer Organisation auf die Zielsetzung hin, Zugangshindernisse für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte abzubauen. Die interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung (wie auch anderer Institutionen) umfasst mehrere Aspekte:

Die Beschäftigten sollen durch einen gezielten Wissens- und Kompetenzerwerb in die Lage versetzt werden, ihre individuelle Reflexions- und Kommunikationsfähigkeit im Umgang mit einer vielfältigen „Kundschaft“ zu steigern. Dazu zählen freiwillige und verpflichtende Kompetenztrainings der Beschäftigten. In der Praxis beinhalten diese Trainings mittlerweile ein breites Spektrum an Maßnahmen, die an den jeweiligen Schulungsbedarf angepasst werden können.

Interkulturelle Öffnung zielt auch auf die Herstellung einer internen Organisationskultur ab, die die Anforderungen einer sozial und kulturell vielfältigen Gesellschaft aufnimmt und darauf mit der Entwicklung angemessener Angebote, Kommunikationsformen und Verfahren reagiert. Eine interkulturelle Organisationsentwicklung hebt sich von Maßnahmen zur Verbesserung der individuellen interkulturellen Kompetenz der Mitarbeitenden insofern ab, als hier ein ganzheitlicher Ansatz implementiert wird, der mehrere Dimensionen der Organisationsentwicklung (Kundenzufriedenheit, Prozessorientierung, Personalentwicklung und -politik, Monitoring) umfasst.

Interkulturelle Öffnung bezieht sich darüber hinaus auf die Steigerung des Beschäftigtenanteils mit Migrationshintergrund auf allen Laufbahnebenen. Die Reichweite dieser strategischen Option ist insofern eingeschränkt, als in den letzten beiden Jahrzehnten ein massiver Stellenabbau im öffentlichen Dienst stattgefunden hat. Von besonderer Bedeutung sind daher Strategien zur Nachwuchsgewinnung und Ausbildung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund. Durch eine entsprechende Ausbildung von Nachwuchskräften lässt

sich der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund sukzessive und bedarfsgerecht erhöhen.

Über den engeren Bereich der öffentlichen Verwaltung hinaus meint interkulturelle Öffnung eine handelnde Umsetzung von Strategien, die eine Veränderung von Strukturen, Prozessen und sozialem Handeln in allen Bereichen des öffentlichen Lebens ermöglichen. Im kommunalen Zusammenhang schließt das auch eine entsprechende Ausrichtung von Fachpolitiken (Stadtpolitik, Kulturpolitik etc.) ein, mit dem Ziel, eine umfassende Beteiligung und Selbstbefähigung für alle Gruppen und Individuen in bestehenden und neu zu schaffenden sozialen Zusammenhängen anzustreben.⁹²

Die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände an die Mitgliedsverbände richten sich erstens auf eine Steigerung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeitenden und zweitens auf eine Erhöhung des Beschäftigtenanteils mit Migrationshintergrund in den kommunalen Verwaltungen. Beide Aspekte wurden im Fragebogen mit entsprechenden Formulierungen berücksichtigt (Fragen 12 bis 15).

Ergebnisse der schriftlichen Befragung

Drei Viertel der Kommunen messen der interkulturellen Öffnung der Verwaltung eine sehr hohe bis mittlere Bedeutung bei (75,4 %). Für 41,5 % der antwortenden Kommunen hat dieses Thema eine sehr hohe oder hohe Relevanz; für ein weiteres Drittel eine zumindest mittlere Relevanz. Diese Häufigkeiten lassen sich so deuten, dass das Thema in der großen Mehrheit der Kommunen angekommen ist, auch wenn es nicht überall oben auf der Prioritätenliste kommunaler Integrationspolitik steht.⁹³ Aufgeschlüsselt nach Gemeindegrößen besitzt die interkulturelle Öffnung der Verwaltung die höchste Relevanz in den Großstädten: Dies betrifft 66,1 % aller befragten Großstädte (Kategorien „sehr hohe“ und „hohe“ Bedeutung zusammengefasst) (siehe auch *Abbildung 11*).

Überdurchschnittlich hohe Zustimmungswerte von über 40 % in den Kategorien „sehr hohe“ und „hohe“ Bedeutung der interkulturellen Öffnung der Verwaltung weisen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (59,6 %), Hessen (44,4 %) und Baden-Württemberg (42,5 %) auf.⁹⁴ Hohe Zustimmungsraten aus Bundesländern, die mit weniger als zehn Kommunen an der Befragung beteiligt waren, kamen aus Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie aus den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Unabhängig vom Bundesland aber sinkt überall die Relevanz einer interkulturellen Öffnung der Verwaltung, je geringer der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der kommunalen Bevölkerung ist: In 53,8 % der Kommunen mit einem Migrantenanteil von mehr als 20 % wird der interkulturellen Öffnung der Verwaltung eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beigemessen; bei Kommunen mit einem Migrantenanteil von unter 20 % sind es nur 26,7 %.

Auffällig sind die sehr kontrastierenden Werte zwischen alten Bundesländern (inklusive Berlin) und neuen Bundesländern. In den alten Bundesländern wird der interkulturellen Öffnung der Verwaltung eine deutlich höhere Bedeutung als in den neuen Bundesländern beigemessen (sehr hohe und hohe Bedeutung: 44,3 % versus 14,3 %). Dieses Ergebnis spiegelt die Tatsache wider, dass seit den 1990er Jahren ein weitreichender Stellenabbau im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer stattgefunden hat; auch trägt der signifikant niedrigere Migrantenanteil in den neuen Bundesländern zur geringeren Bedeutung der interkulturellen Öffnung der Verwaltung in den Kommunen bei.⁹⁵

Die Auswertungsergebnisse lassen zudem erkennen, dass die Bedeutung der interkulturellen Öffnung nicht nur symbolischer Art ist, sondern in den Kommunen durch entsprechende Aktivitäten unterlegt wird. Der Anteil der Kommunen, die besondere Anstrengungen zur Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund unternehmen, entspricht quantitativ etwa dem Anteil der Kommunen, die der Bedeutung der interkulturellen Öffnung eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen: Dies sind jeweils etwas über 40 % der antwortenden Kommunen.

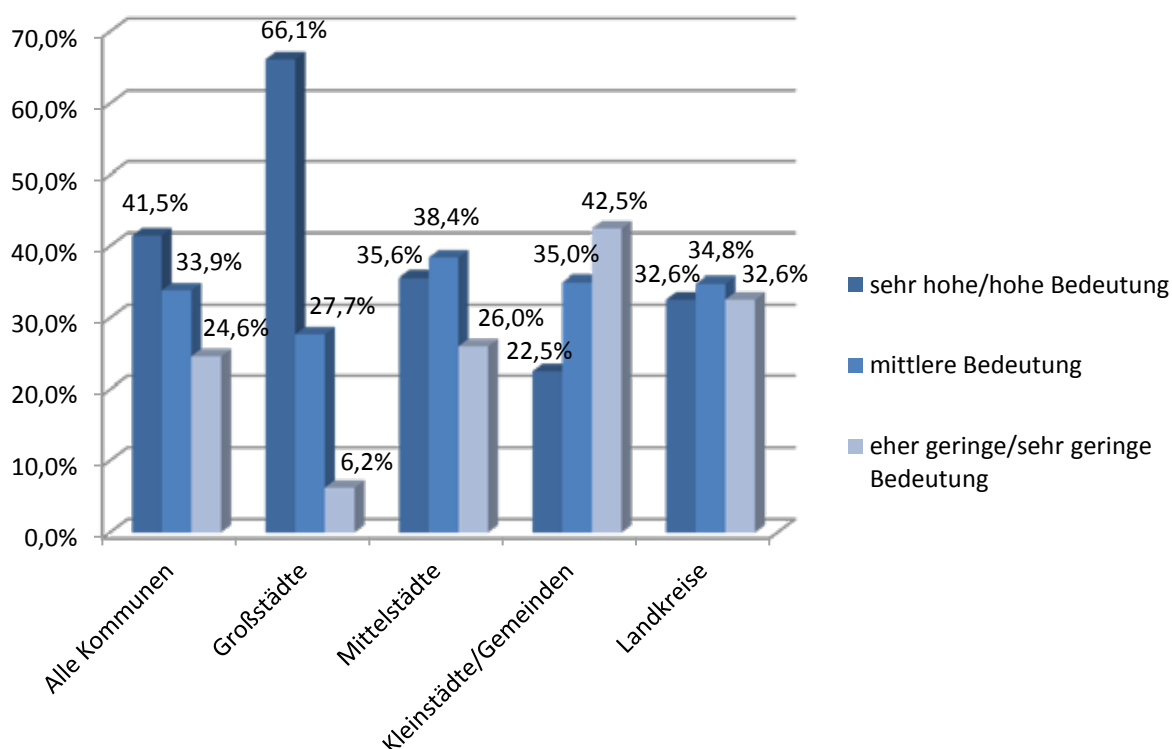
92 Vgl. Handschuck/Schröer 2002, S. 2f. (zitiert nach der im Internet zugänglichen Fassung).

93 Diese Einschätzung deckt sich auch mit den Ergebnissen einer Umfrage zur interkulturellen Öffnung in den Länderverwaltungen. Auch bei dieser zeigte sich, dass in den Länderverwaltungen zwar ein fortgeschrittenes Bewusstsein über die Relevanz des Themas existiert, dass aber konkrete Umsetzungsmaßnahmen sich vielfach erst noch in der Vorbereitungsphase befinden (Aumüller 2011).

94 Berücksichtigt sind in dieser Auswertung nur Bundesländer, in denen sich mindestens zehn Kommunen an der Befragung beteiligt haben.

95 Vgl. Aumüller 2011.

Abbildung 11: Bedeutung einer interkulturellen Öffnung der Verwaltung in den Kommunen



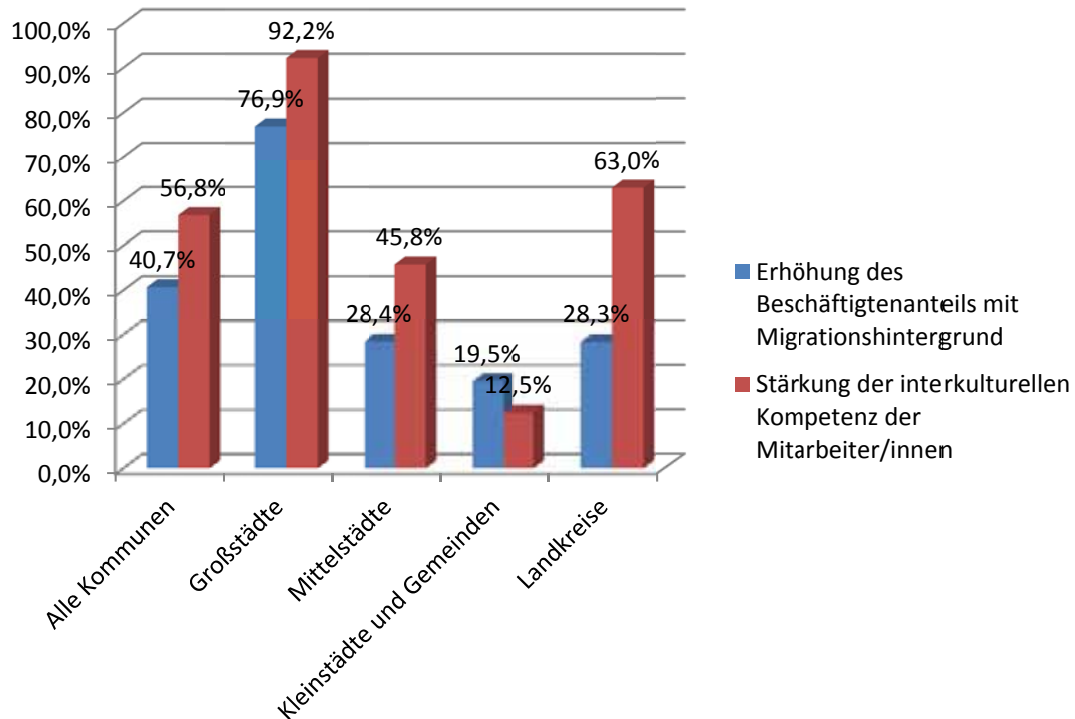
Hierbei zeigen sich deutliche Unterschiede nach dem Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung. 56,8 % der Kommunen, die einen Anteil von mehr als 20 % Bevölkerung mit Migrationshintergrund aufweisen, unternehmen entsprechende Anstrengungen; bei den Kommunen mit einem Anteil von unter 20 % Bevölkerung mit Migrationshintergrund sind es nur 24,2 %. Weitaus höher noch ist mit knapp 57 % der Anteil der Kommunen, die besondere Anstrengungen zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter/innen in der Verwaltung unternehmen.

Fasst man beide Kategorien (Erhöhung des Beschäftigtenanteils mit Migrationshintergrund und Steigerung der interkulturellen Kompetenz) zusammen, so geben insgesamt 63,2 % der befragten Kommunen an, mindestens eine dieser beiden Handlungsstrategien zu verfolgen. Das bedeutet, dass fast zwei Drittel der Kommunen sich bereits in einem Prozess der interkulturellen Öffnung befinden. Beide Strategien zugleich werden aber nur von knapp einem Drittel der Kommunen (32,5 %) umgesetzt. Das zeigt, dass es an einer umfassenderen Strategie häufig noch mangelt (siehe auch Abbildung 12).

Bei der Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund ist die gezielte Anwerbung von Auszubildenden mit Migrationshintergrund die am häufigsten eingesetzte Strategie. 45 von insgesamt 222 antwortenden Kommunen nannten explizit Anstrengungen zur Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Hingegen zeigt sich, dass Neueinstellungen von Migranten kaum eine Rolle für die Erhöhung dieser Beschäftigtengruppe spielen. Lediglich 14 Kommunen gaben diese Option an, wobei selbst diese Antworten zum Teil einschränkend gewertet werden müssen.

Die Förderung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten ist in den kommunalen Verwaltungen weit verbreitet. Mehr als die Hälfte (56,8 %) der antwortenden Kommunen unternehmen besondere Anstrengungen, um die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter in der Verwaltung zu stärken. Aufgeschlüsselt nach Gemeindegrößen wird die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeitenden in der Verwaltung am häufigsten in den Großstädten gefördert (92,2 % aller antwortenden Großstädte). Auch für die Landkreise ergab sich hier mit 63,0 % ein vergleichsweise hoher Wert. Auch der kommunale Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund spielt offenbar eine entscheidende Rolle: Je

Abbildung 12: Besondere Anstrengungen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung in den Kommunen nach eingesetzten Instrumenten



mehr Migrant/innen in der Kommune leben, desto häufiger sind die Anstrengungen zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter/innen in der Verwaltung: 72,4 % der Kommunen, die einen Anteil von mehr als 20 % Bevölkerung mit Migrationshintergrund aufweisen, unternehmen diesbezüglich besondere Anstrengungen; bei den Kommunen mit einem Anteil von unter 20 % Bevölkerung mit Migrationshintergrund sind es 41,6 %.

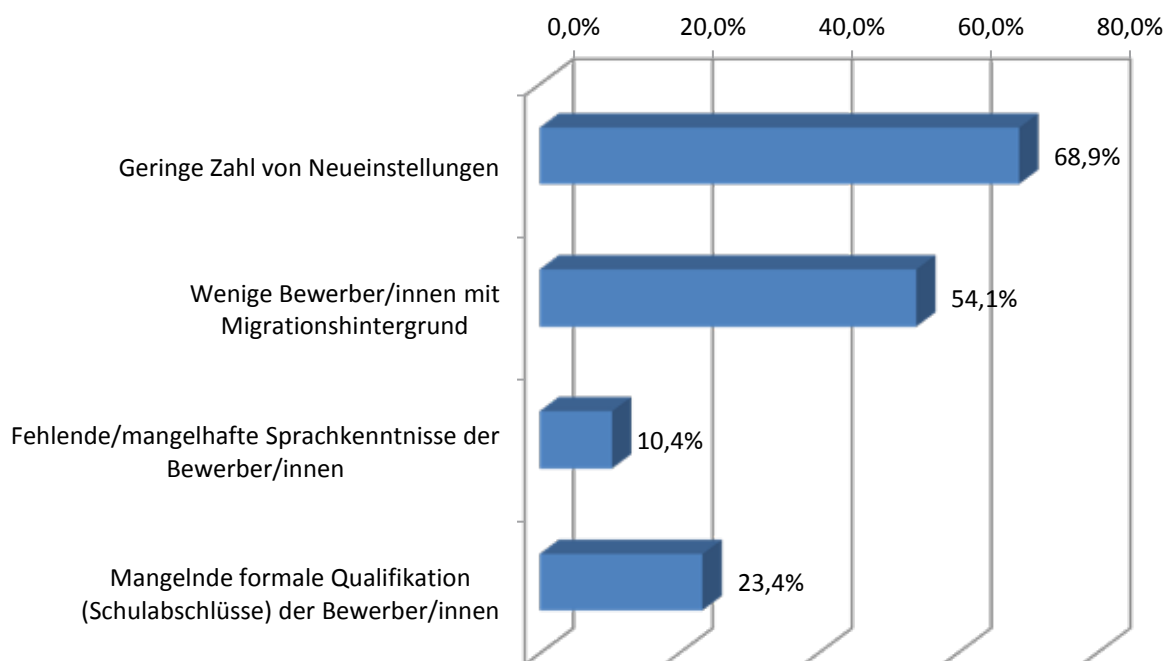
Gefragt nach einer Spezifizierung dieser Maßnahmen, gaben 127 der insgesamt 222 antwortenden Kommunen entsprechende Auskunft. Fast alle dieser Kommunen gaben an, Fortbildungsmaßnahmen zur interkulturellen Kompetenz durchzuführen, die zumeist auf freiwilliger Basis, in einigen wenigen Fällen (z.B. für Auszubildende und Nachwuchsführungskräfte) verpflichtend stattfinden. Insgesamt lässt sich aufgrund der Befragung feststellen, dass die Förderung interkultureller Kompetenz mittlerweile eine weite Verbreitung in den Kommunen findet. Allerdings lässt die Auswertung keine Schlüsse darüber zu, in welcher Reichweite dies in den einzelnen Kommunen geschieht, welche Bereiche kommunaler Verwaltung davon betroffen sind und welcher Art diese Maßnahmen sind. Die Antworten lassen darauf schließen, dass vom Sprachkurs für Mitarbeiter bis zu gezielten aufgabenbezogenen

Fortbildungen eine große Varietät dieser Maßnahmen vorhanden ist.

In der Wahrnehmung der Kommunen bildet die geringe Möglichkeit von Neueinstellungen vor dem Hintergrund des massiven Stellenabbaus, der seit den 1990er Jahren im öffentlichen Dienst stattgefunden hat, die wichtigste Barriere für eine weitergehende interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Mehr als zwei Drittel der antwortenden Kommunen trafen die entsprechende Feststellung. Mehr als die Hälfte der Kommunen stellte fest, dass es zu wenige Bewerber/innen mit Migrationshintergrund gebe. Eine geringere Rolle spielen hingegen die mangelnde formale Qualifikation (geringe Schulabschlüsse), die 23,4 % der Kommunen angaben, sowie mangelnde deutsche Sprachkenntnisse der Bewerber/innen, was in 10,4 % der Kommunen der Fall ist (vgl. *Abbildung 13*).

Als sonstige Hindernisse für eine interkulturelle Öffnung wurden diskriminierende Strukturen genannt, die potenziellen Bewerber/innen den Zugang zur Beschäftigung in der kommunalen Verwaltung erschweren (zwölf Antworten). In zehn Fällen wurden die Ursachen stärker bei den Migrant/innen selbst gesehen, so z.B. aufgrund von Vorbehalten gegenüber der Kommune als Arbeitgeberin – sei es durch mangelnde

Abbildung 13: Hindernisse, die einer weiteren interkulturellen Öffnung der Verwaltung entgegenstehen



Kenntnisse über Ausbildungsmöglichkeiten in der kommunalen Verwaltung oder durch fehlende Informationen insbesondere bei Eltern mit Migrationshintergrund. Auch die geringe Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeberin durch Migrantinnen und Migranten wirkt sich nach Einschätzung mancher Kommunen also negativ auf eine weitere interkulturelle Öffnung aus.

Ergebnisse der vertiefenden Befragungen

Die vertiefenden Befragungen wurden mit Gesprächspartner/innen aus den Städten Essen, Hamm, Herne, München und Münster durchgeführt. Neben Informationen zum Stand der interkulturellen Öffnung in den einzelnen Kommunen wurden in den Gesprächen auch zwei Städtekooperationen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung thematisiert. Dabei handelte es sich um die interkulturelle Städteregion Ruhr (mit den Städten Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen) sowie um eine Kooperation der Städte Bielefeld, Hamm und Münster.

In allen befragten Kommunen ist die interkulturelle Öffnung konzeptionell in das Integrationsleitbild integriert, wo sie eines neben mehreren Handlungsfeldern kommunaler Integrationspolitik bildet. Allerdings unterscheiden sich die Kommunen hinsichtlich des

strategischen Vorgehens und der Praxis der interkulturellen Öffnung. So begann beispielsweise in der Münchner Stadtverwaltung interkulturelle Öffnung zunächst als ein Alleingang des städtischen Jugendamts, ging von dort auf weitere Bereiche des städtischen Sozialreferats über, bis mit der Verabschiedung des Münchner Integrationskonzepts im Jahr 2008 die interkulturelle Öffnung verbindlich für die gesamte Stadtverwaltung festgeschrieben wurde. In den anderen befragten Kommunen (Essen, Hamm, Herne, Münster) ist die interkulturelle Öffnung mit der Verabschiedung kommunaler Ratsbeschlüsse oder Integrationskonzepte initiiert worden.

Der Grad der Umsetzung von interkultureller Öffnung variiert in den befragten Städten und ist abhängig von jeweiligen Prioritätensetzungen in der kommunalen Integrationspolitik. Sie reicht von einer bereits langjährig dezidiert und prioritär verfolgten Strategie in der Kommune über ein eher sporadisches Vorgehen (dem andere Bereiche kommunaler Integrationspolitik vorgezogen werden) bis zu einem noch relativ neuen Konzept, mit dessen Umsetzung erst vor kurzem begonnen wurde.

In den kommunalen Integrationsleitbildern und -konzepten ist interkulturelle Öffnung in allen befragten Städten ein zentrales Erfordernis einer zeitgemäßen Integrationspolitik. Es ist in allen Kommunen darüber

hinaus gelungen, einen hohen Konsens unter den Mitarbeitenden in den öffentlichen Verwaltungen zur interkulturellen Öffnung zu erzielen. Allerdings gilt es immer noch, in einzelnen Abteilungen oder bei Mitarbeitenden, die die Notwendigkeit und den Mehrwert einer interkulturellen Öffnung nicht erkennen können, intensive Überzeugungsarbeit zu leisten. Es zeigt sich, dass die interkulturelle Öffnung innerhalb der Verwaltung ein Thema ist, für das eine hohe Kommunikations- und Überzeugungsarbeit notwendig ist. Diese wird noch immer zu einem großen Teil von den Integrationsabteilungen der Kommunen geleistet, doch zeichnet sich allmählich auch ein Trend zur Verankerung von interkultureller Öffnung als gesamtstädtischer Aufgabe in den kommunalen Personalämtern ab. Damit verknüpft ist zumeist auch die Frage der verfügbaren Ressourcen, die für eine interkulturelle Öffnung bereit gestellt werden. In einigen Kommunen (Hamm, Herne, Münster) wird interkulturelle Öffnung inzwischen als ein integraler Aufgabenbereich des Personalmanagements gesehen und es werden hierfür eigens Stellenanteile eingeräumt.

Thematische Schwerpunkte der interkulturellen Öffnung sind in allen befragten Kommunen die Steigerung der interkulturellen Kompetenz unter den Mitarbeitenden (durch entsprechende Qualifizierungen) sowie eine Organisationsentwicklung, die explizit auf die Bedürfnisse einer von Einwanderung geprägten Stadtgesellschaft abheben. Im Bereich der Personalgewinnung stehen den Kommunen durch Sparzwang und Einstellungssperren nur wenige Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung. Allerdings wird bei der Gewinnung von Auszubildenden mittlerweile in allen Kommunen ein starkes Augenmerk auf Auszubildende mit Migrationshintergrund gelegt.

Ein thematischer Schwerpunkt der telefonischen Befragungen bezog sich auf interkommunale Kooperationen im Handlungsfeld Interkulturelle Öffnung (Städtekooperation Bielefeld/Hamm/Münster; Interkulturelle Städteregion Ruhr). Der Fokus dieser interkommunalen Kooperationen liegt auf dem Erfahrungsaustausch zwischen den Verantwortlichen der einzelnen Kommunen. Konsens ist, dass jede Kommune die für sie am besten geeignete Strategie herausfinden muss; es gibt keine Verpflichtung zu einer gemeinsamen Strategie im Prozess der interkulturellen Öffnung. Die bisherigen Resultate dieser Kooperationen wurden von den beteiligten Akteur/innen durchweg als positiv eingeschätzt. Ein wichtiges Stimulans für die beiden untersuchten Kooperationen war, dass diese durch das

nordrhein-westfälische Landesprogramm KOMM-IN unterstützt wurden.

Bei der Reflexion bisheriger Erfahrungen der interkulturellen Öffnung wurde auch auf unterschiedliche strukturelle Bedingungen in den Kommunen hingewiesen. So verfügt man in kleinen Kommunen erfahrungsgemäß über einen besseren Überblick über Migranten-selbstorganisationen und kann diese gezielter in den Öffnungsprozess einbeziehen. Größere Kommunen hingegen sind in der Lage, mehr Ressourcen für die interkulturelle Öffnung aufzubringen und damit einen stärker systematischen, auf die gesamte Organisation bezogenen Ansatz zu betreiben.

Beispiele guter Praxis im Handlungsfeld

Es gibt kein Patentrezept für eine erfolgreiche interkulturelle Öffnung kommunaler Verwaltung, da die Vorbedingungen hinsichtlich der kommunalen Größe und der verfügbaren Ressourcen unterschiedlich sind. Die im Folgenden genannten Quellen können lediglich hilfreiche Anregungen zur individuellen Ausgestaltung dieses Prozesses geben.

- Eine anregende Darstellung des interkulturellen Öffnungsprozesses in Bezug auf Aufgabenverteilung, Zieldefinition und Bestandsaufnahme in den Referaten findet sich im Interkulturellen Integrationsbericht 2010 der Stadt München.⁹⁶
- Interkommunale Kooperationen wurden in den Gesprächen als ein wichtiges Stimulans bezeichnet, um die interkulturelle Öffnung in den einzelnen beteiligten Kommunen voranzubringen und auf eine systematische Grundlage zu stellen.⁹⁷
- Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg haben seit 2006 bzw. 2009 Ausbildungskampagnen zur Erhöhung des Anteils von Auszubildenden mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung gestartet. Hier liegen

96 www.muenchen.de/media/lhm/_de/rubriken/Rathaus/soz/wohnenmigration/interkulti/download_integrationsbericht/integrationsbericht_pdf.pdf.

97 Dafür die folgenden Beispiele guter Praxis: Interkulturelle Städteregion Ruhr: www.integration-interkommunal.net/content/Start; Interkulturelle Städtekooperation Bielefeld, Hamm, Münster: www.muenster.de/stadt/zuwanderung/pdf/dok_personalentwicklung_komm-in.pdf.

bereits Erfahrungen vor, die auch in anderen kommunalen Kontexten Anregungen bieten können.⁹⁸

Entwicklungsperspektiven und Fragen

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung ist ein Impuls, der ganz offensichtlich mittlerweile stark in den Städten, Gemeinden und Landkreisen aufgegriffen wird – wobei hier noch eine große Variabilität im Grad der Umsetzung besteht. Die Ergebnisse der Befragungen deuten darauf hin, dass in diesem Handlungsfeld eine starke selbsttragende Dynamik in den Kommunen entstanden ist. Externe Fördermöglichkeiten (wie z.B. im Rahmen des nordrhein-westfälischen KOMM-IN-Programms) werden zwar von den Kommunen aufgegriffen, sind aber offenbar keine notwendige Vorbedingung, um Öffnungsprozesse in den Kommunen zu stimulieren. Allerdings machen sich die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten von Kommunen hinsichtlich der Neueinstellung von Beschäftigten durchgängig bemerkbar.

Entwicklungsperspektiven sehen wir in einem verstärkten interkommunalen Austausch auch kleinerer und mittlerer Kommunen, um sich gegenseitig über Strategien der interkulturellen Öffnung zu verständigen und gelungene Praxisbeispiele zu kommunizieren. Hier sollten insbesondere auch Mittel für die externe Moderation des Prozesses zur Verfügung stehen. Noch immer sind darüber hinaus große Anstrengungen notwendig, um in der kommunalen Bevölkerung mit Migrationshintergrund für eine Ausbildung bzw. für den beruflichen Einstieg in den öffentlichen Dienst zu werben.

Probleme gibt es nach Auskunft der befragten Kommunen mit dem Monitoring. Es ist in allen befragten Kommunen nicht möglich, den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erheben, da man bislang allenfalls auf freiwillige Auskünfte der Beschäftigten oder auf Hilfsvariablen wie Name und Geburtsort rekurren kann. Probleme gibt es – aus Kapazitätsgründen – aber auch dabei, Entwicklungen des Bewerbungsverhaltens von Jugendlichen mit Migrationshintergrund sicher zu verfolgen, da es in den Personalämtern aufgrund mangelnder Ressourcen nicht möglich ist, die häufig große Vielzahl von Bewerbungen auf das Merkmal Migrationshintergrund hin zu untersuchen.

98 www.berlin-braucht-dich.de; www.bremen.de/du-bist-der-schlüssel-19009904; www.hamburg.de/bist-du-dabei.

7. Handlungsfeld 4: Partizipation und bürgerschaftliches Engagement

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Die große Mehrheit der Kommunen macht von den verschiedenen Möglichkeiten der Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement Gebrauch: In den einzelnen Bereichen dieses Handlungsfeldes – institutionelle Interessenvertretung von Migranten, Förderung des freiwilligen Engagements, Förderung der Selbstorganisation, Nutzung der integrationspolitischen Kompetenzen von Migranten sowie Stärkung der Beteiligung von Migranten an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen – sind dies zwischen 53 % und 73 % der Kommunen. Drei von fünf Kommunen verfügen über eine institutionelle Form der Interessenvertretung von Migranten; für die Großstädte gilt dies fast durchgängig. Der Grad der kommunalen Aktivitäten in diesem Handlungsfeld variiert mit der Größe der Kommune sowie dem Anteil der lokalen Bevölkerung mit Migrationshintergrund.
- In den vertiefenden Gesprächen hat sich die Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement als ein Bereich erwiesen, in dem kommunal Verantwortliche relativ unbeflüusst von übergeordneten Rahmenbedingungen ihre kommunikativen und strategischen Fähigkeiten entfalten können. Es wurden kaum fundamentale Problemlagen aus der Sicht der Kommunen angesprochen. In der Praxis zeichnet sich die Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement in den Kommunen durch einen großen Variantenreichtum aus. Dabei geht es allerdings aus der Sicht der kommunal Verantwortlichen vor allem darum, verlässliche Ansprechpartner in den Communities der Zugewanderten zu gewinnen, die sich aktiv an der lokalen Integrationspolitik beteiligen.

- Die Ergebnisse der Befragungen und Vorortbesuche zeigen, dass die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an den kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen mehr Aufmerksamkeit verdient. Es besteht zwar eine variantenreiche lokale Ausgestaltung von Anhörungs- und Beratungsrechten, aber die Kommunen müssen künftig ihre demokratiepolitische Verantwortung auch auf dem Feld der Integration stärker wahrnehmen können und benötigen dafür einen angemessenen rechtlichen Rahmen. Darüber hinaus sollten insbesondere kleine Städte und Gemeinden in ihren Bemühungen unterstützt werden, einen lokalen Beitrag zur Förderung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten zu leisten.

Einführung in das Handlungsfeld

Die Unterstützung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement von Migranten bezieht sich auf ein breites Spektrum verschiedener Aspekte, von denen nicht alle im Ermessen kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten liegen. So verfügen Kommunen grundsätzlich über keine oder allenfalls über mittelbare Einflussmöglichkeiten im Bereich der politischen Partizipation.⁹⁹ Die Befragung beschränkte sich auf diejenigen Aspekte, die in den Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände aufgegriffen worden sind: die Schaffung einer institutionellen Form der Interessenvertretung und die Stärkung der Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund, die Förderung des freiwilligen Engagements von, für und mit Migranten sowie die Einbeziehung von Migranten in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse im lokalen Kontext.

99 So etwa im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts oder des (kommunalen) Wahlrechts. Siehe hierzu auch die Empfehlungen des kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten (Kommunaler Qualitätszirkel 2010).

Kommunale Interessenvertretung: Politische Partizipation gehört in der Bundesrepublik zu den eher vernachlässigten Themen, wenn es um die gesellschaftliche Teilhabe von Eingewanderten geht.¹⁰⁰ Deutschland gehört inzwischen zu einer Minderheit in den EU-Ländern, die Drittstaaten-Zuwanderern kein Wahlrecht auf kommunaler Ebene zubilligen. Als ein nachrangiger, „komplementärer“ Weg zur politischen Repräsentation haben sich stattdessen andere Formen der Beteiligung etabliert, die zahlreiche Kommunen bereits seit vielen Jahren praktizieren. Dazu gehören z.B. Ausländerbeiräte oder Integrationsräte, die von Migranten gewählt, den Gemeinderäten vorgeschlagen oder von Vertretern der lokalen Migrantenorganisationen bestimmt werden.

Migrantenorganisationen: Die lokale Unterstützung und Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen fügt sich in die deutsche Tradition der kommunalen Selbstverwaltung, in der das Vereinswesen als Form der Selbstorganisation, der Interessenvertretung und der Übernahme gemeinschaftlicher Aufgaben eine besondere Rolle spielt. Je kleiner der Ort, desto bedeutsamer sind seine Vereine für die Kommunalpolitik. Wenn sich Zugewanderte in das bestehende Vereinsleben einbringen oder eigene Vereine gründen, bewegen sie sich in dieser Tradition.

Nach anfänglichen Vorbehalten geht es heute weniger um das Ob, sondern das Wie einer Vereinsarbeit von Migrantenorganisationen, d.h. um erfolgreiche, zukunftsweisende und nachhaltige Formen der Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, um die Öffnung der von Herkunftsdeutschen geprägten Vereine, um die Kooperation von Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen in der Integrationsarbeit vor Ort. Migrantenorganisationen werden heute in einer Vielfalt von möglichen Funktionen adressiert, wobei sich demokratiepolitische und integrationspolitische Erwartungen unterscheiden lassen.

- Sie erfüllen eine demokratiepolitische Funktion, indem sie politische Lobbyaufgaben übernehmen. Oft werden sie auch zusätzlich als Träger repräsentativer Funktionen wahrgenommen und angesprochen, die in der Kommunalpolitik einen bestimmten Bevölkerungsausschnitt vertreten, insbesondere Migrantinnen und Migranten ohne Wahlrecht. Hier bieten Migrantenorganisationen

eine der wenigen politischen Partizipationschancen für Menschen mit Migrationshintergrund.

- Die integrationspolitischen Erwartungen sind vielfältig. Kommunen fördern – häufig projektorientiert – Migrantenselbstorganisationen besonders in den Schwerpunkten Kultur, Sport, Religion und Bildung nach dem Motto: Integration von Migranten mit und durch Migranten gestalten.

Wichtig ist es, einige Barrieren im Blick zu behalten. Migrantenorganisationen sind überwiegend ehrenamtlich geprägt und zumeist strukturell, finanziell und personell schlecht ausgestattet, zumindest schlechter als vergleichbare Organisationen von Herkunftsdeutschen. Qualifizierung und Professionalisierung sind notwendige Angebote, um einen Ausgleich zu schaffen und zu ermöglichen, dass sie die ihnen zugedachten Aufgaben angemessen wahrnehmen können. Aber es ist auch zu respektieren, wenn Migrantenorganisationen diesen Weg der Professionalisierung nicht gehen wollen oder können, sondern sich auf ihre sozialen und geselligen Funktionen konzentrieren.

Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement: Beachtliche Aufmerksamkeitsgewinne kann auch das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Migrationsgeschichte jenseits von Migrantenorganisationen verbuchen. Es tritt einmal in Form von verstärkter Selbstorganisation auf, zum anderen in zahlreichen Paten-, Mentoren- und Lotsenmodellen (von Lesepaten bis zu den „Stadtteilmüttern“), die als besonders erfolgreiche Formen der Integrationsunterstützung angesehen werden. Allerdings wird das tatsächliche bürgerschaftliche Engagement von Migranten in einschlägigen Erhebungen nur eingeschränkt sichtbar, da die Debatte in Deutschland zumeist auf organisiertes Freiwilligenengagement konzentriert ist. Formen der gegenseitigen Hilfe und nachbarschaftlichen Unterstützung, die für Zugewanderte eine besondere Bedeutung haben, werden öffentlich wenig wahrgenommen und selten gewürdigt. Eine interkulturelle Perspektive auf das freiwillige Engagement von Migranten ist zwar in ersten Ansätzen vorhanden, aber noch weiter zu entwickeln.¹⁰¹

Einbeziehung von Migranten in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse: Über die beschriebenen Mechanismen hinaus können Kommunen Beteiligungsorgane

100 Vgl. Schönwälder 2010; zur internationalen Debatte über die integrationspolitische Bedeutung politischer Partizipation vgl. Hochschild/Mollenkopf 2009.

101 Z.B. Düsener 2010.

mit sachkundigen Migranten einsetzen, die sich für die Umsetzung der lokalen Integrationsziele engagieren – sei es in Form von Beiräten, Fachausschüssen, Foren o.ä. Darüber hinaus können Kommunen bei der Umsetzung von Integrationsmaßnahmen Entscheidungskompetenzen und Ressourcen an Migrantenorganisationen weitergeben.

In ihren Empfehlungen zum Nationalen Integrationsplan verwendet die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände einen weiten Begriff von Partizipation, der auf detaillierte Ausführungen zur politischen Partizipation und kommunalen Interessenvertretung von Migrantinnen und Migranten verzichtet. Konkret hervorgehoben werden:

- „bürgerschaftliches Engagement von, für und mit Migranten zu unterstützen und zu fördern,
- Menschen mit Migrationshintergrund stärker an Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in den unterschiedlichsten Bereichen des sozialen und politischen Lebens zu beteiligen und dabei auch für die Einbeziehung der weiblichen Migrationsbevölkerung einzutreten,

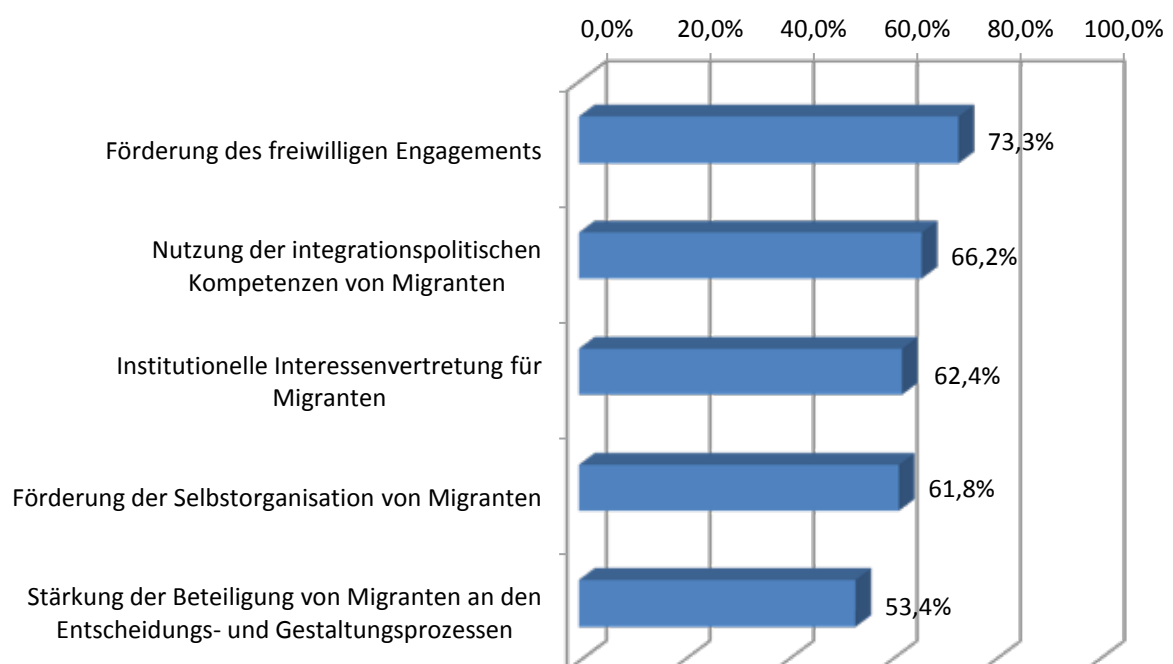
- die Kompetenzen der Zuwanderer als Multiplikatoren und Konfliktmoderatoren stärker einzubeziehen“.

Die seit den 1970er Jahren gegründeten kommunalen Interessenvertretungen von Migranten („Ausländerbeiräte“), die in ihrer Legitimation (Urwahlen, Benennung etc.) und ihren Handlungsmöglichkeiten sehr unterschiedlich aufgestellt sind, wurden ergänzend zu den oben genannten Aspekten in der Befragung thematisiert.

Ergebnisse der schriftlichen Befragung

Die befragten Kommunen nutzen eine Vielzahl von Instrumenten, um Partizipation und bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern. Hierzu gehören die Unterstützung des freiwilligen Engagements von, für und mit Migranten, die Nutzung der integrationspolitischen Kompetenzen der Zuwanderer, die Bildung einer institutionellen Interessenvertretung für Migranten, die Förderung der Selbstorganisation und die Stärkung der Teilhabe von Migranten an den kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen des sozialen und politischen Lebens. Von den verschiedenen Möglichkeiten zur Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem

Abbildung 14: Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement in den Kommunen



Engagement machen mehr als die Hälfte bis fast drei Viertel der befragten Kommunen Gebrauch. Am Ende der Skala liegt die Förderung der Beteiligung von Migranten an den kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen (vgl. *Abbildung 14*).

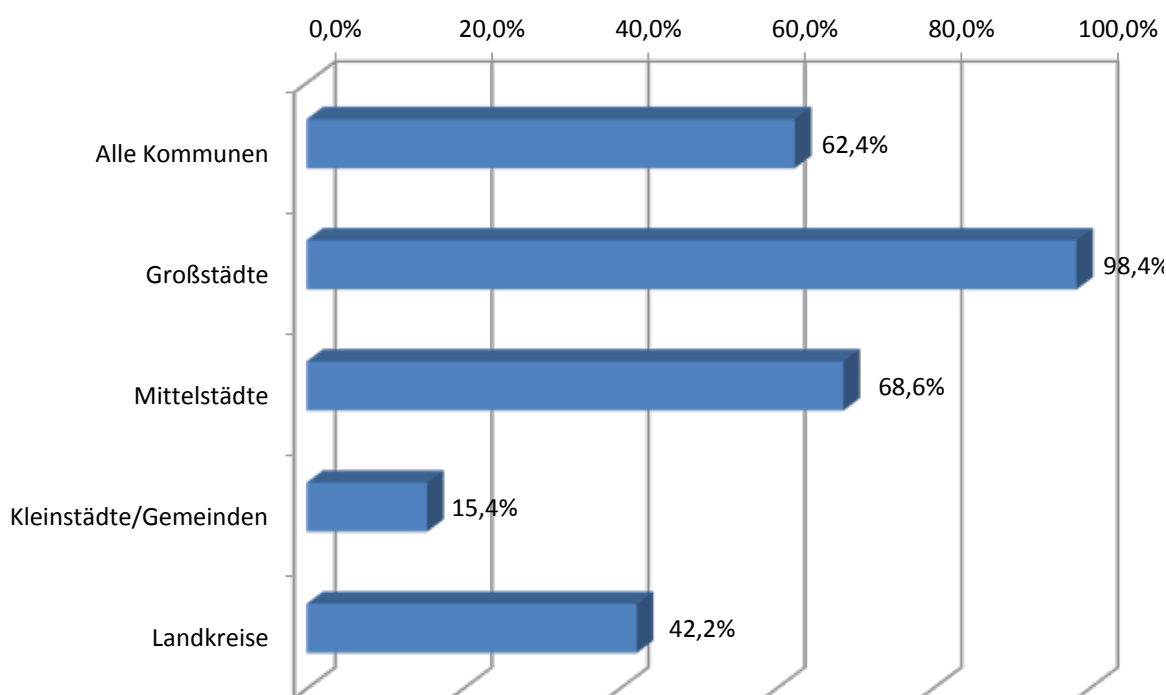
Drei von fünf Kommunen (62,4 %) verfügen nach eigenen Angaben über eine institutionelle Form der Interessenvertretung von Menschen mit Migrationshintergrund. Mehr als ein Drittel verneint diese Frage. Deutlich am aktivsten sind hierbei die Großstädte. Bis auf eine Ausnahme verfügen alle Großstädte über institutionelle Interessenvertretungen von Zugewanderten. Mit abnehmender Gemeindegröße sinkt auch der Anteil der Kommunen mit solchen institutionalisierten Formen. Bei den Kleinstädten und Gemeinden haben nur noch 15,4 % eine institutionelle Vertretung von Menschen mit Zuwanderungshintergrund. Die Mittelstädte liegen bei 68,6 %. Kreisfreie Städte verfügen zu 90,4 % und kreisangehörige Städte zu 51,0 % über entsprechende institutionelle Vertretungen. Bei den Landkreisen sind es 42,2 % (vgl. *Abbildung 15*).

Die Verteilung variiert stark nach Bundesländern, wobei mit Baden-Württemberg (38,5 %) und Bayern (40,0 %)

zwei Länder unterdurchschnittlich vertreten sind, die keine verbindlichen Regelungen zu Migrantenvertretungen in ihren Kommunalverfassungen haben. Niedersachsen, das ebenfalls keine verpflichtende Regelung kennt, schneidet mit 60,0 % deutlich besser ab. Mit Rheinland-Pfalz (66,7 %), Hessen (73,1 %) und Nordrhein-Westfalen (78,6 %) weisen drei Länder deutlich überdurchschnittliche Werte auf, die in ihren Gemeindeordnungen verbindliche Regelungen vorsehen.

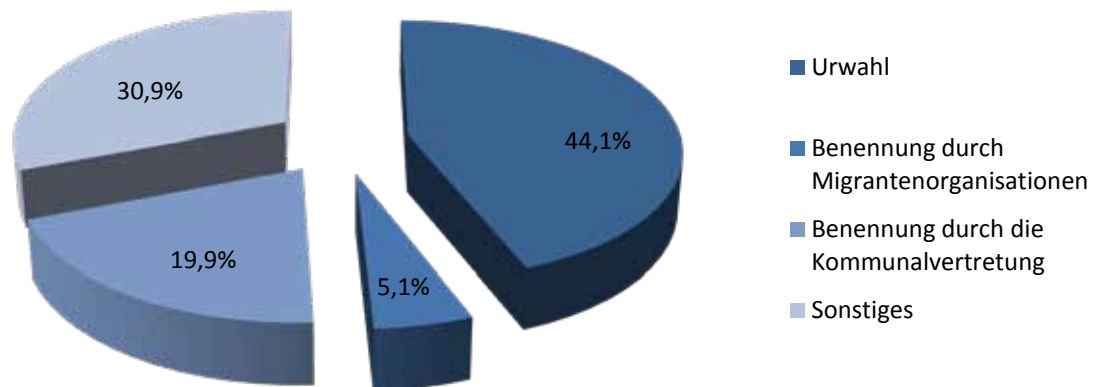
Die Urwahl ist das häufigste Verfahren, durch das die Vertretungen gebildet werden (44,1 % aller Fälle¹⁰²), an zweiter Stelle steht die Benennung der Mitglieder durch die Kommunalvertretung (19,9 %), und weitaus seltener (in 5,1 % aller Kommunen) benennen Migrantenorganisationen ihre Repräsentanten. Eine hohe Zahl von sonstigen Angaben (30,9 %) deutet darauf hin, dass es hier noch weitere Verfahren und Kombinationen gibt (vgl. *Abbildung 16*). Urwahlen sind verstärkt in Großstädten verbreitet (52,4 %), während sie in Kleinstädten und Gemeinden nicht vorkommen. Bei Letzteren ist die Benennung durch Migrantenorganisationen mit einem Drittel relativ häufig (33,3 %). 36,8 % der Vertretungen in Landkreisen werden in Urwahl besetzt. Das Verfahren der Urwahl dominiert besonders in den Bundesländern,

Abbildung 15: Existenz einer institutionellen Interessenvertretung für Menschen mit Migrationshintergrund nach Gemeindegrößen



¹⁰² Die Zahlen beziehen sich ausschließlich auf jene Kommunen, die über eine Vertretung verfügen.

Abbildung 16: Art der Bildung der institutionellen Interessenvertretungen von Migranten



die diese Regelung in ihrer Gemeindeordnung festgelegt haben (Hessen 78,9 %; Nordrhein-Westfalen 59,1 %).

In den offenen Fragen wird deutlich, dass viele Kommunen (zusätzlich) auf die Mitwirkungen von Zugewanderten in Fachausschüssen (Jugendhilfe, Soziales, Bildung, Stadtentwicklung, Sport, Frauenförderung etc.), als sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie in Gremien auf Stadtbezirks-, Stadtteil- oder Quartiersebene setzen. Gelegentlich werden auch Schülerräte, frauenpolitische runde Tische, Seniorenbeiräte, Behindertenbeiräte oder interreligiöse Begegnungen genannt. Zudem werden programmbezogene Gremien und Steuerungsgruppen im Kontext der Programme „Soziale Stadt“, „Vielfalt tut gut“, „Xenos“ oder Mehrgenerationenhäuser für Menschen mit Migrationshintergrund geöffnet.

Beachtliche 73,3 % der Kommunen geben an, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um das freiwillige Engagement von, für und mit Migranten zu unterstützen und zu fördern. Mit Blick auf die Gemeindegrößen ergibt sich das übliche Gefälle. So geben 96,9 % der Großstädte an, besondere Anstrengungen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in diesem Bereich zu unternehmen. Bei den kleinen Gemeinden sinkt die Zahl auf ein Drittel (34,1 %). Mit 65,2 % liegen die Landkreise nahe beim Mittelwert. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an den Einwohnern spielt erneut eine Rolle. Aber selbst bei den niedrigsten Werten (< 10 % Migranten) sinkt diese Förderquote nicht unter 50 %.

Zwei Drittel der befragten Kommunen (66,2 %) geben an, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um die Kompetenzen der Zugewanderten integrationspolitisch zu nutzen. Auch hier gibt es das bekannte Verteilungs-

muster mit 95,3 % der Großstädte, 64,9 % der Mittelstädte und immerhin 24,4 % der kleineren Kommunen. Die Landkreise bewegen sich im Durchschnitt (65,2 %). Deutlich geringer ist die Spreizung der Werte mit Blick auf den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund. Hier reichen die Werte von 86,1 % (bei über 30 % Migrantenanteil) bis zu 50,0 % bei einem Anteil von weniger als 10 % Menschen mit Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung. Die Kommunen des Samples aus Bayern (37,5 %), Rheinland-Pfalz (50,0 %) und Hessen (51,9 %) liegen dabei deutlich unter dem Durchschnitt, während Nordrhein-Westfalen (82,8 %) und Niedersachsen (85,0 %) Spitzenwerte unter den Flächenländern erreichen.

Die Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund fördern nach eigenen Angaben 61,8 % der befragten Kommunen. Mit Blick auf die Gemeindetypen wiederholt sich das bekannte Bild. Während die Großstädte zu 95,3 % Migrantenselbstorganisationen fördern, sinkt der Wert bei den Mittelstädten auf 66,2 %; die Kleinstädte und Gemeinden unseres Samples sind nur noch zu 31,7 % in diesem Feld aktiv. Auch bei den Landkreisen ist dieser Wert mit 34,8 % deutlich unterdurchschnittlich. Die Förderung von Migrantenselbstorganisationen nimmt mit dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in der Gemeinde deutlich zu. Liegt er unter 10 % der Bevölkerung, fördern 43,8 % der Kommunen, bei über 30 % Migrantenanteil sind es 91,7 % der Kommunen. Unterdurchschnittliche Werte erzielen die Kommunen aus Rheinland-Pfalz (42,9 %), Bayern (43,8 %), Niedersachsen (55,0 %) und Hessen (55,6 %), während hier Nordrhein-Westfalen mit 75,9 % eine Spitzenposition bei den Flächenländern einnimmt.

Auf die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund an Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in verschiedenen Bereichen des sozialen und politischen Lebens setzen 53,4 % der befragten Kommunen. In der Verteilung wiederholen sich die Muster, die bereits für die institutionelle Beteiligung beschrieben wurden: 85,7 % der Großstädte, 56,8 % der Mittelstädte und 12,5 % der Kleinstädte und Gemeinden sind in diesem Feld aktiv.

In den offenen Fragen benennen die Kommunen in erster Linie eine Vielzahl von Lotsen-, Mentoren- und Patenprojekten, die in nahezu allen Handlungsfeldern zu finden sind (Integrationscoaches, Eltern-Mentoren, Lesepaten, Bildungspaten, Schulungspartner, Uni-Lotsen, Sprachmittler, Kulturdolmetscher, Konfliktmoderatorinnen, Gesundheitslotsen, Paten-Omas, Toleranzlotsen etc.). Neben entsprechenden Ausbildungsangeboten wird das freiwillige Engagement von und für Migrantinnen und Migranten durch Vermittlungsagenturen, gezielte Projekte (z.B. „Rucksack“, „MiMi – Mit Migranten für Migranten“, Stadtteilmütter und -väter), sowie durch eine lokale Anerkennungskultur gefördert. Einige Kommunen unterstützen auch themenbezogene Netzwerke von Migrantinnen und Migranten, wie z.B. ein Migrantinnen-Netzwerk gegen häusliche Gewalt der Evangelischen Gemeinde Düren.

Ergebnisse der vertiefenden Befragungen

Telefoninterviews wurden mit Vertreter/innen verschiedener Großstädte mit über 100.000 Einwohnern (Kiel, Mönchengladbach, Heilbronn) sowie einem Landkreis (Kreis Offenbach) durchgeführt. Ergänzend wurden Erfahrungen aus anderen Kommunen, die sich in Interviews über das eigentliche Handlungsfeld hinaus ergaben, berücksichtigt.

Die Praxis der Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement ist von einer breiten Variantenvielfalt gekennzeichnet. In Kiel stehen Strategien einer stärkeren politischen Beteiligung von Migranten besonders im Vordergrund: Eine wichtige Zielsetzung ist dort, die Stadtbevölkerung allgemein für kommunalpolitisches Engagement zu interessieren, wobei ein besonderes Augenmerk auf Migranten gerichtet wird. Zudem spielt die beratende Beteiligung von Migranten und Migrantenvereinen an gesamtstädtischen politischen Beschlüssen eine wichtige Rolle.

In der Stadt Mönchengladbach ist die Partizipationsförderung stark mit der Leitidee der Teilhabe durch Bildung verknüpft. Entsprechend werden Bemühungen zur Bildungsförderung generationsübergreifend und auf allen Ebenen forciert. Zugleich wird Partizipation stark unter der Perspektive gefördert, Ansprechpartner in den Migranten-Communities zu gewinnen. Dieser Aspekt prägt auch die strategische Ausrichtung in Heilbronn. Hier besteht erst seit 2008 durch die Einrichtung der Stelle einer Integrationsbeauftragten eine institutionalisierte kommunale Integrationspolitik. Partizipation bedeutet in diesem Fall aus der Sicht der Kommune, ein Netzwerk von Ansprechpartnern und Beteiligten aus den Communities aufzubauen, um überhaupt eine städtische Integrationspolitik in Gang zu setzen. Das gegenwärtig wichtigste Projekt sind Eltern-Multiplikatoren, die flächendeckend an allen Heilbronner Schulen eingesetzt werden.

Für den Kreis Offenbach wiederum gilt die Kooperation mit Migrantenvereinen bzw. die Förderung des ehrenamtlichen Engagements als wichtiger Bestandteil der gesellschaftlichen Teilhabe – eine Strategie, die auch bei einem Vorortbesuch in Mühlheim am Main deutlich wurde. Betont wurde hier im Gespräch mit der kommunalen Integrationsbeauftragten, dass es neben den Vereinen auch einzelne Menschen oder kleine Gruppen gibt, die sich in unterschiedlichen Bereichen des gesellschaftlichen Zusammenlebens integrationspolitisch engagieren. Oft übernehmen sie eine Brückenfunktion zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Mili-eus. Andere engagieren sich, von der Öffentlichkeit meist unbemerkt, ehrenamtlich in ihrem Bekannten- und Verwandtenkreis oder unterstützen bedürftige Personen oder Gruppen. Hier gebe es noch Potenziale, die aktiviert und in formelle Strukturen des ehrenamtlichen Engagements eingebunden und gefördert werden könnten.

In allen telefonisch befragten Kommunen bedeutet Partizipation aus der Sicht der kommunalen Verantwortlichen in erster Linie, verlässliche Netzwerkstrukturen unter Ansprechpartnern aus den Communities aufzubauen. Die Perspektive der „verlässlichen Ansprechpartner“ spielt in allen befragten Kommunen eine zentrale Rolle. Der utilitaristische Aspekt von Partizipationsförderung ist auf Seiten der Kommunen nicht zu übersehen: Die Communities werden zielgerichtet in die kommunalen Integrationsstrategien eingebunden.

Die Förderung der Bildungsbeteiligung stellt in den qualitativen Interviews eine wichtige Motivation für die

Unterstützung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement dar. Die Aktivierung und Qualifizierung von Migranten und ihren Organisationen bildet ein zentrales Element im Aufbau kommunaler Bildungsstrategien. Hier ergeben sich in den kommunalen Strategien deutliche Überschneidungen mit dem Handlungsfeld Sprache und Bildung.

In allen befragten Kommunen existieren Integrationsbeiräte, die allerdings hinsichtlich des Besetzungsverfahrens und der daran beteiligten Akteure deutliche Unterschiede aufweisen. In allen Kommunen spielen sie eine beratende Rolle, wenn es um die integrationspolitischen Kompetenzen von Migranten in der Ausgestaltung und Umsetzung lokaler Integrationspolitik geht. Allerdings wurde von den Gesprächspartner/innen dabei eine legitimatorische Schieflage angesprochen, die dadurch entsteht, dass Migranten mittlerweile in den Kommunen einen beträchtlichen Anteil an der Stadtbevölkerung bilden, aber sich im Wesentlichen immer noch mit beratenden Funktionen bescheiden müssen. Unterschiedlich sind die Erfahrungen der Kommunen darin, welche Rolle migrantische Vertretungs- und Beratungsinstitutionen, wie die Integrationsräte, für die zweite und dritte Generation spielen. Bisweilen nutzen jüngere, eingebürgerte Migranten dieselben politischen Beteiligungsmöglichkeiten wie Gleichaltrige ohne Migrationsgeschichte auch, z.B. die Jugendorganisationen der Parteien.

Von den Gesprächspartner/innen wurden verschiedene Erfolgskriterien für die kommunale Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement genannt, die beispielhaft von der Integrationsbeauftragten des Kreises Offenbach zusammengefasst wurden:

- „Eine klare und gezielte Ansprache von Zielgruppen, die aktivierbare Potenziale haben,
- Erreichung und Einbindung von Schlüsselpersonen,
- eine wertschätzende, respektvolle Haltung gegenüber den bisher erbrachten Leistungen der Kooperationspartner,
- ein gelassener und vorsichtiger Umgang in der Zusammenarbeit, der von zu großen Schritten absieht und Überforderung von Akteuren und Beteiligten vermeidet,

- Förderung von Synergieeffekten, Bündelung und zielgerichtete Nutzung von vorhandenen Ressourcen,
- Aufbau von Netzwerken und Förderung des Austausches bei der praktischen Arbeit vor Ort als Lernprozess,
- Sensibilisierung für die unterschiedlichen Wertvorstellungen, soziale und kulturelle Unterschiede in der Zusammenarbeit.“¹⁰³

Auffällig ist, dass für dieses Handlungsfeld in den Gesprächen relativ wenig gravierende Problemlagen aus Sicht der Kommunen benannt wurden.¹⁰⁴ Die Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement ist offenbar ein Bereich, in dem kommunale Verantwortliche relativ unbeeinflusst von übergeordneten Rahmenbedingungen ihre kommunikativen und strategischen Fähigkeiten entfalten können. Als Barrieren identifiziert wurden die zeitliche Befristung bei Projektförderungen (etwa bei der Förderung von Migrantenorganisationen) sowie die fehlenden Entscheidungsbefugnisse von Integrationsbeiräten, die deren Wirksamkeit und Wertschätzung einschränken.

Beispiele guter Praxis im Handlungsfeld¹⁰⁵

- Viele Kommunen haben ihre Integrationskonzepte in einem längerfristig angelegten, partizipativ ausgerichteten Prozess entwickelt, der nicht nur zentrale Akteure der Integrationsarbeit miteinander vernetzt, sondern auch viele Bürgerinnen und Bürger mit und ohne Migrationshintergrund einbezogen hat. Die Stadt Frankfurt am Main hat den Entwurf ihres Integrations- und Diversitätskonzepts auf vielen Gesprächsrunden und Bürgerversammlungen und in Online-Foren zur Diskussion gestellt. Viele Anregungen und Vorschläge wurden bei

103 Schriftliche Auskunft der Integrationsbeauftragten des Kreises Offenbach, Selver Erol, am 28.06.2011.

104 Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass hiervon möglicherweise abweichende Sichtweisen von Migrantinnen und Migranten im Rahmen der Studie nicht umfassender erhoben werden konnten.

105 Siehe auch die Beispiele guter Praxis zur Einbeziehung, Qualifizierung und Vernetzung von Migrantenorganisationen im Handlungsfeld 2 „Unterstützung lokaler Netzwerke“ (Kapitel 5) sowie zur Beteiligung von Migrantinnen und Migranten im Handlungsfeld 7 „Sozialräumliche Integration“ (Kapitel 10)

der Überarbeitung des Konzepts berücksichtigt.¹⁰⁶ Der Kreis Warendorf hat die integrationspolitische Diskussion in einem breit angelegten Beteiligungsprozess organisiert, von einer differenzierten Bestandsaufnahme (Befragungen bei Freien Trägern und Migrantenselbstorganisationen, Fokusgruppen mit Migrantinnen und Migranten) über die Veranstaltung von Integrationsforen in allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden bis hin zur Organisation von Planungsgruppen mit Expertinnen und Experten, Bürgerinnen und Bürgern. Die enge Verzahnung von Beteiligungs- und Planungsprozessen haben die Entwicklung innovativer Angebote und Maßnahmen befördert.¹⁰⁷

- Die Freie Hansestadt Bremen verfügt über eine lange Tradition der Selbsthilfeförderung. In Bremen ist es nicht erforderlich, einen Verein zu gründen, um eine öffentliche Förderung bzw. Unterstützung zu erhalten. Durch diese ausgeprägte Selbsthilfekultur in den Stadtteilen war und ist es bislang möglich, den Partizipationsinteressen von Migrantinnen und Migranten Rechnung zu tragen, ohne diese zwingend in eine Vereinsgründung zu führen. Die Förderentscheidungen finden überwiegend in so genannten Stadtteilkonferenzen in den Stadtteilen selbst statt; an diesen sind die Vereine und Selbsthilfegruppen beteiligt. Durch dieses Verfahren wird eine hohe Transparenz der Entscheidungsprozesse gewährt; die Beteiligten müssen sich zudem auf Einstimmigkeit verständigen. In den Stadtteilen konnte durch dieses Verfahren eine hohe Beteiligungsdichte erreicht werden, von der auch die Migrantinnen und Migranten profitieren.¹⁰⁸
- Einige der befragten Kommunen haben gute Erfahrungen mit Migrationsausschüssen auf

Stadtteilebene gemacht. Die Städte Hannover und Werdohl bieten gute Beispiele für eine weitflächige Beteiligung auf städtischer Quartiersebene. So gibt es in 12 der 13 Stadtbezirke von Hannover Integrationsbeiräte, die Bedarfe und Aktivitäten in den Stadtteilen bündeln, als Sprachrohr dienen und finanzielle Mittel zur Förderung von Projekten vergeben können. Auch die Stadt Werdohl hat ehrenamtliche Stadtteilkordinatoren eingesetzt, die Aktivitäten im Stadtteil koordinieren. Ausgangspunkt waren Stadtteiltreffs und Bürgerversammlungen, in denen Brückenpersonen aktiv wurden. Eine deutschstämmige und eine türkischstämmige Koordinatorin sorgen jeweils für die Kommunikation in die verschiedenen Communities hinein. Eine gemeinsame Stadtteilkonferenz ermöglicht den Austausch zwischen den Innenstadtbezirken. Die mit dieser Strategie verbundene Öffnung für Alltagsthemen trägt dazu bei, Beteiligung als unmittelbar relevant zu erfahren. Mit der Quartiersperspektive gelingt es auch Zugewanderte einzubinden, die sich bereits als „Kümmerer“ in ihrem Umfeld bekannt gemacht haben.

- Im Kreis Offenbach ist man besonders um den Aufbau von Partnerschaften zwischen Vereinen und Initiativen deutscher und ausländischer Bürger bemüht. In einem mehrjährigen Projekt „Vereine aktiv für Integration“ wurde der Annäherungsprozess an das deutsche Vereinswesen unterstützt. Hervorzuheben ist an diesem Projekt, dass es nicht einseitig auf die Qualifizierung von Migrantenvereinen ausgerichtet ist, sondern auch eine Anpassung der allgemeinen Vereinsförderrichtlinien des Kreises an die Notwendigkeiten einer Integrationsförderung erfolgt.
- In der Landeshauptstadt Stuttgart hat sich der Internationale Ausschuss als effektives Mittel bewährt, Migrantenorganisationen, aber auch Einzelpersonen projektbezogen anzusprechen. Er bündelt die unterschiedlichen Interessen, macht die Migranten zu Koproduzenten und findet mit seinen – auch haushaltspolitischen – Empfehlungen im Gemeinderat große Beachtung. Gleichzeitig ist es gelungen durch die Einbindung von Migrantenorganisationen ein hohes Niveau im Bürgerengagement zu erzielen.

106 An dem europaweit ersten Online-Dialog zur Entwicklung eines Integrationskonzepts haben sich 46.000 Menschen beteiligt. Der Konzeptentwurf wurde über 10.000 Mal heruntergeladen. Siehe Stadt Frankfurt am Main: Vielfalt bewegt Frankfurt. Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung. Frankfurt am Main 2011, S. 10.

107 Vgl. Kreis Warendorf: Integrationsbericht für den Kreis Warendorf. Warendorf 2010, S. 26 ff.

108 Erhard Heintze (Freie Hansestadt Bremen), Gespräch am 25.08.2011 in Bremen; zur Umsetzung des Leitbildes der Bürgergesellschaft in der Freien Hansestadt Bremen siehe auch Ostho/Prigge 2003.

Entwicklungsperspektiven und offene Fragen

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigen, dass es hinsichtlich der Beteiligung von Migranten an den kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen durchaus noch Entwicklungsbedarf gibt. Die Kommunen sollten künftig vermehrt nach eigenen Möglichkeiten suchen, um die Beteiligung von Migranten an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen zu stärken. Die Förderung von Migrantenorganisationen, von bürgerschaftlichem Engagement und der Ausbau von kommunalen Beratungsgremien allein können diesem Mangel nicht abhelfen. Dennoch können die in den Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände ins Zentrum gerückten Beteiligungsformen zu einer integrativen politischen Kultur beitragen und Vielfalt vor Ort gestaltbar machen. Darüber hinaus stellen die Empfehlungen des kommunalen Qualitätszirkels zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten einen Entwicklungsrahmen dar, der Perspektiven jenseits einer vorwiegend symbolischen und beratenden Beteiligungspraxis eröffnet.¹⁰⁹

Bei der Existenz einer institutionellen Interessenvertretung für Menschen mit Migrationshintergrund und bei der Förderung von deren Beteiligung an den örtlichen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen fallen Kleinstädte und Gemeinden mit besonders niedrigen Werten auf. Dieser Befund entspricht auch anderen Forschungen zu Integrationspotenzialen in kleineren Städten und Landkreisen.¹¹⁰ Kleine Kommunen, in denen „das gesellschaftliche Leben stärker selbstorganisiert funktioniert und die Aufrechterhaltung vieler gesellschaftlicher Funktionen somit von einer gelingenden Zusammenarbeit innerhalb der Bürgerschaft abhängt“,¹¹¹ sollten daher gezielt darin unterstützt werden, die Partizipation von Migrantinnen und Migranten in verschiedenen lokalen Bereichen zu befördern.¹¹²

Die Erfahrungen in den befragten Kommunen zeigen, dass die öffentliche Wertschätzung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten zu deren besserer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben führt und die Verantwortungsübernahme für die Gemeinschaft und die Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft fördert. Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements sollte jedoch nicht in eine pauschale Forderung an alle münden, sondern neben der Freiwilligkeit die persönlichen Voraussetzungen der Individuen in den Blick nehmen. Unterstützung wird insbesondere für die interkulturelle Öffnung des lokalen Vereinswesens und auch von Migrantenorganisationen benötigt. Zugleich ist Partizipationsförderung durchaus auch in Form der Unterstützung einer Selbsthilfekultur möglich, wie dies zum Beispiel bereits seit langem in Bremen praktiziert wird.

¹⁰⁹ Siehe Kommunaler Qualitätszirkel 2010.

¹¹⁰ Schader-Stiftung 2011, S. 106 ff.

¹¹¹ Ebd., S. 117.

¹¹² Siehe auch Alisch 2011, S. 223ff.

8. Handlungsfeld 5: Sprache und Bildung

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Zwei Drittel der befragten Kommunen (67,9 %) nutzen Lotsen oder andere Förderinstrumente, um Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder zu unterstützen bzw. zu diesen Angeboten hinzuführen. Die Kommunen ergänzen das Bildungsangebot des Bundes und der Länder durch ein breites Spektrum kommunaler Maßnahmen (vom Elementarbereich über den schulischen und außerschulischen Bereich bis hin zu Angeboten für Erwachsene). Allerdings sind die kommunalen Angebote nur in 61,7 % der Fälle mit denen des Bundes und der Länder verknüpft. Als Gründe für eine nicht erfolgte Vernetzung der Angebote werden vor allem mangelnde Bedarfe und Handlungsmöglichkeiten der Kommune genannt.
- Im Hinblick auf den Einsatz von Lotsen in den Kommunen, die Vielfalt der kommunalen Angebote und die Verknüpfung kommunaler Maßnahmen mit den Bildungsangeboten von Bund und Ländern zeigen sich deutliche Unterschiede nach Gemeindegrößen und Migrantenanteilen. Am stärksten verbreitet ist der Einsatz von Lotsen in Großstädten, gefolgt von Landkreisen und Mittelstädten; am wenigsten ausgeprägt ist er in Kleinstädten und Gemeinden. Je höher der Migrantenanteil, desto häufiger werden Lotsen genutzt, um Zuwanderer zu den Angeboten des Bundes und der Länder hinzuführen bzw. bei der Nutzung dieser Angebote zu unterstützen. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei der Vernetzung der Angebote.
- Die vertiefenden Gespräche in den Kommunen haben gezeigt, dass insbesondere Großstädte verstärkte Anstrengungen unternehmen, um die kommunale Bildungs- und Integrationspolitik stärker miteinander zu verzahnen. Als zentrale

Erfolgsfaktoren gelten dabei die Gestaltung kommunaler oder regionaler Bildungslandschaften in gemeinsamer Verantwortung von Kommunen und Ländern, die enge Kooperation der verschiedenen Akteure und die Vernetzung ihrer Angebote, die inhaltliche und organisatorische Bündelung der Bereiche Sprache, Bildung und Integration, eine bedarfsbezogene und sozialraumorientierte Ressourcensteuerung sowie die Entwicklung eines kommunalen Bildungs- und Integrationsmonitorings.

- *Entwicklungsperspektiven:* Zu den Zukunftsaufgaben im Bildungsbereich gehören die Ausstattung der Kommunen mit erweiterten bildungspolitischen Zuständigkeiten und Kompetenzen, die Förderung dieses Prozesses durch wirksame Unterstützungssysteme und eine angemessene Finanzausstattung, die Einbettung der Kommunalisierung von Bildungsaufgaben in die bildungspolitische Gesamtverantwortung des Staates und die Entwicklung eines neuen Strukturkonzepts der Bildungssteuerung mit einer Aufgabenverteilung zwischen Bildungseinrichtung, Kommune, Land und Bund. Die zentrale Herausforderung besteht in diesem Zusammenhang darin, Heterogenität auf allen Ebenen des Bildungssystems als Chance und Herausforderung zu begreifen und eine chancengleiche Teilhabe an Bildungsprozessen für alle Bevölkerungsgruppen sicher zu stellen.

Einführung in das Handlungsfeld

Der Bildungsgrad ist von zentraler Bedeutung für die soziale Positionierung, den Zugang zu gesellschaftlichen Positionen, die Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum und an politischen Entscheidungsprozessen. Während der Spracherwerb eine Grundvoraussetzung für alle weiteren Integrationsprozesse hat, beeinflussen weiterführende Bildungsabschlüsse die Chancen von

Zuwanderern auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt in besonderer Weise.

In der Integrationspolitik von Bund und Ländern wird dem Thema Sprache und Bildung nicht nur eine Schlüsselbedeutung für die individuellen Entfaltungschancen von Kindern und Jugendlichen, sondern auch für den gesellschaftlichen Wohlstand der Bundesrepublik Deutschland zugeschrieben. Bildungserfolge von Migrantinnen und Migranten setzen demnach „das Erlernen der deutschen Sprache und den sicheren Umgang mit ihr“ ebenso voraus wie „ein Bildungssystem, das Chancen eröffnet, Potenziale entwickelt und Bildungserfolge nicht von sozialer Herkunft abhängig macht“.¹¹³

Das Thema Sprache und Bildung wird im Rahmen des Nationalen Integrationsplans insbesondere in den Themenfeldern „Integrationskurse verbessern“, „Frühkindliche Bildung: Von Anfang an deutsche Sprache fördern“ und „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ behandelt:

- *Themenfeld 1: Integrationskurse verbessern:* Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz sind die Integrationskurse zu einem Kernelement staatlicher Integrationsangebote und -bemühungen geworden. Die Umsetzung der Integrationskurse wird durch den Einsatz von Regionalkoordinatoren des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge unterstützt. Im Nationalen Integrationsplan wird dazu ausgeführt, dass die feste Verankerung der Integrationskurse in den Integrationsangeboten und Integrationsanstrengungen vor Ort „eine verstärkte Netzwerkarbeit aller am Prozess beteiligten Akteure“ und eine „Gesamtkoordination der Integrationsförderung ... auf kommunaler Ebene“ erfordert.¹¹⁴
- *Themenfeld 2: Frühkindliche Bildung: Von Anfang an deutsche Sprache fördern:* Die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien (IGLU, PISA) und der OECD-Bericht zur Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland haben die Bedeutung einer frühen Förderung insbesondere von Kindern mit besonderen Lernbedürfnissen verdeutlicht. Der Nationale Integrations-

plan konzentriert sich vor diesem Hintergrund auf drei Handlungsfelder früher sprachlicher Bildung bzw. Sprachförderung: (1) Unterstützung von Sprachentwicklung und Spracherwerb durch die Eltern, (2) Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen und (3) durchgängige sprachliche Bildung im Übergang Kindergarten – Grundschule. Im Nationalen Integrationsplan wird den Kommunen empfohlen, den Schwerpunkt Sprachförderung in Integrationskonzepten und -programmen aufzunehmen und die Angebote zur Unterstützung von Familien weiter auszubauen und zu verbessern.¹¹⁵

- *Themenfeld 3: Gute Bildung und Ausbildung sichern:* Die internationalen Vergleichsstudien haben gezeigt, dass die Abhängigkeit des Bildungserfolges von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund in Deutschland besonders ausgeprägt ist. Um die Bildungserfolge von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu verbessern, wurden im Nationalen Integrationsplan eine Vielzahl von Maßnahmen, wie eine frühe Förderung, eine systematische und durchgängige Sprachförderung sowie eine Verbesserung der Schulsituation (Ausbau von Ganztagschulen, Vermeidung von Segregation, Zusammenarbeit mit Eltern), formuliert. Der Beitrag der Kommunen zum Handlungsfeld wird im Nationalen Integrationsplan nicht näher ausgeführt. Aufgrund der Beratungen in der Arbeitsgruppe sollten aber folgende Aspekte berücksichtigt werden: der quantitative und qualitative Ausbau der Kindertagesbetreuung, ein kommunales Schulmanagement, der Ausbau von Ganztagschulen; ein Ausbau der Jugendsozialarbeit; die Entwicklung kommunaler Netzwerke für Bildung, Integration und berufliche Perspektiven.¹¹⁶

In ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan empfiehlt die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ihren Mitgliedern, das Bildungsangebot von Bund und Ländern durch kommunale Maßnahmen zu ergänzen, die verschiedenen Angebote miteinander zu vernetzen und Lotsen einzusetzen, um Zuwanderer bei der Wahrnehmung der Bildungsangebote von Bund und Ländern zu unterstützen und zu den Angeboten hinzuführen. Diese Aspekte wurden im

113 Die Bundesregierung 2007, S. 15.

114 Ebd., S. 43.

115 Ebd., S. 47ff.

116 Ebd., S. 61ff.

Fragebogen durch mehrere offene und geschlossene Fragen berücksichtigt (Fragen 22 bis 27).

Ergebnisse der schriftlichen Befragung

Knapp drei Viertel (71,9 %) der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise nennen mindestens eine kommunale Maßnahme, mit der sie das Bildungsangebot des Bundes und der Länder ergänzen. Die Antworten zeigen, dass es eine enorme Vielfalt kommunaler Bildungsangebote gibt, die von Angeboten im Elementarbereich (Sprachförderung in Kitas, Elternbildung) über Angebote im schulischen Bereich (Hausaufgabenbetreuung, Lernbegleitung, Förder- und Nachhilfeunterricht, Schulsozialarbeit, Ganztagsangebote), im außerschulischen Bereich (Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit) und zum Übergang Schule-Beruf (Berufsförderung, Übergangsmanagement) bis hin zu Angeboten für Erwachsene (z.B. Bildungs-, Erziehungs- und Sprachförderangebote an Volkshochschulen, in Familienbildungszentren, Mehrgenerationenhäusern und Bibliotheken etc.) reichen.

Von besonderer Bedeutung sind Angebote zur Sprachförderung, Elternbildung und Qualifizierung von Erzieher/innen im Elementarbereich, die von mehr als einem Viertel der befragten Kommunen genannt werden. Als örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe sind Städte, Gemeinden und Landkreise verantwortlich für die Planung und Durchführung des Angebots sowie für die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität. Sie haben daher in diesem Bereich – auch über die Verträge mit freien Trägern – sehr weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten. Die Kommunen nutzen diese Möglichkeiten, um eine Vielzahl von Instrumenten einzusetzen: Diese reichen von der Entwicklung und Umsetzung anspruchsvoller Programme der Sprachförderung und/oder Elternbildung¹¹⁷ bis hin zum Einsatz von ehrenamtlichen Lesepaten, Bildungslotsen und Elternmentoren.

117 Siehe z.B. das Programm Rucksack KiTa der RAA – Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen, das vor allem, aber nicht nur, von Kommunen in Nordrhein-Westfalen umgesetzt wird, oder das bereits vor zehn Jahren konzipierte Programm Sprachliche Bildung in Kindertageseinrichtungen (SpiKi) der Stadt Nürnberg, das zu einem wesentlichen Bestandteil in der pädagogischen Arbeit der Nürnberger Kitas geworden ist. Weitere von Kommunen genannte Programme und Projekte sind: Frühstart, FuN, Griffbereit, HIPPY, KiBiSS, Kon-Lab, Opstapje, PAT.

Zu den Leistungen der Kommunen gehören auch spezielle Angebote zur Bildungsberatung von Migranten, zur Information über Integrationskurse, zur Koordination und Vernetzung der Integrationskursträger¹¹⁸ sowie zur Ergänzung der vom Bund finanzierten Integrationskurse. Besonders avancierte Kommunen berichten über die Einrichtung kommunaler Bildungsbüros und die Schaffung von Bildungsregionen; wiederum andere sind am Förderprogramm „Lernen vor Ort“ beteiligt. Diese vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und einem Stiftungsverbund getragene Initiative soll einen Anreiz zur Entwicklung und Verstetigung eines kohärenten Bildungsmanagements in Landkreisen und kreisfreien Städten bieten. Damit sollen Bildungsangebote künftig stärker aufeinander abgestimmt und Strukturen geschaffen werden, die Bildungsübergänge erleichtern.¹¹⁹ Im Rahmen von Themenpatenschaften stellen einige Stiftungen zudem ihre Erfahrungen in „wichtigen Innovationsfeldern der Bildung“ zur Verfügung, um den Transfer erfolgreicher Modelle zu erleichtern.¹²⁰

Die kommunalen Bildungsangebote sind bislang nur in sechs von zehn Kommunen mit denen des Bundes und der Länder verknüpft.¹²¹ Die Vernetzung der Bildungsangebote wird dabei stark von der Größe der Gemeinde beeinflusst: 80,6 % der Großstädte, 60,3 % der Mittelstädte, 59,5 % der Landkreise und 32,4 % der Kleinstädte/Gemeinden berichten über eine lokale Verknüpfung der Angebote (vgl. Abbildung 17).

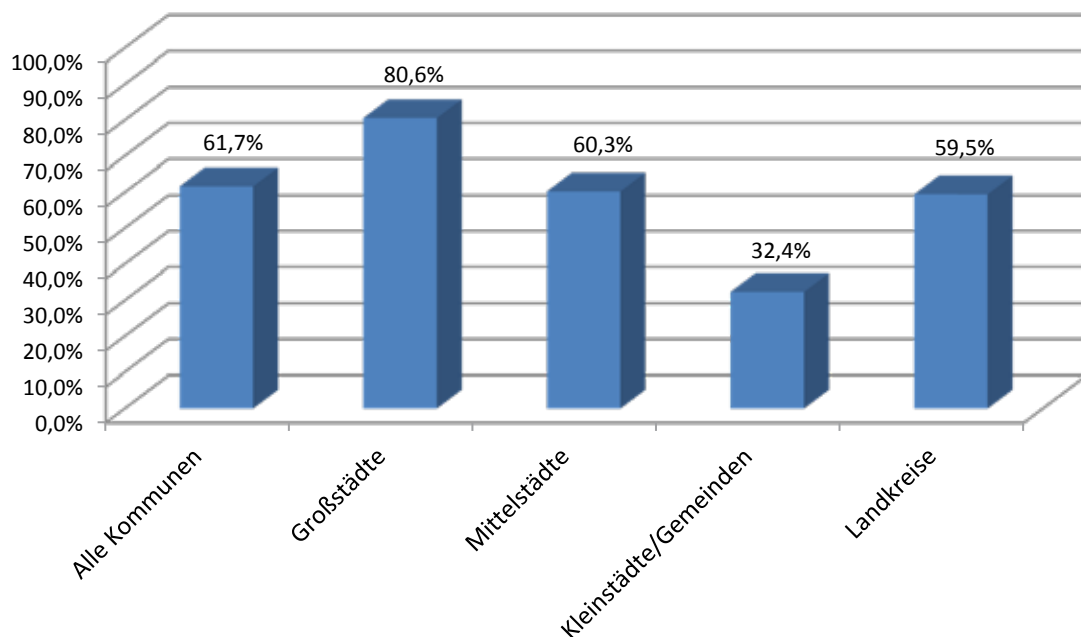
118 Siehe z.B. das Netzwerk der Integrationskursträger „Deutsch lernen in Duisburg“ (DLID) oder das Netzwerk „Deutsch lernen in Essen“ (Delie.net).

119 Nähere Informationen sind unter www.lernen-vor-ort.info zu finden.

120 Zu den Aktionsfeldern des Programms gehört auch das Thema „Integration und Diversitätsmanagement“, in dem sich auch Kommunen aus unserem Sample engagieren: Stadt Mannheim, Stadt Freiburg, Rems-Murr-Kreis, Stadt Nürnberg, Landeshauptstadt München, Freie Hansestadt Bremen/Stadt Bremerhaven, Freie und Hansestadt Hamburg, Stadt Frankfurt am Main, Stadt Herne, Stadt Essen.

121 Die Frage nach der Verknüpfung der Bildungsangebote haben zwar 61,7 % der antwortenden Kommunen bejaht. Bei Berücksichtigung von 22 Kommunen, die die Frage – aus unbekannten Gründen – nicht beantwortet haben, sinkt der Anteil der Kommunen mit vernetzten Bildungsangeboten allerdings auf 55,7 % aller Kommunen im Sample.

Abbildung 17: Vernetzung der kommunalen Bildungsangebote mit den Angeboten von Bund und Ländern



Die Vernetzung der Bildungsangebote von Bund, Ländern und Kommunen korrespondiert zudem mit dem Anteil der Migranten an der lokalen Gesamtbevölkerung: Je höher der Migrantenanteil in Kommunen ist, desto häufiger wird über eine Verknüpfung der verschiedenen Angebote berichtet. Die Werte reichen von 77,1 % in Kommunen mit einem Migrantenanteil an der Bevölkerung von 30 Prozent und mehr bis zu 44,4 % in Kommunen mit einem Migrantenanteil von unter zehn Prozent. Möglicherweise erhöht ein zunehmender Migrantenanteil in der Kommune Antriebskräfte, um eine auf den effizienteren Einsatz von Ressourcen und die Realisierung von Synergieeffekten abzielende Vernetzung von Bildungsangeboten stärker voranzutreiben.

Kommunale Bildungsangebote sind vor allem in den Ländern Niedersachsen (78,9 %) und Nordrhein-Westfalen (74,5 %) überdurchschnittlich häufig mit den Angeboten des Bundes und der Länder verknüpft. In Rheinland-Pfalz (53,8 %), Hessen (54,2 %) und Bayern (48,1 %) sind die Werte demgegenüber am geringsten.¹²² In den alten Bundesländern wird die Frage nach der Verknüpfung der Bildungsangebote von den Kommunen zudem etwas häufiger als in den neuen Ländern bejaht (62,4 % versus 55,0 %). Eine Erklärung für die

vergleichsweise hohen Werte in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen könnte in Förderprogrammen liegen, die den Einsatz von Lotsen (Niedersachsen) und die Vernetzung (Nordrhein-Westfalen) in Kommunen gefördert haben.

Die Vernetzung der Angebote wird vor allem durch kommunale Lenkungsorgane (z.B. Integrationsbeauftragte, Bildungsbüros) sowie landesweite Arbeitskreise und Netzwerke (z.B. Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien, Elternnetzwerk in Nordrhein-Westfalen) gefördert. Sie erfolgt in Form direkter Absprachen mit Schulbehörden und -leitungen, bedarfsbezogener Ergänzungen der Angebote von Bund und Ländern, einer engen Abstimmung und zum Teil auch gemeinsamen Finanzierung von Maßnahmen und Projekten durch Länder und Kommunen (insbesondere in den Bereichen Sprachförderung und Elternbildung), die Einbindung von Kommunen in die Strukturen von Bundesprogrammen (z.B. Programm „Lernen vor Ort“) sowie die Kooperation mit den Regionalkoordinatoren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Von den Kommunen, die die Frage nach der Verknüpfung kommunaler Bildungsangebote mit den Angeboten von Bund und Ländern verneint haben, werden gegenwärtig entweder keine Notwendigkeiten oder keine Möglichkeiten der Verknüpfung gesehen:

¹²² Bei dieser Auswertung wurden nur Länder berücksichtigt, die mit mindestens 10 Kommunen im Sample vertreten sind.

- Verwiesen wird erstens auf einen mangelnden Handlungsbedarf in der Kommune aufgrund des geringen Anteils der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, der ergänzenden Funktion kommunaler Angebote („Ergänzungen stehen für sich, Verknüpfungen nicht erforderlich“; Angebote von Bund und Ländern „sind bekannt und werden auf kommunale Besonderheiten hin ergänzt“) und des unklaren Nutzens einer Vernetzung.
- Beklagt werden zweitens mangelnde Handlungsspielräume der Kommunen aufgrund des Fehlens eigener finanzieller und personeller Ressourcen (nicht nur in Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept), der Schwierigkeiten einer kommunalen Steuerung und Vernetzung von Angeboten (Vielfalt der Programme, Förderrichtlinien und Akteure; punktuelle und zeitliche Begrenzung der Förderung) und der unzureichenden Unterstützung durch Bund und Länder (zu geringe Fördersätze bei Bundes- und Landesprogrammen; mangelnde inhaltliche Abstimmung von Maßnahmen und Förderrichtlinien zwischen Bund und Ländern; mangelnde Beteiligung der Kommune an Ausschreibungen

des Bundes; fehlende Übereinstimmung mit kommunaler Strategie).

Zwei Drittel der befragten Kommunen nutzen Lotsen oder andere Förderinstrumente, um Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder zu unterstützen bzw. zu diesen Angeboten hinzuführen. Allerdings zeigen sich erneut deutliche Unterschiede nach Gemeindegrößen. Am häufigsten werden Lotsen von Großstädten eingesetzt, gefolgt von Landkreisen, Mittelstädten und Kleinstädten/Gemeinden (vgl. *Abbildung 18*).

Der Grad der Nutzung von Lotsen korrespondiert zudem mit dem Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung. Die Werte reichen von 86,1 % in Kommunen mit einem besonders hohen Migrantenanteil (> 30 %) bis zu 48,5 % in Kommunen mit eher geringen Migrantenanteilen (< 10 %).

Überdurchschnittlich häufig werden Lotsen oder andere Instrumente der Förderung von Zugewanderten vor allem von Kommunen in Niedersachsen (100 %), Nordrhein-Westfalen (75,4 %) und Baden-Württemberg (70 %) genutzt; in Bayern (46,9 %) und Rheinland-Pfalz (35,7 %) liegen die entsprechenden Anteile dagegen

Abbildung 18: Nutzung von Lotsen oder anderen Formen der Förderung, um Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder zu unterstützen

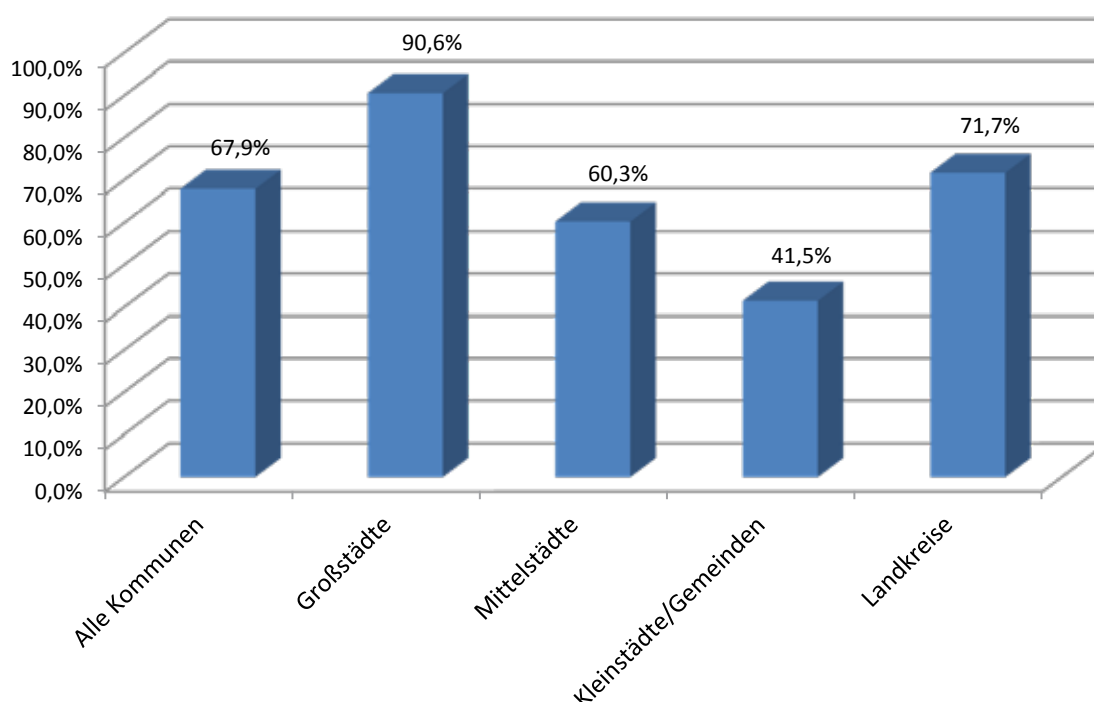
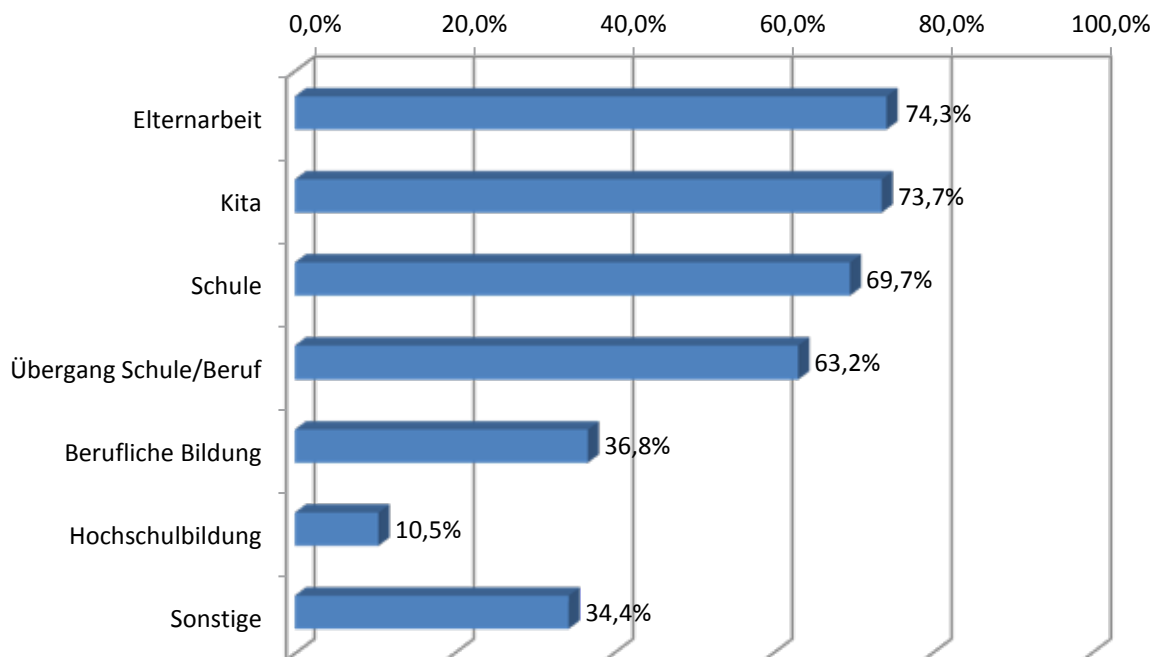


Abbildung 19: Einsatzbereiche von Lotsen



deutlich unter dem Durchschnitt. In den alten Bundesländern sind Lotsen etwas häufiger anzutreffen als in den neuen (68,8 % vs. 61,9 %).

Die Lotsen werden nach Angaben der Kommunen vor allem in den Bereichen Kita, Schule, berufliche Bildung und Elternbildung eingesetzt (siehe auch *Abbildung 19*).

Ergebnisse der vertiefenden Befragungen

Die Telefoninterviews wurden mit Vertreter/innen von drei Großstädten (Essen, Nürnberg und Stuttgart) und einem Landkreis (Kreis Paderborn) durchgeführt. Alle vier Kommunen verfügen über Integrationskonzepte oder -programme. Dem Handlungsfeld Sprache und Bildung kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu:

- In der Stadt Essen sind Sprachförderung und interkulturelle Erziehung der Kinder seit langem ein priorisierter Bereich des interkulturellen Konzepts. Hierzu gehören insbesondere Maßnahmen der frühkindlichen Förderung, der Sprachförderung in Kitas und Schulen und der aktivierenden Elternbildung, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für pädagogische Mitarbeiter/innen in Kindertagesstätten und Schulen sowie eine „Bildungsinitiative für sozial benachteiligte Familien“.

- Im Stuttgarter Bündnis für Integration wird Bildung „als das wichtigste Handlungsfeld der Integrationspolitik“ bezeichnet. Zu den Schwerpunkten gehören insbesondere ein gesamtstädtisches Bildungsmanagement („Stuttgarter Bildungspartnerschaft“), Sprach- und Bildungsförderung in Kindertageseinrichtungen, Chancengleichheit in Schule und Ausbildung, interkulturelle Schulentwicklung, Deutschförderung und Elternbildung.

- In der Stadt Nürnberg ist eine „Bildungsoffensive“ mit Bestandsaufnahmen und Maßnahmevorschlägen entlang der Bildungsbiographie ein zentraler Bestandteil des Integrationsprogramms. Die Kommune hat darüber hinaus besondere Anstrengungen zur Entwicklung innovativer Konzepte und neuer Steuerungsformen im Bereich des Übergangsmanagements zwischen Schule und Beruf unternommen.

- Im Integrationskonzept des Kreises Paderborn wird dem Erlernen der deutschen Sprache und der Bildungsbeteiligung die höchste Priorität eingeräumt. Die Schaffung einer Bildungsregion unterstreicht die Schlüsselbedeutung des Handlungsfelds Sprache und Bildung für die Lern- und Lebenschancen insbesondere von Kindern und Jugendlichen.

Die Verschränkung von Bildungs- und Integrationspolitik ist insbesondere in den Städten Nürnberg und Stuttgart – mit der Koordination und Leitung der beiden Bereiche in einer Hand, der direkten Anbindung dieser Handlungsfelder beim Oberbürgermeister und einer umfassenden kommunalen Berichterstattung – weit fortgeschritten. Besondere Chancen bieten aber auch die Aufwertung der Integrationspolitik und die Schaffung einer Bildungsregion im Kreis Paderborn, die Ziele aus dem migrationspolitischen Handlungskonzept des Kreises aufnimmt (z.B. Sprachförderung in Kitas und Grundschulen; Bildungsbotschafter/innen).

Die Schwerpunkte der kommunalen Integrationsarbeit der vier Kommunen im Handlungsfeld liegen insbesondere in den Bereichen Sprachförderung, Bildungsübergänge und Elternarbeit. Im Vordergrund stehen hierbei die frühzeitige Förderung von Kindern, die Übergänge im Bildungssystem (von der Kita in die Grundschule; von der Schule in die Ausbildung) sowie die Weiterentwicklung der Bildungsinstitutionen. Als erfolgreich hat sich insbesondere die Verknüpfung von Sprachförderung mit Elternbildungsarbeit, die die RAA der Stadt Essen entwickelt und umgesetzt hat, erwiesen (Stadtteilmütter nach dem Rucksack-Programm).¹²³ Dieses Modell ist inzwischen von vielen Kommunen – wenn auch zum Teil in abgewandelter Form – übernommen worden.

Als Erfolgsfaktoren der kommunalen Integrationsarbeit im Handlungsfeld Sprache und Bildung werden vor allem genannt: die Entwicklung eines integrierten Gesamtkonzepts zur Sprach- und Bildungsförderung, die Entwicklung kommunaler oder regionaler Bildungslandschaften in gemeinsamer Verantwortung von Kommunen und Land, die Entwicklung eines kommunalen Bildungsmanagements und einer Bildungsberichterstattung, die inhaltliche und organisatorische Bündelung der Bereiche Bildung und Integration, die stärkere Verknüpfung von Schule und Jugendhilfe, die interkulturelle Öffnung und Weiterentwicklung der Bildungseinrichtungen, die Orientierung an den Bildungsverläufen von Kindern und Jugendlichen sowie die zielgruppenspezifische und sozialraumorientierte Entwicklung von Fördermaßnahmen. Hervorgehoben werden zudem die Kommunikation und Zusammenarbeit verschiedener Akteure, die Aktivierung und Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und die Einbeziehung von Migrantenselbstorganisationen.

Barrieren und Schwierigkeiten im Handlungsfeld Sprache und Bildung werden vor allem in den komplexen Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen, der mangelnden Abstimmung von Programmen und den Kürzungen des Programms „Soziale Stadt“, das eine Verzahnung von Stadtentwicklung, Integrations- und Bildungspolitik gefördert hat, sowie im starken Projektcharakter der Integrationsarbeit und der mangelnden Überführung erfolgreicher Ansätze in die Regelfinanzierung gesehen. Problematisiert wird auch, dass viele Programme vor allem die bildungsorientierten Eltern erreichen und dass es an Erfolgskontrollen bei den von Bund und Land finanzierten Sprachförderprogrammen mangelt bzw. diese nicht oder nicht hinreichend kommuniziert werden.

Zu den zentralen Zukunftsaufgaben werden in organisatorischer Hinsicht vor allem die Verstetigung und Weiterentwicklung von Förderprogrammen des Bundes und der Länder, die Verbesserung der Abstimmung von Programmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie die Verbesserung von Controlling und Evaluation gezählt. In inhaltlicher Hinsicht werden insbesondere die Erhöhung des Versorgungsgrads von Kindertageseinrichtungen (insbesondere bei 0- bis 3-Jährigen), die (Weiter-)Entwicklung von Elternbildungsansätzen, die Entwicklung innovativer Ansätze zur Erreichung von „Multi-Problemfamilien“, die Qualifizierung und Vernetzung von Migrantenselbstorganisationen, eine systematische interkulturelle Schulentwicklung und strukturelle Reformen im Bildungssystem genannt.

Beispiele guter Praxis im Handlungsfeld

Sprache und Elternbildung

- In der Stadt Essen hat die Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien auf der Grundlage von Erfahrungen mit dem Modellprojekt „Stadtteilmütter“ (1999 bis 2002) das Programm „Interkulturelle Sprachförderung und Elternbildung im Elementarbereich“ entwickelt. Das Programm besteht aus drei Modulen (Qualifizierung der Gesamtteams von Kindertageseinrichtungen, Stadtteilmütter als Elternanleiterinnen und Multiplikatorinnen, systematische Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen) und wird seit September 2002 in Essen umgesetzt. Das Elternbildungsprogramm ist zu Beginn des

123 Siehe Krummacher/Kulbach 2009.

Kindergartenjahres 2011/12 in den Regelbetrieb des Jugendamts übernommen worden.¹²⁴

- Die Stadt Heilbronn hat im Jahr 2009 damit begonnen, Eltern-Multiplikatoren an allen Kindergärten und Grundschulen einzurichten. Die flächendeckend eingesetzten Multiplikatoren sollen Eltern mit Migrationshintergrund über das deutsche Kindergarten- und Schulsystem informieren, den Eltern den Zugang zu den Einrichtungen erleichtern und eine bessere Unterstützung der Kinder durch die Eltern ermöglichen. Zu den Aufgaben der Multiplikatoren gehören die Teilnahme an Einzelgesprächen mit Eltern, die Mitwirkung an Elternabenden und die Durchführung von Kursen zu Bildungs- und Erziehungsfragen. Das Modell wurde inzwischen auch von anderen Kommunen übernommen.¹²⁵
- Einige Kommunen haben in den letzten Jahren Konzepte zur Sprachförderung vorgelegt, die sich allerdings in Bezug auf Anspruch, Zielsetzungen und Reichweite unterscheiden: Die Stadt Lippstadt hat mit Fördermitteln des Landes Nordrhein-Westfalen (KOMM-IN NRW) ein Sprachförderkonzept (2011)¹²⁶ entwickelt, das einen Rahmen für Abstimmung, Vernetzung und Kooperation verschiedener Akteure und Institutionen im Bereich der Sprachförderung bilden soll. Das Konzept umfasst eine Analyse zu den Bedingungen nachhaltiger Sprachförderung, eine Bestandsaufnahme sowie Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Sprachförderung. Bemerkenswert sind vor allem der breite Fokus des Konzepts (vom Elementarbereich bis zur Erwachsenenbildung) sowie die Verknüpfung mit dem Integrationskonzept (2010) der Stadt Lippstadt.¹²⁷

Kommunale Bildungssteuerung

- Die Stadt Nürnberg hat die kommunale Integrationspolitik im vergangenen Jahrzehnt zu einem Schwerpunktthema ihres Handelns gemacht. Integration wurde zur „Chefsache“ und als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung verankert. Seit dem Jahr 2004 werden auf der Grundlage der vom Stadtrat beschlossenen Leitlinien für die kommunale Integrationspolitik für verschiedene Handlungsfelder Analysen und Maßnahmenvorschläge als Bausteine eines Nürnberger Integrationsprogramms entwickelt. Mit der Einrichtung eines zentralen Bildungsbüros erfolgte eine systematische Verzahnung von Bildungs- und Integrationspolitik. Bei der Entwicklung eines kohärenten kommunalen Bildungskonzepts und einer systematischen Bildungsberichterstattung wird daher ein besonderer Schwerpunkt auf die Bildungsbeteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gelegt.¹²⁸
- Die Landeshauptstadt Stuttgart hat mit der Stuttgarter Bildungspartnerschaft ein Instrument entwickelt, das auf eine Verbesserung von Chancengerechtigkeit durch ganzheitliche, miteinander vernetzte und aufeinander abgestimmte Bildungsangebote abzielt. Diese Bildungsnetzwerke sollen gewährleisten, dass Maßnahmen entlang der Bildungsbiografien von Kindern und Jugendlichen und nicht von den Bedarfen der Institutionen her entwickelt werden.¹²⁹ Bildungs- und Integrationspolitik sind in Stuttgart durch das „Stuttgarter Bündnis für Integration“ und das Kompetenzzentrum „Stuttgarter Bildungspartnerschaft“ in mehrfacher Hinsicht eng verzahnt worden.¹³⁰ Zentrale Ziele wie der Aufbau einer regionalen Bildungslandschaft oder die Förderung einer interkulturellen Schulentwicklung werden im Rahmen

124 http://essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner_0513/RAA/Dienststelle/Interkulturelle_Sprachfoerderung_im_Elementarbereich.html.

125 www.heilbronn.de/sch_bil/eltern_multiplikatoren. Siehe auch den Tätigkeitsbericht der Stabsstelle Integration von Mai 2008 bis Juli 2011. Heilbronn 2011. Internet: www.heilbronn.de/ord_soz/integration/integra_files/Taetigkeitsbericht_Stabsstelle_Integration.pdf.

126 www.lippstadt.de/soziales/integration/sprachfoerderung/Sprachfoerderkonzept.pdf.

127 Siehe hierzu insbesondere www.lippstadt.de/soziales/integration/integrationskonzept.php.

128 www.nuernberg.de/internet/integration; www.lernenvorort-nuernberg.de.

129 Zu den Zielen der Stuttgarter Bildungspartnerschaft siehe www.stuttgart.de/item/show/359464#; siehe auch Wolfgang Schuster: Die Stuttgarter Bildungspartnerschaft. Stuttgart 2009.

130 Der langjährige Integrationsbeauftragte der Landeshauptstadt Stuttgart, Gari Pavkovic, ist seit Herbst 2010 auch Leiter der Abteilung Stuttgarter Bildungspartnerschaft.

einer staatlich-kommunalen Verantwortungs-
gemeinschaft verfolgt.¹³¹

Entwicklungsperspektiven und offene Fragen

Mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen setzen Lotsen oder andere Formen der Förderung in, um Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder zu unterstützen (insbesondere im Elementarbereich, in der Elternbildung, in der Schule und beim Übergang Schule/Beruf). Sieben von zehn Kommunen nennen eigene Maßnahmen, mit denen sie die Bildungsangebote des Bundes und der Länder ergänzen und in sechs von zehn Fällen sind die verschiedenen Angebote auch miteinander verknüpft. Es zeigen sich allerdings auch deutliche Unterschiede nach Gemeindegrößen. In den größeren Städten ist das Spektrum kommunaler Angebote nicht nur breiter, sondern dort werden die Möglichkeiten einer Verknüpfung auch stärker genutzt als in kleineren Städten und Gemeinden.

Städte, Gemeinden und Landkreise fördern die Bildungsbeteiligung der Bevölkerung durch vielfältige Angebote, Institutionen und Initiativen.¹³² Dies geschieht in dem wachsenden Bewusstsein, dass eine leistungsfähige Bildungslandschaft nicht nur für die Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen, sondern auch für die Entwicklungsperspektiven der Kommunen von erheblicher Bedeutung ist: „Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen ist die kommunale Ebene. Hier entscheidet sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung, werden die Grundlagen für berufliche Perspektiven, gesellschaftliche Teilhabe und gleichzeitig die Zukunftsfähigkeit einer Region gelegt. ... Die Verantwortung der Städte in der Bildung muss deshalb gestärkt werden. Die Städte sollten Bildung als zentrales Feld der Daseinsvorsorge noch stärker erkennen und ihre Gestaltungsmöglichkeiten nutzen.“¹³³

Die vertiefenden Gespräche mit Vertreter/innen von Kommunen zeigen, dass sich eine Erfolg versprechende Verknüpfung von Bildungs- und Integrationspolitik nicht nur auf zielgruppenspezifische Maßnahmen für Migrantinnen und Migranten beschränken kann, sondern dass es einer strukturellen Reform des Bildungssystems, der Schaffung kommunaler Bildungslandschaften und der Entwicklung von Steuerungsstrukturen in staatlich-kommunaler Bildungsverantwortung bedarf.

Zu den integrationspolitischen Herausforderungen im Rahmen staatlich-kommunaler Bildungspartnerschaften gehören insbesondere die frühzeitige und kontinuierliche Förderung der Sprachentwicklung von Kindern und Jugendlichen, die Entwicklung eines ganzheitlichen Bildungsverständnisses, die Förderung einer neuen Lern- und Lehrkultur in Schulen, die Vernetzung schulischer und außerschulischer Bildungsinstitutionen, die interkulturelle Öffnung der Schulen, die Einrichtung eines umfassenden Qualitätsmanagements in Bildungseinrichtungen sowie eine systematische Reform der Aus- und Fortbildung von Erzieher/innen und Lehrer/innen. Elemente kommunaler Bildungslandschaften¹³⁴ sind die Orientierung an den individuellen Bedürfnissen und Leistungspotenzialen von Kindern und Jugendlichen, die strukturelle Einbeziehung der Eltern in die Gestaltung der Lebens- und Bildungsorte ihrer Kinder, die sozialraumorientierte Ressourcensteuerung, die enge Kooperation aller am Prozess der Bildung, Erziehung und Betreuung beteiligten Akteure mit dem Ziel einer Verknüpfung der Angebote und Zusammenführung in einem konsistenten Gesamtkonzept sowie eine kommunale Bildungsberichterstattung.

131 Siehe insbesondere die Fortschreibung 2009 des Arbeitsprogramms „Stuttgarter Bündnis für Integration“, Stuttgart 2009, S. 20ff. sowie die Informationen zum Projekt „Migranten machen Schule! Vielfalt im Klassenzimmer – Vielfalt im Lehrerzimmer“ unter www.stuttgart.de/migranten-machen-schule.

132 Vgl. Gesemann 2009, Schweitzer 2009b+c; siehe auch die Beiträge in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), 1, 2009.

133 Deutscher Städtetag 2007.

134 Zum Stand der Diskussion über kommunale Bildungslandschaften siehe insbesondere den Überblick in Weiss 2011; siehe auch die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 2007; 2009.

9. Handlungsfeld 6: Berufliche Integration

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Mehr als die Hälfte der befragten Kommunen (54,6 %) unternimmt besondere Anstrengungen für die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Besonders stark ist dieses Engagement in den neuen Bundesländern (75,0 % der befragten Kommunen). Weiterhin fällt das überdurchschnittlich hohe Engagement von Großstädten und Landkreisen auf. Zugleich korreliert das Ausmaß der Aktivitäten mit der Höhe der Arbeitslosenquote vor Ort. Die überwiegende Mehrheit der kreisfreien Städte (85,5 %), aber nur etwas mehr als ein Viertel der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (28,7 %) unterstützen die berufliche Integration von Migranten.
- Die wichtigste Rolle der Kommunen in diesem Handlungsfeld besteht in der effektiven Vernetzung der arbeitsmarktrelevanten Akteure vor Ort. Kooperationsmöglichkeiten mit dem örtlichen Jobcenter werden genutzt, um passgenaue Förderangebote zu entwickeln. Ein besonderer Schwerpunkt wird in den Kommunen auf die arbeitsmarktbezogene Unterstützung junger Menschen am Übergang zwischen Schule, Ausbildung und Beruf gelegt.
- Im Handlungsfeld besteht eine besonders hohe Abhängigkeit der Kommunen von überörtlichen Regulationsmodi, die sich der konkreten lokalen Einflussnahme entziehen. Die Feststellung und Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen, die statistische Erfassung von Arbeitslosigkeit durch die Bundesagentur für Arbeit sowie die Ausgestaltung von Sprachförderkursen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge beeinflussen unmittelbar auch die Handlungsmöglichkeiten zur beruflichen Integration vor Ort. In den genannten Themenfeldern ist aus Sicht der Kommunen eine

Intensivierung der Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen erforderlich.

Einführung in das Handlungsfeld

Kommunen können durch indirekte und direkte Maßnahmen Einfluss auf die Beschäftigungsförderung nehmen. Zu den indirekten Maßnahmen zählen solche der allgemeinen Strukturplanung, der Gewerbeansiedlung oder der kommunalen Investitionspolitik. Eine direkte Steuerung des lokalen Arbeitsmarktes erfolgt über eigenständige beschäftigungspolitische Maßnahmen der Kommunen, wie Ausbildungs-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Zudem fungieren die Kommunen selbst als Arbeitgeber sowie als Ausbildungsbetriebe.

Gegenwärtig lassen sich in der direkten Arbeitsmarktsteuerung zwei strategische Orientierungen unterscheiden: Eine integrationsorientierte kommunale Beschäftigungspolitik kann sich in einem Integrationskonzept niederschlagen, das einen expliziten Schwerpunkt auf arbeitsmarktpolitische Ziele setzt und die kommunalen Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich konkretisiert. Alternativ (bzw. ergänzend) konkretisiert sich integrationsorientierte kommunale Beschäftigungsförderung in einer Vielzahl von Einzelprojekten, die zumeist im Rahmen verschiedener EU- oder Bundesprogramme implementiert werden.

Folgende Möglichkeiten stehen Kommunen zur Förderung der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten zur Verfügung:¹³⁵

- Strategien und Maßnahmen zur individuellen Qualifizierung von Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund (häufig in Form einer zielgerichteten Verknüpfung von Sprachkursen und beruflichen Orientierungsmaßnahmen);

¹³⁵ Vgl. Bartelheimer/Pagels 2009, S. 474, 479.

- Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Bereitstellung von Beratungs- und Unterstützungsstrukturen durch die Kommunen: z.B. Förderung von Existenzgründungen (siehe Handlungsfeld „Förderung lokaler ethnischer Ökonomie“), das Angebot neuer Qualifizierungsziele und die Eröffnung neuer Arbeitsfelder im Rahmen kommunaler Projekte (z.B. Sprach- und Kulturmittler, Integrationslotsen, Gemeindedolmetscher), die Einrichtung eines öffentlich geförderten kommunalen Beschäftigungssektors;
- Einrichtung besonderer lokaler Beratungs- und Unterstützungsstrukturen, beispielsweise im Übergang von der Schule in das Berufs- und Arbeitsleben (u.a. durch regionales Übergangsmanagement), sowie spezielle Informationskampagnen (z.B. Ausbildungskampagnen für Jugendliche mit Migrationshintergrund);
- Initiierung und Moderation lokaler Netzwerke und Patenschaften, um Migrant/innen einen besseren Zugang zu Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik zu eröffnen und arbeitsmarktpolitische Akteure für ein erweitertes Nachfragespektrum bzw. eine veränderte Nutzung von interkulturellen Kompetenzen zu sensibilisieren;
- Anwendung migrationssensibler Methoden und interkulturelle Öffnung in den Institutionen der kommunalen Arbeitsförderung;
- Kommunen können auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber auf eine Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund hinwirken.

Eine integrationsorientierte kommunale Beschäftigungspolitik erfordert die Einbindung verschiedener Akteure aus Arbeitsverwaltung und Beschäftigungsförderung, Migrationspolitik, kommunaler Sozialpolitik sowie aus Einrichtungen der schulischen und beruflichen Bildung und geht typischerweise vom Erfordernis einer effektiven Vernetzung dieser Akteure aus.

Die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände an die Mitgliedsverbände richten sich auf zwei Aspekte: Die Kommunen werden aufgefordert, als Träger von Aufgaben nach dem SGB II die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund mit flankierenden Maßnahmen zu

unterstützen. Dieser Aspekt wurde in der schriftlichen Befragung zum Handlungsfeld „Berufliche Integration“ berücksichtigt (Fragen 28 und 29). Weiterhin werden die Kommunen dazu aufgefordert, auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber einen unmittelbaren Beitrag zur beruflichen Integration zu leisten.

Ergebnisse der schriftlichen Befragung

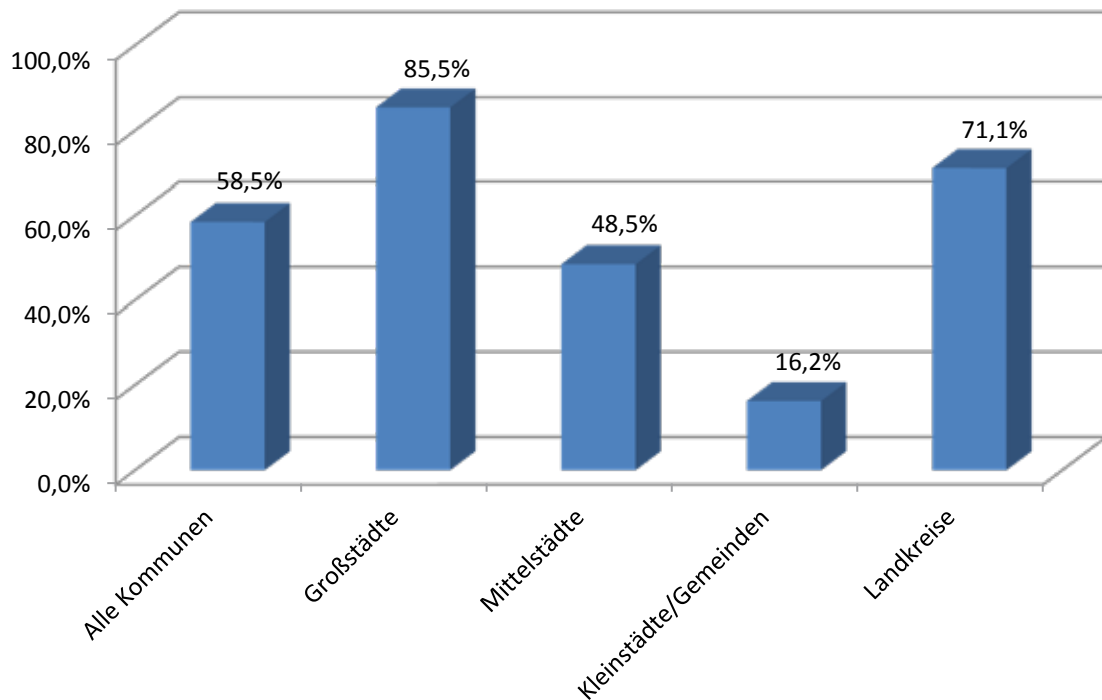
Mehr als die Hälfte der antwortenden Kommunen (58,5 %) unternimmt besondere Anstrengungen für die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund; 41,5 % der Kommunen verneinten diese Frage. Mit 7 % war der Anteil der Kommunen, die keine Antwort auf die Frage gaben, relativ hoch.

Die Auswertung nach Gemeindegrößen zeigt, dass die Großstädte und Landkreise die meisten Anstrengungen in diesem Handlungsfeld unternehmen; je kleiner die Gemeindegrößen-Kategorie, desto weniger Maßnahmen zur beruflichen Integration werden unternommen. Hier zeigen sich sicherlich die stärker eingeschränkten Möglichkeiten, welche kleineren Kommunen in der Beschäftigungsförderung zur Verfügung stehen (siehe *Abbildung 20*).

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigen, dass die Unterstützung der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten nicht nur mit der Gemeindegröße, sondern auch mit dem Gemeindetyp zusammenhängen. 85,5 % der kreisfreien Städte, aber nur 28,7 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden geben an, dass sie diese unterstützen. Dies lässt vermuten, dass die unmittelbare Zuständigkeit für das kommunale Jobcenter, ob in gemeinsamer oder alleiniger Trägerschaft, entsprechende Aktivitäten einer Kommune erhöht. Insgesamt war die Fallzahl der an der Befragung beteiligten Optionskommunen (14 Optionskommunen beim Start der Befragung im Februar 2011) zu niedrig, um daraus signifikante Aussagen über eine erhöhte Aktivität dieser Kommunen bei der beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ableiten zu können.

Je höher die allgemeine Arbeitslosenquote in den Kommunen ist, desto stärker sind die kommunalen Bemühungen, die berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten zu unterstützen. So gaben 31,6 % aller Kommunen mit einer Arbeitslosenquote von weniger als fünf Prozent an, die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu unterstüt-

Abbildung 20: Unterstützung der beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund nach Gemeindegrößen



zen; bei Kommunen mit einer Arbeitslosenquote von mehr als elf Prozent waren es 80 %. Der gleiche Befund ergab sich auch bei der Auswertung des speziellen Merkmals „Anteil ausländischer Arbeitsloser“.

Zu den Bundesländern, in denen Kommunen überdurchschnittlich häufig besondere Anstrengungen zur beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten unternehmen, gehören Nordrhein-Westfalen (67,3 %), Niedersachsen (66,7 %) und Hessen (60,0 %); zum Teil deutlich unter dem Durchschnitt liegen demgegenüber die südlichen Länder Rheinland-Pfalz (35,7 %), Bayern (38,7 %) und Baden-Württemberg (50,0 %), wobei in dieser Auszählung nur solche Bundesländer berücksichtigt wurden, aus denen mindestens zehn Kommunen an der Befragung teilgenommen haben. Lässt man diese Mindestanzahl außer Acht, so unternehmen auch die Stadtstaaten sowie mehr als 50 % der Kommunen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen besondere Anstrengungen.

Auffällig in diesem Handlungsfeld ist der Ost-West-Kontrast, der vom sonst üblichen Muster abweicht: In den alten Bundesländern inklusive der Stadtstaaten gaben 56,8 % der Kommunen eine besondere Unterstützung der beruflichen Integration an, in den neuen Bundesländern waren es 75,0 %. Dabei ist zu berück-

sichtigen, dass die neuen Bundesländer mit nur zwanzig Kommunen (gegenüber 192 Kommunen in den alten Bundesländern) in der Auswertung dieser Frage vertreten waren. Gleichwohl ist zu vermuten, dass das durch die schlechtere Arbeitsmarktsituation verursachte größere Engagement, das die Kommunen in den neuen Bundesländern in der Beschäftigungsförderung zeigen, sich auch auf die berufliche Integration von Migrant/innen auswirkt.

Von den antwortenden Kommunen gaben 88 nähere Auskünfte über die Art von Maßnahmen, die zur Förderung der beruflichen Integration unternommen werden. Diese Antworten können sicherlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, illustrieren aber sehr gut das Aktivitätsspektrum von Kommunen in diesem Handlungsfeld. Die Antworten zeigen, dass das gesamte oben angeführte Spektrum, das Kommunen zur beruflichen Integrationsförderung zur Verfügung steht, genutzt wird:

Etwa ein Viertel der antwortenden Kommunen¹³⁶ nehmen über ihre Beteiligung an den Jobcentern

¹³⁶ Eine exakte Auszählung und Kategorisierung der Antworten ist nicht möglich, da diese bisweilen nicht miteinander vergleichbar sind und auch die genaue Art der Maßnahme nicht in jedem Fall erkennbar wird.

Einfluss auf beschäftigungsfördernde Maßnahmen für Migrant/innen. Relativ häufig genannt (von schätzungsweise einem Zehntel der antwortenden Kommunen) werden spezielle kommunal geförderte Sprachkurse, die in berufsqualifizierender Absicht durchgeführt werden. Weiterhin spielen externe Projektförderungen der EU und des Bundes¹³⁷ eine Rolle bei der Initiierung kommunaler Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung; allerdings betrifft dies offensichtlich nur einen kleineren Teil der antwortenden Kommunen. Erwähnenswert sind aufgrund der Häufigkeit der Nennungen darüber hinaus kommunale Unterstützungsmaßnahmen für freie Beschäftigungsträger sowie spezielle kommunale Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. Ausbildung zur/zum Pflegehelfer/in oder zur/zum Altenpfleger/in). Neun Kommunen nannten explizit die spezielle Förderung am Übergang von Schule zu Beruf. Weitere (vereinzelte) Nennungen bezogen sich auf Maßnahmen zur Anerkennung von Qualifikationen aus dem Herkunftsland oder zum beruflichen Wiedereinstieg sowie auf Projekte zur Jugendförderung.

Die entsprechende Auswertung befindet sich im Kapitel 6 zum Handlungsfeld Interkulturelle Öffnung der Verwaltung.

Ergebnisse der vertiefenden Befragungen

Die vertiefenden Befragungen wurden mit Gesprächspartner/innen aus den Städten Hannover, Leipzig, Aachen und Freiburg durchgeführt. Ergänzende Informationen wurden in einem Telefoninterview mit der Integrationsbeauftragten des Kreises Düren gewonnen.¹³⁸ In allen befragten Kommunen liegt die Arbeitslosenquote unter Migranten signifikant höher als die Arbeitslosenquote der Gesamtbevölkerung (i.d.R. etwa doppelt so hoch). Ein ressourcenorientierter Ansatz tritt in den städtischen Handlungsstrategien bislang eher in den Hintergrund. Allerdings wurde in den Gesprächen mit unseren Ansprechpartnern/innen in Aachen und Freiburg thematisiert, dass im Hinblick auf künftige Arbeitsmarktentwicklungen das arbeitsmarkt-relevante Potenzial von Migrantinnen und Migranten besonders in den Blick genommen werden sollte. Diese

Aussage erfolgte v.a. mit Blick auf die ausländischen Studenten, die an den Hochschulen der Universitätsstädte studieren und denen verbesserte Möglichkeiten für einen anschließenden Berufseinstieg in Deutschland eingeräumt werden sollten.

Die Förderung von beruflicher Qualifizierung und Beschäftigung spielt konzeptionell in allen Kommunen eine wichtige Rolle und wird als ein besonderer Schwerpunkt in den kommunalen Integrationskonzepten hervorgehoben. Die Kommunen definieren ihre Akteursrolle in diesem Handlungsfeld v.a. darin, eine effektive Vernetzung zwischen den arbeitsmarktrelevanten Akteuren vor Ort (Jobcenter, Kammern, Weiterbildungsträger, Arbeitgeber etc.) zu leisten. Genuine Aufgaben bei der beruflichen Integration von Migranten werden zudem darin gesehen, die der Kommune verfügbaren Einflussmöglichkeiten auf die Jobcenter zu nutzen, den notwendigen Zugang zu arbeitsmarktrelevanten Informationen für Menschen mit Migrationshintergrund zu sichern sowie über Gremien der kommunalen Selbstvertretung Einfluss auf landes- und bundespolitische Entwicklungen zu nehmen. Häufig besteht eine wichtige Aufgabe der kommunalen beruflichen Integrationsförderung darin, die Jobcenter davon zu überzeugen, spezifische Angebote für Migranten aufzulegen. Überschneidungen ergeben sich in den kommunalen Handlungsstrategien regelmäßig auch mit der Förderung lokaler ethnischer Ökonomie.¹³⁹ Auch letztere ist für die Kommunen eine wichtige Strategie zur beruflichen Integration von Migranten.

Eine gute Kooperation zwischen kommunaler Verwaltung und Jobcenter ist eine wichtige Vorbedingung, um passgenaue Förderangebote zur beruflichen Integration entwickeln zu können. Alle Kommunen berichteten über prinzipiell gute Kooperationen mit dem örtlichen Jobcenter. In einer der befragten Städte (Hannover) waren diese Kooperationsmöglichkeiten insofern eingeschränkt, als das Jobcenter in seiner Zuständigkeit einen besonderen regionalen Zuschnitt aufwies, der sich nicht mit den Stadtgrenzen deckte. Hier ist es tendenziell schwieriger, gemeinsame Projekte der beruflichen Integration speziell für die Stadt zu entwickeln und zu unterstützen.

Als ein besonderer Problembereich wurde in den Interviews die Beschäftigungsförderung für junge Menschen mit Migrationshintergrund thematisiert.

137 Genannt wurden folgende Förderprogramme: Europäische Sozialfonds, XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt, BIWAQ (Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier), RESQUE Plus (Refugees Support for Qualification and Employment), Bundesprogramm „Soziale Stadt“.

138 Siehe Handlungsfeld 8 „Förderung lokaler ethnischer Ökonomie“ (Kapitel 11).

139 Siehe Handlungsfeld 8 „Förderung lokaler ethnischer Ökonomie“ (Kapitel 11).

Auch bei diesen liegt die Arbeitslosenquote signifikant über der Durchschnittsquote in dieser Altersgruppe. Einen besonderen Stellenwert erhält daher aus kommunaler Sicht das Übergangsmanagement zwischen Schule und Beruf. Alle befragten Städte sind – in unterschiedlicher Weise und Ausmaß – in der Unterstützung dieses Übergangs aktiv. Dazu zählen beispielsweise ein Mentorenprogramm für Jugendliche (Stadt Aachen), die Teilnahme am Regionalen Übergangsmanagement (Stadt Leipzig),¹⁴⁰ das Projekt „Übergangsmanagement Schule/Beruf“ in Hannover, das Projekt „Lernen vor Ort“ mit Schwerpunkt auf dem Übergangsmanagement in Freiburg.

Aufgrund der geringen Anzahl von Neueinstellungen haben die Kommunen kaum Möglichkeiten, in ihrer Funktion als öffentlicher Arbeitgeber die berufliche Integration von Migrant/innen zu verbessern. Ein wichtiges Aktionsfeld ist hingegen die Erhöhung des Anteils von Auszubildenden mit Migrationshintergrund in den Verwaltungen und öffentlichen Einrichtungen. Drei der vier befragten Kommunen berichteten von Bemühungen oder zumindest konzeptionellen Überlegungen, den Anteil von jungen Migrant/innen unter den Bewerbern für den öffentlichen Dienst und damit auch die Quote von Auszubildenden mit Migrationshintergrund zu steigern. Einen signifikanten Erfolg konnte unter den befragten Kommunen die Stadt Hannover vermelden, wo laut Aussage der Integrationsbeauftragten im letzten Ausbildungsjahrgang bereits 40 Prozent der Auszubildenden in der kommunalen Verwaltung einen Migrationshintergrund besitzen.

Hinsichtlich guter Praxis wird von den Kommunen durchweg eine effektive Vernetzung der arbeitsmarkt-relevanten Partner vor Ort genannt. Wichtig ist darüber hinaus die Kooperation mit Migrantenorganisationen. Dabei geht es primär um die Weitergabe von Informationen über berufliche Qualifizierungsmöglichkeiten, zur Berufswahl und zu Ausbildungsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung.

Auffällig häufig wurden in diesem Handlungsfeld problematische Aspekte in den kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten genannt. Insbesondere wurde auf Einschränkungen durch die Bundes- und z.T. auch

Landesgesetzgebung hingewiesen. Als problematisch wurde von allen Befragten die fehlende Anerkennung von ausländischen Bildungs- und Berufsabschlüssen genannt, auf die die Kommunen keinerlei Einfluss nehmen können. Die gegenwärtige Gesetzesinitiative des Bundes zu einer beschleunigten Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse wird in den Kommunen mit Skepsis wahrgenommen. Das Gesetz begründe lediglich einen Rechtsanspruch auf die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens innerhalb einer festgelegten zeitlichen Frist. Allerdings fehle eine Strategie, wie Anpassungsqualifizierungen etwa bei einer Teilanerkennung des mitgebrachten Abschlusses organisiert und finanziert werden können.

In den Gesprächen wurde auch ein großer Bedarf an Maßnahmen zum Abbau struktureller Diskriminierung von Migranten auf dem Arbeitsmarkt thematisiert. Dazu zählen Bemühungen um eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung selbst wie auch eine weitreichende Implementierung von Diversity-Strategien auch in privaten Unternehmen. Bisher ist es in den Kommunen noch nicht in ausreichendem Maß gelungen, private Unternehmen in die Bemühungen um eine berufliche Integrationsförderung von Migrant/innen einzubinden.

Statistische Angaben über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bilden eine wichtige Grundlage zur Überprüfung von Erfolgen. Allerdings liegen die Zahlen der Arbeitsagenturen lediglich nach deutscher und nichtdeutscher Staatsangehörigkeit differenziert vor. Da die Förderung beruflicher Integration in den Kommunen zumeist über zeitlich und finanziell begrenzte Projekte läuft, sind längerfristige Erfolge schwer zu messen; ihre Messung erfolgt bislang auf einer eher sporadischen Basis. Eine langfristige Wirkungsmessung von Maßnahmen der beruflichen Integrationsförderung ist derzeit kaum möglich.

Interkommunale Netzwerke spielen bei der beruflichen Integration von Migrant/innen keine hervorgehobene Rolle. Vernetzungen finden in der Regel im Rahmen einzelner Förderprogramme (z.B. des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zum Regionalen Übergangsmanagement und anderer Förderprogramme des Bundes und der EU) statt. In den befragten Kommunen finden Vernetzungen allenfalls im Radius des Jobcenters mit Umlandkommunen statt. Der Fokus liegt auf dem lokalen Arbeitsmarkt und den dort vorhandenen Potenzialen.

¹⁴⁰ An der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung initiierten Förderinitiative Regionales Übergangsmanagement nehmen auch weitere Kommunen aus dem Sample dieser Befragung teil: Berlin, Dortmund, Göttingen, Hamburg, Kiel, Mainz, Mülheim an der Ruhr, Nürnberg, Oberhausen, Offenbach, Saarbrücken, Stuttgart.

Beispiele guter Praxis im Handlungsfeld

- Die Stadt Nürnberg hat in der beruflichen Bildung ein differenziertes Steuerungssystem entwickelt, das auf die allgemeine Verbesserung des Übergangs von Schule in Ausbildung abzielt und die besondere Situation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund berücksichtigt. Die kommunalen Maßnahmen reichen von Angeboten der Berufsorientierung über eine umfassende Beratung und Begleitung von Schüler/innen und Lehrkräften und die Verbesserung der Angebotstransparenz bis zum gezielten Ausbau der schulischen Berufsausbildung.¹⁴¹ Zu den Ergebnissen gehören deutlich höhere Einmündungsquoten in eine berufliche Ausbildung, von denen insbesondere benachteiligte Jugendliche bzw. Jugendliche mit schwächeren Schulleistungen mit und ohne Migrationshintergrund profitieren.¹⁴²

Auf der Grundlage der vertiefenden Befragungen möchten wir zudem exemplarisch auf folgende Bereiche guter Praxis verweisen:

- Beispielhaft für eine erfolgreiche und nachhaltige Vernetzung der arbeitsmarktrelevanten Akteure in der Kommune sei auf das Projekt ALBuM (Arbeiten – Lernen – Beraten mit und für Menschen mit Migrationshintergrund) der Stadt Hannover hingewiesen.¹⁴³
- Vernetzung ist auch ein Schwerpunkt in der Strategie der beruflichen Förderung von Migrant/innen, die in Aachen verfolgt wird. Hier wird insbesondere die Kooperation mit den Migrantenorganisationen gepflegt. Insbesondere sei die Ansprache von Moscheevereinen eine erfolgreiche Strategie gewesen, um neue Zugangswege zu betroffenen Migranten zu erlangen.

Eine wichtige Rolle spielen die Kommunen zudem bei der beruflichen Integration von Bleibeberechtigten und

Flüchtlingen, die aufgrund langwieriger Anerkennungsverfahren häufig schwer in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Beispielhaft für die kommunalen Bemühungen in diesem Bereich seien zwei XENOS-Projekte in Freiburg und Leipzig genannt:

- Projektverbund Bleiberecht Freiburg – Integration in Arbeit und Ausbildung für Bleibeberechtigte Flüchtlinge;¹⁴⁴
- RESQUE Plus – Hilfe für Flüchtlinge und Bleibeberechtigte zur Qualifizierung und Vermittlung auf den Arbeitsmarkt.¹⁴⁵

Entwicklungsperspektiven und offene Fragen

Kommunale Handlungsmöglichkeiten stoßen bei der Förderung der beruflichen Integration von Migrant/innen immer wieder auf einschränkende Rahmenbedingungen, auf die sie selbst keinen Einfluss nehmen können. In Bezug auf das im September 2011 vom Bundestag beschlossene Gesetz zur Feststellung und Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen, das voraussichtlich zum 1. März 2012 in Kraft treten wird, ist aus Sicht der Kommunen eine begleitende Strategie zur Organisation und Finanzierung von Anpassungsqualifizierungen, die im Falle der Teilanerkennung von mitgebrachten Bildungsabschlüssen greift, unerlässlich.

Als problematisch werteten die befragten Kommunen, dass die Jobcenter bislang eine ausschließlich nationalitätenbezogene Statistik führen. Dadurch ist es für die kommunalen Verwaltungen schwierig, Bedarfe der beruflichen Förderung von Migranten umfassend festzustellen. Die Erfassung eines Merkmals „Migrationshintergrund“ durch die Bundesagentur für Arbeit beziehungsweise Jobcenter könnte hier Abhilfe schaffen. Die passgenaue berufliche Förderung vor Ort scheitert zudem vielfach daran, dass keine differenzierten Informationen über vorliegende berufliche Qualifikationen von Migranten existieren, die eine zielgenaue Ansprache von Teilgruppen ermöglichen würden. Hilfreich wäre es aus der Sicht der Kommunen bereits, wenn dafür das Merkmal „im Ausland erworbener akademischer Abschluss“ in die Statistiken der Bundesagentur einbezogen werden könnte.

141 Die Stadt Nürnberg nutzt den Spielraum der Bayerischen Verfassung, die nicht nur die äußere, sondern auch die innere Schulträgerschaft von Kommunen zulässt.

142 www.uebergangsmanagement-nuernberg.de; www.bildungsbuero.nuernberg.de; siehe auch den Beitrag von Lang/Metzger 2010 sowie den Ersten Bildungsbericht der Stadt Nürnberg 2011, S. 129ff.

143 www.album-hannover.de/album/index.php?id=99,0,0,1,0,0.

144 www.esf.de/portal/generator/8108/projektverbund+freiburg.html.

145 www.leipzig.de/de/buerger/service/angebote/migranten/qualifizierung.

In den Kommunen wird ein großer Bedarf an berufsbezogener Sprachförderung festgestellt. Die vom Bund finanzierte Sprachförderung sei häufig nicht ausreichend, um an ein berufsrelevantes Sprachniveau heranzuführen. Die berufsbezogene Sprachförderung sollte zu einem Regelangebot werden.

Zur Förderung der beruflichen Integration von Migranten sind die Kommunen in einem hohen Maße auf Drittmittelfinanzierung angewiesen. Hier wurde die häufig praktizierte Einengung von Förderprogrammen des Bundes und der EU auf bestimmte Zielgruppen (z.B. Frauen, Jugendliche, Flüchtlinge) als hinderlich empfunden. Notwendig wären aus Sicht der befragten Integrationsexperten flexible Programme, die lokal je nach besonderem Bedarf gehandhabt werden können.

10. Handlungsfeld 7:

Sozialräumliche Integration

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Knapp 60 % der Städte und Gemeinden sowie mehr als drei Viertel der Landkreise (77,3 %) berichten über „besondere Sozialräume mit Integrationsdefiziten“ bzw. „Regionen und/oder Orte mit besonderen integrationspolitischen Herausforderungen“. Diese sozialräumliche Problematik betrifft vor allem, aber nicht nur größere Städte: 76,6 % der Großstädte, 61,1 % der Mittelstädte sowie 31,7 % der Kleinstädte und Gemeinden berichten über Sozialräume mit besonderen integrationspolitischen Bedarfen. Die Ergebnisse zeigen, dass sozialräumliche Problemlagen auch eine Herausforderung für die Integrationspolitik vieler kleinerer Gemeinden darstellen.
- Die Kommunen nutzen eine Vielzahl von Instrumenten, um benachteiligte Quartiere zu stärken, die Lebensqualität und die Identifikation mit dem Quartier zu verbessern sowie das Zusammenleben zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu fördern. Hierzu gehören insbesondere niedrigschwellige Angebote (78,5 %), Netzwerkbildung (73,3 %), Förderinstrumente (68,9 %), Bewohnerbeteiligung (63,0 %) und kommunale/regionale Bildungslandschaften (40,7 %). Bei der Nutzung von Instrumenten zur Stärkung benachteiligter Sozialräume zeigen sich deutliche Unterschiede nach Gemeindegrößen. Besonders ausgeprägt sind diese Unterschiede bei Maßnahmen der Bewohnerbeteiligung und der Nutzung kommunaler/regionaler Bildungslandschaften.
- Die sozialräumlichen Ansätze von Kommunen unterscheiden sich hinsichtlich des Grads der Verknüpfung mit der jeweiligen Stadtentwicklungs- und Integrationspolitik. Viele Kommunen haben die Impulse und Synergien, die durch integrierte, ressortübergreifende Ansätze von Programmen (z.B. „Soziale Stadt“, „Stärken vor

Ort“) entstanden sind, genutzt, um Bildungs-, Engagement-, Integrations-, Stadt(teil)entwicklungs- und Wohnungspolitik stärker aufeinander zu beziehen. Trotzdem mangelt es bislang noch an kommunalen Konzepten und Strategien, die die Bedarfe, Handlungsansätze und Maßnahmen in benachteiligten Gebieten in systematischer Weise mit denen der Gesamtkommune verknüpfen, und an der Überführung guter Beispiele sozialräumlicher Integrationsmaßnahmen in die Regelfinanzierung.

- *Entwicklungsperspektiven:* Eine sozialräumliche Integrationspolitik in den Kommunen kann sich nicht allein auf benachteiligte Quartiere oder einzelne Zielgruppen beschränken, sondern bedarf eines erweiterten Ansatzes, der die Verbesserung der Teilhabechancen aller Bewohner in den Vordergrund stellt und die spezifische Situation von Migranten angemessen berücksichtigt. Für die künftige Gestaltung und Umsetzung integrierter Gesamtkonzepte in Städten und Gemeinden dürften die Weiterentwicklung ressortübergreifend angelegter Programme von Bund und Ländern, die stärkere Verknüpfung mit Zukunftsthemen wie Sprache und Bildung, Engagementförderung und lokale Ökonomie sowie eine stärkere und frühzeitige Beteiligung der Kommunen von zentraler Bedeutung sein.

Einführung in das Handlungsfeld

Die räumliche Konzentration von Migranten in Stadtvierteln, die soziale, ethnische und demografische Segregation in Städten, die Entwicklungsdynamiken von benachteiligten Quartieren sowie die Effekte und Folgen von sozialer Zusammensetzung und ethnischer Segregation gehören zu den zentralen stadtsoziologischen Forschungsthemen, die in der öffentlichen Debatte immer wieder mit „Ghettos“ und „Parallelgesellschaften“ in Verbindung gebracht werden. Entspre-

chend kontrovers wird auch die Frage diskutiert, welche Strategien und Handlungsansätze die Kommunen zum Umgang mit den negativen Folgen von ethnischer Segregation und sozialer Konzentration verfolgen sollten. Allerdings hat sich durch die Empfehlungen des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ der Schader-Stiftung zur stadträumlichen Integrationspolitik die Einsicht verbreitet, dass „Integration trotz Segregation“ möglich ist. Als Erfolgsfaktoren einer sozialräumlichen Integration gelten hierbei die Entwicklung eines integrationspolitischen Gesamtkonzepts in der Kommune und eine stärkere Verzahnung der Steuerung von Prozessen auf der Stadt- und Stadtteilebene.¹⁴⁶ Im Rahmen des Europäischen Städtenetzwerks zur kommunalen Integrationspolitik (CLIP) sind ferner für das Handlungsfeld Wohnen eine Vielzahl von Empfehlungen an politische Entscheidungsträger auf der lokalen Ebene entwickelt worden.¹⁴⁷

In der Integrationspolitik von Bund und Ländern wird dem Thema „Integration vor Ort“ und der Umsetzung integrierter sozialräumlicher Ansätze eine zentrale Bedeutung beigemessen.¹⁴⁸ Die Bundesregierung hat zu diesem Themenfeld im Jahr 2006 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Bericht mit Bestandsaufnahmen, Zielbestimmungen und Empfehlungen für integrationsfördernde Maßnahmen in den Nationalen Integrationsplan eingeflossen ist.¹⁴⁹ Das Themenfeld wurde schließlich auch bei der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Integration im Dialogforum „Integration vor Ort“ vertiefend behandelt.¹⁵⁰

Der aktuelle Kenntnisstand über kommunale Strategien sozialräumlicher Integration basiert weiterhin auf den Ergebnissen der Studie „Migration/Integration und Stadtteilpolitik“, die vom Bundesministerium für

Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in Auftrag gegeben wurde, um eine vertiefende Bilanzierung zur Integration vor Ort zu ermöglichen. Die Ergebnisse der Studie zeichnen ein sehr differenziertes Bild kommunaler Strategien zur Förderung der sozialräumlichen Integration in Städten, Gemeinden und Landkreisen.¹⁵¹

Die bundesweite Bestandsaufnahme zur Identifikation und Quantifizierung von Stadtteilen bzw. Wohnquartieren in Kommunen mit besonderen integrationspolitischen Handlungsbedarfen hat ergeben, dass es mehr als 550 Kommunen mit etwa 1.500 von Zuwanderung geprägten Stadtteilen gibt, in denen sozialräumliche Segregation mit ökonomischen Problemlagen einhergeht. Zwei Drittel der Migranten, insbesondere jene „mit den ungünstigsten Voraussetzungen und Chancen für Integration und Teilhabe“, leben demnach in diesen sozial benachteiligten Wohnquartieren. Die ethnische Segregation wird daher von einer sozialen Segregation überlagert.¹⁵²

Eine Auswertung von rund 13.400 Grundschulen zeigt, „dass die ethnische Segregation in den Schulen die ungleiche ethnische Wohnverteilung übersteigt“. Die Schülerinnen und Schüler konzentrieren sich noch stärker in einzelnen Schulen als die Migrantenhaushalte in einzelnen Wohnquartieren. Zu den Gründen gehören das Schulwahlverhalten und das Wohnstandortverhalten von Familien mit und ohne Migrationshintergrund. Zu den Ergebnissen der Studie gehört auch, dass die ethnische Segregation „einen noch höheren Einfluss auf das durchschnittliche Kompetenzniveau der Schülerinnen und Schüler [hat] als die soziale Schicht bzw. die Einkommensungleichheit der Eltern“.¹⁵³

Die Untersuchungen auf kommunaler Ebene zeigen, dass dem Programm „Soziale Stadt“ eine zentrale Bedeutung bei der Entwicklung und Umsetzung quartiersbezogener Integrationsansätze zukommt, da der sozialräumliche, fachübergreifende Ansatz den Kommunen viele Handlungsmöglichkeiten für die Integration von Zuwanderern bietet.¹⁵⁴

146 Vgl. Schader-Stiftung et al. 2005, S. 18ff; siehe auch Münch/Kirchhoff 2009, S. 527f.

147 Vgl. Bossbach et al. 2008.

148 Siehe die Erklärung des Bundes und den Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan (Die Bundesregierung 2007, S. 19 und 24f.). Das Thema „Auf Stadtteilebene planen und arbeiten“ gehört auch zu den zehn Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche kommunale Integrationspolitik, die aus dem Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“ hervorgegangen sind (Bertelsmann Stiftung/ Bundesministerium des Innern 2005, S. 11f.) und wird auch in den aktuellen Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung (2011, S. 13) angesprochen.

149 Vgl. Bundesregierung 2007: 109ff.

150 Zu den Ergebnissen des Dialogforums „Integration vor Ort“ siehe die Erklärung des Bundes (Die Bundesregierung 2011a, S. 11ff; siehe auch Die Bundesregierung 2011b, S. 15f. und S. 198ff).

151 Vgl. BBR (2008, 2009); siehe auch die zusammenfassende Bilanz in Krings-Heckemeier et al. (2008) und Bundesregierung (2008) sowie die umfassende Darstellung in Krings-Heckemeier et al. (2010).

152 Krings-Heckemeier et al. 2010, S. 5.

153 Ebd., S. 5f.

154 Ebd., S. 102.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bezieht sich in ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan auf „Sozialräume mit Integrationsdefiziten“. Den Mitgliedern wird empfohlen, „durch Quartiersmanagement und Netzworkebildung das Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen zu fördern“, „mit niedrigschwelligen Angeboten die Lebensqualität im und die Identifikation mit dem Quartier zu stärken“ und von Förderinstrumenten zur Stärkung benachteiligter Quartiere „stärker Gebrauch zu machen“.¹⁵⁵ Diese Aspekte wurden im Fragebogen mit entsprechenden Formulierungen berücksichtigt; zudem wurde nach besonderen Ansätzen in den Kommunen gefragt (Fragen 30 bis 33).

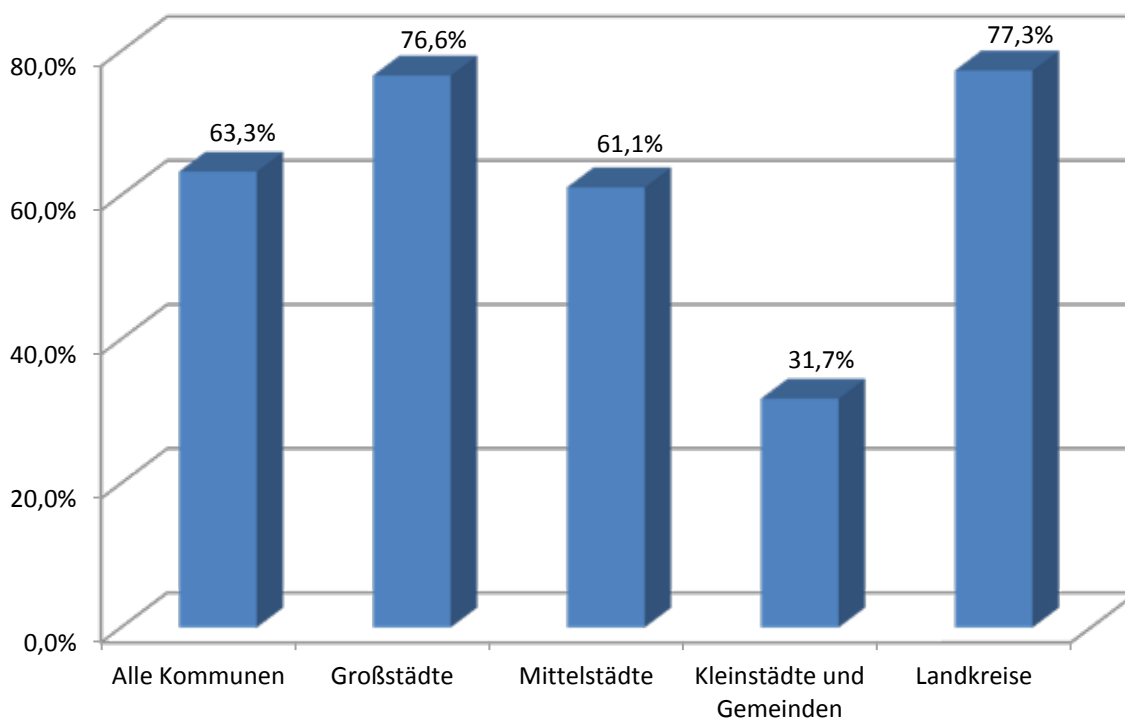
Ergebnisse der schriftlichen Befragung

Knapp zwei Drittel der befragten Kommunen (63,3 %) berichten über „Sozialräume mit Integrationsdefiziten“ bzw. „Regionen und/oder Orte mit besonderen integrationspolitischen Herausforderungen“. Dies trifft auf 59,9 % der Städte und Gemeinden sowie 77,3 % der Landkreise im Sample zu.

Sozialräumliche Problemlagen gibt es vor allem, aber keineswegs nur in größeren Städten: 76,6 % der Großstädte, 61,1 % der Mittelstädte und 31,7 % der Kleinstädte/Gemeinden verfügen nach eigenen Angaben über Sozialräume mit besonderen integrationspolitischen Bedarfen (vgl. *Abbildung 21*). Beim Vergleich siedlungsstruktureller Grundtypen zeigen sich demgegenüber nur relativ geringe Unterschiede: 62,9 % der Kommunen in Agglomerationsräumen, 51,9 % der Kommunen in verstädterten Räumen und 50,0 % der Kommunen in ländlichen Räumen berichten über Sozialräume mit besonderen integrationspolitischen Herausforderungen. Besonders hoch ist der Anteil allerdings in den Kernstädten der Agglomerationsräume (85,7 %).

Die Einbeziehung weiterer Variablen veranschaulicht, wie stark Zuwanderung, soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit und sozialräumliche Problemlagen miteinander zusammenhängen: Über Sozialräume mit Integrationsdefiziten wird besonders häufig von Kommunen berichtet, die über einen Migrantanteil an der Bevölkerung von 20 Prozent und mehr verfügen (79,1 %) und eine über dem nationalen Durchschnitt liegende Arbeitslosenquote von über sieben Prozent aufweisen (70,4 %).

Abbildung 21: Verbreitung von Sozialräumen mit besonderen integrationspolitischen Bedarfen nach Gemeindearten



¹⁵⁵ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007, S. 32.

Im Vergleich der Bundesländer zeigt sich, dass sozial-räumliche Problemlagen sehr viel stärker in den alten als in den neuen Ländern verbreitet sind (66,2 % vs. 35,0 %). Besonders Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (81,3 %) und Baden-Württemberg (71,4 %) berichten weit überdurchschnittlich über Sozialräume mit Integrationsdefiziten, während dies bei Städten und Gemeinden in Bayern (42,3 %), Hessen (42,9 %) und Rheinland-Pfalz (45,5 %) sehr viel seltener der Fall ist.¹⁵⁶ Landkreise mit Regionen bzw. Orten mit besonderen integrationspolitischen Bedarfen gibt es demnach vor allem in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hessen (alle 100 %) sowie in Bayern (83,3 %) und Baden-Württemberg (72,7 %).

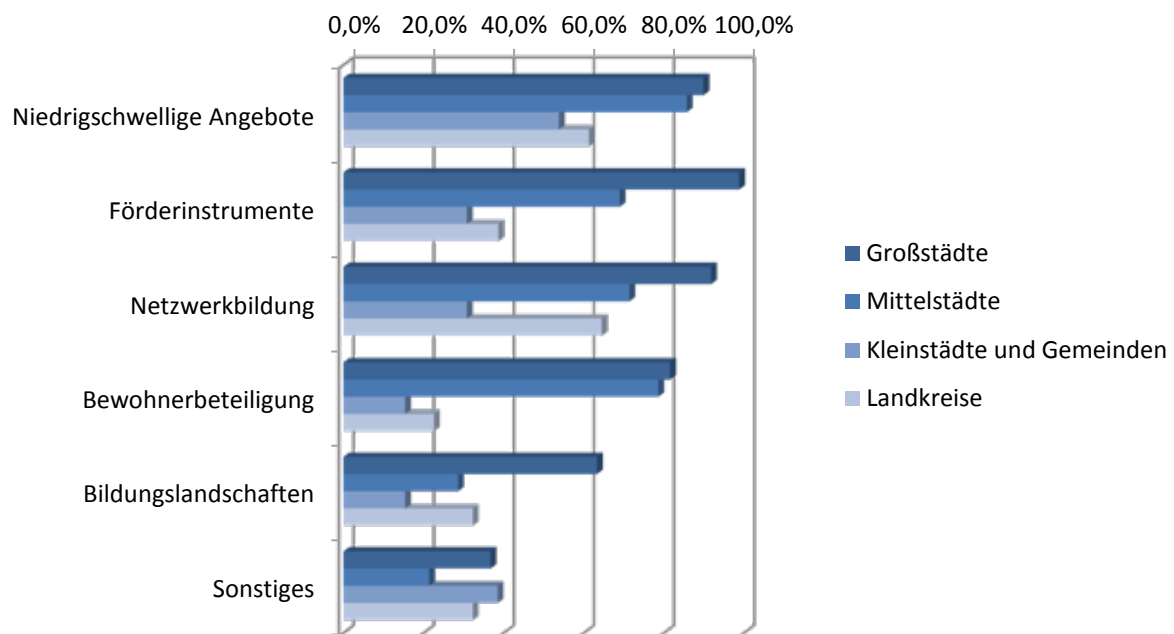
Die Kommunen, die über Sozialräume mit besonderen integrationspolitischen Bedarfen und Herausforderungen berichten, nutzen verschiedene Instrumente, um benachteiligte Quartiere zu stärken, die Lebensqualität und die Identifikation mit dem Quartier zu verbessern sowie das Zusammenleben zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu fördern. Hierzu gehören vor allem niedrigschwellige soziale und kulturelle Angebote (78,5 %), die Unterstützung der Netzwerkbildung (73,3 %) und Förderinstrumente zur Stärkung benachteiligter Quartiere (68,9 %), gefolgt von Maßnahmen der Bewohnerbeteiligung (60,7 %), kommunalen und/oder

regionalen Bildungslandschaften (40,7 %) sowie sonstigen Maßnahmen (31,1 %).

Die Instrumente zur Stärkung benachteiligter Quartiere werden in größeren Städten sehr viel häufiger als in kleineren Städten und Gemeinden eingesetzt. Zudem zeigen sich Unterschiede der Nutzung je nach Gemeindegröße (siehe auch Abbildung 22).

- Über *niedrigschwellige soziale und kulturelle Angebote* verfügen 89,9 % der antwortenden Großstädte, 85,7 % der Mittelstädte, 61,3 % der Landkreise und 53,8 % der Kleinstädte/Gemeinden.
- *Förderinstrumente zur Stärkung benachteiligter Quartiere* (Förderprogramm „Soziale Stadt“, Programme des Europäischen Sozialfonds) nutzen 98,0 % der Großstädte, 69,0 % der Mittelstädte, 38,7 % der Landkreise und 30,8 % der Kleinstädte/Gemeinden.
- Eine *Netzwerkbildung* unterstützen 91,8 % der Großstädte, 71,4 % der Mittelstädte, 64,5 % der Landkreise und 30,8 % der Kleinstädte/Gemeinden.

Abbildung 22: Nutzung von Instrumenten zur Stärkung benachteiligter Sozialräume nach Gemeindearten



¹⁵⁶ In diesen Vergleich wurden nur Bundesländer einbezogen, die mit mindestens zehn Kommunen im Sample vertreten sind.

- *Maßnahmen der Bewohnerbeteiligung* werden von 81,6 % der Großstädte, 78,6 % der Mittelstädte, 22,6 % der Landkreise und 15,4 % der Kleinstädte/Gemeinden angewandt.
- *Kommunale und/oder regionale Bildungslandschaften* nutzen 63,3 % der Großstädte, 32,3 % der Landkreise, 28,6 % der Mittelstädte und 15,4 % der Kleinstädte/Gemeinden.
- *Sonstige Maßnahmen* wenden 38,5 % der Kleinstädte/Gemeinden, 36,7 % der Großstädte, 32,3 % der Landkreise und 21,4 % der Mittelstädte an.

Ergebnisse der vertiefenden Befragungen

Vertiefende Gespräche zum Handlungsfeld wurden insbesondere mit Vertreter/innen von drei Großstädten (Mülheim an der Ruhr, Münster, Saarbrücken) und einer Mittelstadt (Rosenheim) geführt. Das Thema „Sozialräumliche Integration“ wurde darüber hinaus auch in einer Reihe anderer Interviews und Diskussionsrunden angesprochen.

Die vier Kommunen verfolgen unterschiedliche Ansätze einer gesamtstädtischen und sozialräumlichen Integrationspolitik: Zwei der vier Städte verfügen über ein Leitbild „Migration und Integration“ (Münster) oder ein „Handlungskonzept für die Integration von Zuwanderern und integrationspolitische Leitlinien“ (Saarbrücken). Bei zwei Städten (Mülheim an der Ruhr, Rosenheim) sind integrationspolitische Ziele integraler Bestandteil eines sozialräumlichen Ansatzes, ohne dass sie in einem eigenen kommunalen Integrationskonzept festgehalten wurden. Im Vordergrund dieses Ansatzes steht der Sozialraum, nicht eine bestimmte Zielgruppe. Integrationspolitik wird in diesem Kontext verstanden als „Prozess für eine nachhaltige Verbesserung der Teilhabechancen von sozial Benachteiligten. Dazu zählen natürlich auch Migranten, aber nicht ausschließlich.“¹⁵⁷ In Mülheim an der Ruhr wurde ganz bewusst darauf verzichtet, ein gesamtstädtisches Integrationskonzept oder ein Leitbild zu erarbeiten, da eine solche Strategie viele Ressourcen beanspruchen würde und der Ertrag voraussichtlich eher gering wäre.¹⁵⁸ Und in der Stadt Rosenheim wird die Entwick-

lung eines kommunalen Integrationskonzeptes als „eher nicht hilfreich“ bewertet, da die Zuwanderer selbst „keine Sonderposition“ einnehmen möchten.¹⁵⁹

Die Verzahnung von Konzepten, Strategien und Praxisansätzen von Stadt(teil)entwicklung und Integrationspolitik ist in der Stadt Saarbrücken besonders ausgeprägt. Das Integrationskonzept (2007) ist Bestandteil eines umfassenden Stadtentwicklungskonzeptes (2008) und wird wiederum in Stadtteilentwicklungskonzepten konkretisiert.¹⁶⁰ Der Integrationspolitik kommt in diesem Prozess eine öffnende, vernetzende und innovationsfördernde Funktion zu: „Saarbrücken engagiert sich schon seit 30 Jahren sehr stark in der Gemeinwesenarbeit. ... Als Stadtverwaltung haben wir daher die Chance, auf Strukturen vor Ort zurückgreifen zu können, die für uns eine Art Seismograph für soziale Entwicklungen in den Stadtteilen sind, die uns wichtige Informationen liefern, und an denen wir dann wiederum Projekte und Strategien anknüpfen können.“¹⁶¹

Die in den vergangenen Jahren vom Zuwanderungs- und Integrationsbüro der Stadt Saarbrücken verfolgte Strategie ist darauf ausgerichtet, gezielt den Austausch mit den Gemeinwesenprojekten im Stadtteil zu suchen. Die Strukturen vor Ort wurden genutzt, um integrationspolitische Ziele umzusetzen: „Wir möchten keine gesonderten Integrationsstrukturen, parallel zu den anderen Strukturen, sondern das eine muss das andere generieren. ... Es gibt in dem Integrationskontext viel zu wenig dauerhafte Strukturen und Institutionen, weil vieles sehr projektbezogen ist. Wenn ich die Regelstrukturen nicht dahin aufbreche, dass sie sich für Migranten zuständig fühlen, dann wird man nichts in größerem Umfang erreichen können.“¹⁶²

Die Stadt Münster hat den Zusammenhang zwischen Zuwanderung, Wohnen und Integration bereits vor Jahren zu einem zentralen Thema der Stadt- und Integrationspolitik gemacht. Der starke Zuzug von Spätaussiedlern und Flüchtlingen förderte in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts Debatten in der Stadtgesellschaft über eine integrationsfördernde Unterbringung bzw. Wohnsitznahme von Zuwanderern und kommunale Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung

¹⁵⁷ Özay Vural, Koordinierungsstelle Integration der Stadt Mülheim an der Ruhr, Telefoninterview am 19.04.2011.

¹⁵⁸ Ebd.

¹⁵⁹ Britta Schätzel, Soziale Stadt Rosenheim, Telefoninterview am 04.05.2011.

¹⁶⁰ Veronika Kabis, Zuwanderungs- und Integrationsbüro der Stadt Saarbrücken, Telefoninterview am 06.05.2011.

¹⁶¹ Ebd.

¹⁶² Ebd.

dieses Prozesses. Im Rahmen des INTEREG-Projekts „Zuwanderer integrieren“ (2004-2005) wurden in einem innovativen Ansatz gemeinsam mit der Gemeinde Enschede Instrumente für eine erfolgreiche Integration von Neuzuwanderern erprobt. Bemerkenswert ist insbesondere die Steuerung der Wohnsitznahme von Neuzuwanderern durch den Einsatz von Lotsen und die Intensivierung bzw. Erweiterung der Netzwerkarbeit (siehe nachfolgend auch die Beispiele „guter Praxis“).

In der Stadt Mülheim an der Ruhr gehören Integrationsplanung und -koordinierung zu den zentralen Aufgaben der 2007 eingerichteten „Koordinierungsstelle Integration“. Die Integrationsstrategie der Stadt stützt sich dabei vor allem auf ein Gutachten zur sozialräumlichen Integration in Mülheim an der Ruhr. Zur Umsetzung von Empfehlungen des Gutachtens soll im Rahmen eines ExWoSt-Projekts eine integrierte und sozialraumorientierte Handlungsstrategie für zwei Stadtteile entwickelt werden.¹⁶³ Zu den übergeordneten Zielen gehört „die inhaltliche Verknüpfung von Integrations- und Stadt(teil)entwicklungspolitik und die nachhaltige Entwicklung von Kooperationsformen sowohl zwischen den Akteuren auf städtischer Seite als auch mit den Akteuren vor Ort“.¹⁶⁴ Ein Kernelement dieser Strategie ist das Projekt „Erziehungs- und Bildungspartnerschaften im Stadtteil“, das darauf abzielt, die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Unterstützung von Eltern und einer Vielzahl von Akteuren zu verbessern.¹⁶⁵

In der Stadt Rosenheim sind die konzeptionellen Grundlagen der Integrationspolitik in den Konzepten Soziale Stadt Rosenheim und Sozialraumorientierte Jugendhilfe enthalten. Zielgruppen sind vor allem Zuwanderer und sozial benachteiligte Familien: „Aber wir stellen sie nicht explizit heraus, weil sie das nicht wollen, also tun wir ihnen auch keinen Gefallen

damit.“¹⁶⁶ Zentrale Instrumente einer sozialraumorientierten Politik in Rosenheim sind die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements (u.a. durch Bürgerhäuser, Freiwilligenagenturen und Stadtteilvereine), die Stärkung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten (insbesondere durch Beteiligungsausschüsse und Stadtteilversammlungen), die Förderung von Sprache und Bildung (z.B. durch die Programme „Stärken vor Ort“ und „Kulturelle Bildung für Familien in Rosenheim“) sowie Projekte mit Zuwanderervereinen und Moscheen. Das Forum Integration bietet darüber hinaus die Möglichkeiten eines regelmäßigen Austausches für Akteure der Integrationsarbeit.

Für das Handlungsfeld „Sozialräumliche Integration“ lassen sich auf der Grundlage der vertiefenden Gespräche insbesondere folgende Kernelemente guter Praxis benennen:

- eine konzeptionelle und strategische Verzahnung von Stadtentwicklung, Integrationspolitik und Stadtteilentwicklung;
- eine Verankerung von Integrationspolitik in der Verwaltung als kommunale Querschnittsaufgabe;
- Öffnung der Verwaltung in Richtung fach- und strukturübergreifender Kooperationen;
- eine Rückbindung der kommunalen Integrationspolitik an Bedarfe und Ressourcen, Konzepte und Strukturen in den Stadtteilen;
- Einbindung aller relevanten Akteure in den Stadtteilen;
- Aufbau funktionsfähiger Netzwerke in den Stadtteilen;
- Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement und demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten in den Stadtteilen;
- Nutzung der Ressourcen von Migranten als Instrument der Stadt(teil)entwicklung;
- Kooperationen mit Migrantenorganisationen und religiösen Gemeinden;

163 Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Orte der Integration im Quartier“ werden Modellvorhaben von Kommunen unterstützt, die durch eine Bündelung von Bildungsangeboten und den Aufbau innovativer Netzwerke in benachteiligten Quartieren dazu beitragen sollen, Integrationserfolge vor Ort zu verbessern. Siehe hierzu: www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/Integration/01_Start.html.

164 [www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2010/Integration Stadtteilpolitik/Modellvorhaben/MV_Muelheim.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2010/Integration%20Stadtteilpolitik/Modellvorhaben/MV_Muelheim.html).

165 www.muelheim-ruhr.de/cms/bildungspartnerschaften_in_den_stadtteilen_styrum_und_eppinghofen.html.

166 Britta Schätzel, Soziale Stadt Rosenheim, Telefoninterview am 04.05.2011.

- Verknüpfung einer sozialraumorientierten Integrationsarbeit mit Strukturen der lokalen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung;
- Evaluation und Dokumentation von Programmen und Maßnahmen sowie die Überführung von Projekterfahrungen in die Regelstrukturen.

Barrieren und Schwierigkeiten für eine sozialräumliche Integration werden gesehen in mangelnden Ressourcen (z.B. für Sprachförderung in Kindertagesstätten), begrenzten Handlungsspielräumen (z.B. Einbindung privater Wohnungsbaugesellschaften), einer stark projektbezogenen Arbeit, die zu wenig dauerhaften Institutionen und Strukturen führt, einem hohen Koordinierungsaufwand zwischen verschiedenen Strukturen der Integrationsförderung und einer unzureichenden inhaltlichen Abstimmung von Förderprogrammen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Beklagt wird auch die starke Kürzung der Bundesmittel für das Programm „Soziale Stadt“, dem vielfach eine besondere Bedeutung für die Entwicklungsperspektiven von Gebieten und Stadtteilen mit sozialen Problemlagen, die Verbesserung der Lebensbedingungen und die Förderung der Chancengleichheit insbesondere von Zuwanderern sowie die Bündelung von Fachpolitiken und die Erprobung innovativer Ansätze beigemessen wird.

Wiederholt angesprochen wurde zudem eine unzureichende Verzahnung von Integrationspolitik und Wirtschaftsförderung, so dass die Kommunen von einer systematischen Erschließung der Ressourcen von Migrant/innen häufig noch weit entfernt sind. Dagegen wird aus wissenschaftlicher Sicht hervorgehoben, dass die ethnische Ökonomie „zu einem wichtigen Bestandteil von Stadtentwicklungsprozessen und insbesondere ein Stabilisierungs- und Aktivierungsfaktor sozioökonomisch benachteiligter Stadtteile geworden (ist)“.¹⁶⁷ Um die Migrantenökonomie im Rahmen einer Strategie zur Stärkung der lokalen Wirtschaft zu fördern, bedarf es daher des Einsatzes vielfältiger Maßnahmen, die von der Sensibilisierung der Verwaltung über die Vernetzung der Akteure in Unternehmensnetzwerken bis zur Entwicklung von differenzierten Beratungs- und Förderinstrumenten reichen. Die Förderung der ethnischen Ökonomie sollte daher „nicht nur als soziale Aufgabe, sondern vor allem als Aufgabe der Wirtschaftsförderung erkannt werden“.¹⁶⁸

167 Reimann/Schuleri-Hartje 2009, S. 510; siehe Schuleri-Hartje 2005, S. 76ff.

168 Jarot 2009, S. 95.

Beispiele guter Praxis im Handlungsfeld

Zum Handlungsfeld „Sozialräumliche Integration“ liegen bereits eine Reihe von Publikationen mit Beispielen guter Praxis vor, auf die an dieser Stelle verwiesen werden kann.¹⁶⁹ Die Beispiele beziehen sich zumeist auf verschiedene Handlungsfelder der Quartiersentwicklung (z.B. Wohnen, Wohnumfeld und öffentlicher Raum; soziale und kulturelle Infrastruktur; ethnische Ökonomie; Beteiligung von Migrantinnen und Migranten) und weniger auf eine Verknüpfung von Konzepten und Strategien einer kommunalen und quartiersbezogenen Integrationspolitik. Im Folgenden soll auf einige Beispiele verwiesen werden, die wir als besonders anregend empfinden:

- *Integrationspolitik und Stadtentwicklung:* Ein anregendes Beispiel für eine starke konzeptionelle und strategische Verzahnung von Integrationspolitik und Stadtentwicklung bietet die Stadt Saarbrücken: Das Integrationskonzept der Stadt Saarbrücken (2007) ist als integraler Bestandteil eines umfassenden Stadtentwicklungskonzepts (2008) konzipiert. Die integrationspolitischen und sozialräumlichen Leitlinien und Ansätze des Integrationskonzepts nehmen Erfahrungen aus der Gemeinwesenarbeit auf und finden wiederum ihre Konkretisierung in einer Reihe von Stadtteilentwicklungskonzepten.¹⁷⁰
- *Wohnen und Stadtentwicklung:* Die Stadt Münster hat die integrationspolitische Bedeutung des Themas „Wohnen und Stadtentwicklung“ frühzeitig erkannt. Es wurden neue Ansätze entwickelt, die über das klassische Instrumentarium zur Stärkung sozial benachteiligter Stadtteile hinausgehen und die Gesamtstadt in den Blick nehmen. Hierzu gehören unter anderem die Steuerung der Wohnsitznahme von Neuzuwanderern und Umzugswilligen durch Integrationsvereinbarungen und Lotsensysteme, die Entwicklung eines Konzepts zur dezentralen

169 Vgl. Petendra 2005; Höbel et al. 2006; Bosswick et al. 2007; Krings-Heckemeier et al. 2008 und 2010.

170 Vgl. Stadtentwicklungskonzept Saarbrücken (2009); Handlungskonzept für die Integration von Zuwanderern und integrationspolitische Leitlinien für Saarbrücken (2009); Stadtteilentwicklungskonzepte Alt-Saarbrücken (2010), Burbach (2010) und Malstatt (2011); siehe im Internet unter www.saarbruecken.de → Stadtentwicklungskonzept, Stadtteilentwicklung, Integrationskonzept.

Unterbringung und Integration von Flüchtlingen und die enge Zusammenarbeit zentraler Akteure im Arbeitskreis Wohnen in Münster. Innovativ und anregend sind die Erprobung und Weiterentwicklung von integrationspolitischen Ansätzen in einem grenzüberschreitenden Projekt, die intensive wissenschaftliche Begleitung dieses Prozesses und die umfassende Dokumentation der Ergebnisse.¹⁷¹

- *Sprache und Bildung:* Sprache und Bildung gelten mittlerweile als Schlüsselemente einer sozialräumlichen Integrationsstrategie. Viele Kommunen unternehmen verstärkte Anstrengungen, um kommunale Bildungs- und Integrationspolitik stärker miteinander zu verzahnen und auf besondere sozialräumliche Bedarfe und Problemlagen auszurichten.¹⁷² Die Stadt Mülheim an der Ruhr nutzt z.B. mit Bildungskonferenzen, der Einrichtung eines Bildungsbüros, der Weiterentwicklung städtischer Kindertageseinrichtungen zu Early-Excellence-Einrichtungen und dem Projekt „Erziehungs- und Bildungspartnerschaften im Stadtteil“ sehr vielfältige Instrumente, um die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen in der ganzen Stadt und insbesondere in benachteiligten Stadtvierteln zu verbessern.¹⁷³
- *Ethnische Ökonomie:* In Saarbrücken-Burbach wurden mit der Gründung eines orientalischen Marktes ein öffentlicher Platz wiederbelebt, die lokale Ökonomie gestärkt und die sozialräumliche Integration gefördert. Die Kooperation verschiedener Akteure ermöglicht vielfältige Öffnungsprozesse und Synergieeffekte: So kommt beispielsweise der Islamischen Gemeinde in Burbach eine wichtige Brückenfunktion bei der Wahrnehmung öffentlicher Angebote und Projekte zu. Der Orientalische Markt ist mittlerweile Teil des Projekts „Burbacher Märkte“, das im Programm „Soziale Stadt“ fortgeführt wird.¹⁷⁴ In Duisburg-Marxloh hat die Entwicklung des

Einzelhandels-Clusters „Braut- und Abendmoden“ mit seiner gesamtstädtischen und (über-) regionalen Ausstrahlung zu einer Stabilisierung und Verbesserung der lokalen Ökonomie geführt, zu der die Förderung der (Migranten-) Selbstorganisation maßgeblich beigetragen hat.¹⁷⁵

- *Beteiligung von Migrantinnen und Migranten:* Zu den Erfolgsbedingungen einer sozialräumlich ausgerichteten Integrationspolitik gehört die gezielte und nachhaltige Aktivierung und Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auch der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Die Stadt Rosenheim unternimmt – wie auch andere Kommunen – vielfältige Anstrengungen, um das bürgerschaftliche Engagement zu fördern (u.a. durch Bürgerhäuser, Freiwilligenagenturen und Stadtteilvereine) und demokratische Beteiligungsmöglichkeiten zu stärken (insbesondere durch Beteiligungsausschüsse und Stadtteilversammlungen).¹⁷⁶

Entwicklungsperspektiven und offene Fragen

Eine deutliche Mehrheit der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise berichtet über Sozialräume mit besonderen integrationspolitischen Herausforderungen. Die Kommunen wenden eine Vielzahl von Maßnahmen an, um Quartiere mit sozialen Problemlagen und besonderen integrationspolitischen Bedarfen zu stärken, die Lebensqualität und die Identifikation mit dem Quartier zu verbessern und das Zusammenleben zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu fördern. Bei der Nutzung der Instrumente zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen, die vor allem von den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten vor Ort, den Zugängen zu diversen Förderprogrammen und den Handlungsmöglichkeiten der Kommunen bestimmt werden.

Viele Kommunen nutzen die Impulse und Synergien, die durch integrierte, ressortübergreifende Ansätze von

171 www.muenster.de/stadt/zuwanderung/index.html; www.muenster.de/stadt/stadtplanung/raum-wohnen-ak.html.

172 Siehe auch das Kapitel 8 zum Handlungsfeld 5 „Sprache und Bildung“.

173 www.muelheim-ruhr.de/cms/bildung_und_ausbildung1.html.

174 www.saarbruecken.de/de/leben_in_saarbruecken/familie_und_soiales/zuwanderung_und_integration/projekte_und_events/orientalischer_markt_in_burbach.

175 Vgl. Gorres et al. 2010; siehe auch die Informationen zum Projekt „Lokale Ökonomie Marxloh (LÖM) – Auf und Ausbau der Clusterinitiative Braut- und Abendmoden in Duisburg-Marxloh“ im Internet unter www.duisburg.de/micro/eg-du/projekte/projekt_LOeM.php.

176 www.sozialestadt-rosenheim.de.

Förderprogrammen des Bundes und der Länder entstanden sind, um kommunale Fachpolitiken stärker aufeinander zu beziehen. Dem Programm „Soziale Stadt“ kommt dabei eine besondere Bedeutung für die Entwicklung und Umsetzung einer sozialräumlich ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik zu. Trotzdem mangelt es bislang noch an übergreifenden Konzepten und Strategien in Kommunen, die die verschiedenen Fachpolitiken, Handlungsebenen und Strukturen in systematischer und nachhaltiger Weise aufeinander beziehen. Die von vielen Kommunen beklagten Kürzungen des Programms auf Bundesebene dürften die Weiterentwicklung einer sozialräumlichen Integrationspolitik nicht gerade erleichtern.

Eine sozialräumliche Integrationspolitik in den Kommunen bedarf eines Ansatzes, der sich nicht allein auf benachteiligte Quartiere oder einzelne Zielgruppen beschränkt, sondern auf die Verbesserung der Teilhabechancen aller Einwohner/innen abzielt. Klärungsbedürftig erscheint in diesem Zusammenhang das Verhältnis zwischen einer Integrationspolitik, die insbesondere auf Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe abzielt und einer sozialräumlich ausgerichteten Integrationspolitik, in der diese zwar eine wichtige, aber keineswegs die einzige Zielgruppe darstellen. Dieses Spannungsverhältnis kann vermutlich nur aufgelöst werden, wenn sich die Integrationspolitik von ihrer engen Zielgruppenorientierung löst und stärker mit der Stadtentwicklungs-, Bildungs- und Sozialpolitik verschränkt wird. Die interkulturelle Ausrichtung von Stadtverwaltung und Regeldiensten im Rahmen einer umfassenden Diversitätspolitik könnte hierbei ein Schlüssel zum Erfolg sein.

Für die künftige Gestaltung und Umsetzung integrierter und sozialräumlich ausgerichteter Gesamtkonzepte in Städten und Gemeinden kommt der Weiterentwicklung ressortübergreifend angelegter Ansätze und Programme von Bund und Ländern eine besondere Bedeutung zu.¹⁷⁷ Bildungs-, Integrations- und Engagementpolitik gehören zu den zentralen Zukunftsthemen, die stärker miteinander verknüpft werden könnten, da sie vielfältige Möglichkeiten der Kooperation zwischen Ressorts und zur Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure bieten, von der auch eine sozialräumliche Integrationspolitik profitieren würde. Geprüft werden sollte auch eine stärkere und frühzeitige Beteiligung der Kommunen bei der Weiterentwicklung von Programmen, um die Steuerungsmöglichkeiten von Städten und Gemeinden und die Synergieeffekte von Maßnahmen vor Ort zu erhöhen.

177 Siehe auch Zimmermann 2011.

11. Handlungsfeld 8:

Förderung lokaler ethnischer Ökonomie

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Die Förderung lokaler ethnischer Ökonomie ist in den Kommunen ein Thema von mittlerer Bedeutung (Ergebnisse der schriftlichen Befragung). Die Hälfte der antwortenden Kommunen schätzt die Relevanz des Themas als „mittel“ ein, lediglich ein Viertel als sehr hoch oder hoch und ein weiteres Viertel als eher gering oder sehr gering. Eine aktive Förderung der lokalen ethnischen Ökonomie findet in knapp der Hälfte (49 %) der antwortenden Kommunen in unterschiedlicher Ausprägung statt, wobei hier prosperierende Großstädte und Wirtschaftszentren besonders stark vertreten sind.
- Die konkrete Förderpraxis variiert in den Städten, in denen vertiefende Befragungen stattfanden. Eine potenzialorientierte, an die allgemeine Wirtschaftsförderung angebundene Unterstützung ist zu unterscheiden von einer expliziten Förderstrategie in Verbindung mit sozialräumlichen Problemlagen. Wichtige Elemente kommunaler Unterstützungsstrategien sind die Vernetzung der relevanten Akteure und Einrichtungen vor Ort (Unternehmer, Migrantenorganisationen, Kammern, Sparkassen etc.), die Unterstützung verschiedener Formen des unternehmerischen Mentorings sowie eine Intensivierung lokaler bzw. regionaler Wirtschaftsbeziehungen zu den Herkunftsländern der unternehmerisch tätigen Migranten. Die Unterstützung einer migrantischen Nischenökonomie tritt in den kommunalen Strategien offenbar zunehmend in den Hintergrund.
- Eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung geeigneter Förderstrategien wäre eine vertiefende, nach Demografie- und Gemeindetypen differenzierte Forschung zu Potenzialen und Existenzbedingungen lokaler ethnischer Ökonomie. Im Zusammenhang mit dem

Anschluss dieser Förderung an EU- und Bundesprogramme wird von den Kommunen eine größere Flexibilität in der Einsetzbarkeit der verfügbaren Mittel eingefordert. Insgesamt ist eine starke Diversifizierung der unternehmerischen Aktivitäten von Migrant/innen zu beobachten, so dass diese Gruppe als ein integraler Bestandteil der regulären kommunalen Wirtschaftsförderung verstanden werden sollte. Eine interkulturelle Öffnung der kommunalen Institutionen, die mit der Wirtschaftsförderung befasst sind, erscheint daher unabdingbar.

Einführung in das Handlungsfeld

Berufliche Selbstständigkeit ist für Migranten eine wichtige Option im Erwerbsleben. Im Jahr 2008 lag die Selbstständigenquote (Anteil der Selbstständigen an allen Erwerbstätigen) der ausländischen Bevölkerung mit über 11,5 % fast doppelt so hoch wie noch Anfang der 1990er Jahre (6 %).¹⁷⁸ Zahlreiche Kommunen haben die Förderung der beruflichen Selbstständigkeit von Migranten als Ziel in ihren kommunalen Handlungs- und Integrationskonzepten festgeschrieben. Allerdings gibt es in der Forschung bislang keine einheitliche Bewertung, ob die wachsende Zahl selbstständiger Migranten tatsächlich ein Indikator für zunehmende Integration ist. Auch wenn sich die wirtschaftlichen Aktivitäten zugewanderter Gewerbetreibender und Unternehmer inzwischen weit ausdifferenziert und das Stadium der Nischenökonomie verlassen haben, sind außerökonomische Motive wie die Sicherung des Aufenthalts bisweilen noch immer ausschlaggebend für die Existenzgründung. Etwa 70 % aller Unternehmensgründungen von Migranten erfolgen aus der Arbeitslosigkeit heraus. Für den Erfolg der beruflichen Selbstständigkeit von Migranten hat dies entsprechende

¹⁷⁸ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010, S. 101.

Konsequenzen. So halten sich Betriebsgründungen und Betriebsschließungen im Umfang etwa die Waage.¹⁷⁹

Typisch für Unternehmen von Migrant*innen ist die kleinbetriebliche Struktur und vergleichsweise geringe Zahl von Beschäftigten.¹⁸⁰ Zuwanderer starten zudem häufig ohne bzw. nur nach kurzer Vorbereitungszeit in die Selbstständigkeit, was zu Schwierigkeiten bei der Finanzierung, in der Gründungsphase und der laufenden Unternehmensführung, führen kann.¹⁸¹ Erforderlich ist daher ein zielgruppenspezifisches Beratungsangebot für Unternehmer mit Migrationshintergrund, das sich nicht nur auf die Gründungsphase, sondern auch auf eine längerfristige Begleitung des Unternehmens bezieht.

Eine Studie des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration zeigt, dass die Infrastruktur staatlicher und privater Förderorganisationen in Deutschland dem Beratungsbedarf selbstständiger Zuwanderer nicht oder nur teilweise gerecht wird.¹⁸² Es mangelt an einer Transparenz der verfügbaren Angebote und an allgemeinen Informationen über zielgruppenspezifische Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmerinnen und Unternehmer mit Migrationshintergrund.

Im Nationalen Integrationsplan wird der Beitrag von Migrant*innenbetrieben zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Aufwertung innerstädtischer Quartiere besonders hervorgehoben.¹⁸³ In ihrer Selbstverpflichtung empfiehlt die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ihren Mitgliedsverbänden, der zunehmenden Bedeutung migrantischer Ökonomie in den kommunalen Wirtschaftsförderungskonzepten Rechnung zu tragen und in der Bevölkerung und Verwaltung ein Bewusstsein für das Potenzial der ethnischen Ökonomie zu schaffen.¹⁸⁴ Diese Empfehlungen wurden in der schriftlichen Befragung aufgegriffen (Fragen 34 und 35).

Ergebnisse der schriftlichen Befragung

Dem Potenzial der lokalen ethnischen Ökonomie wird von etwas mehr als der Hälfte der antwortenden Kommunen (50,7 %) eine mittlere Bedeutung zugeschrieben; jeweils ein Viertel der Kommunen bewerten es als sehr hoch oder hoch (25,3 %) bzw. als eher gering oder sehr gering (24,0 %).¹⁸⁵ Die Antworten zentrieren sich daher deutlich in einem mittleren Relevanzbereich kommunaler Integrationspolitik.

Aufgeschlüsselt nach Gemeindegrößen wird das Potenzial der lokalen ethnischen Ökonomie insbesondere in Großstädten als sehr hoch oder hoch eingeschätzt: Dies betrifft 46,0 % aller antwortenden Großstädte (Kategorien „sehr hohe“ und „hohe“ Bedeutung zusammengefasst). Der entsprechende Wert beträgt für Mittelstädte 23,9 %, für Kleinstädte und Gemeinden 5,1 % und für Landkreise 15,9 % (vgl. Abbildung 23).

Erwartungsgemäß korrespondiert eine hohe Bewertung des Potenzials lokaler ethnischer Ökonomie mit dem Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der kommunalen Bevölkerung. In 58,8 % der Kommunen mit einem Migrant*innenanteil von mehr als 30 % wird diesem Potenzial eine „sehr hohe“ oder „hohe“ Bedeutung beigemessen; in Kommunen mit einem Migrant*innenanteil von weniger als 10 % waren dies nur 9,4 %.

In den alten Bundesländern (inklusive Berlin) wird dem Potenzial der ethnischen Ökonomie mit 26,4 % eine deutlich höhere Bedeutung beigemessen (Antwortkategorien „sehr hohe“ und „hohe“ Bedeutung). Im Vergleich dazu beträgt der entsprechende Wert für die neuen Bundesländer 15,0 %. Eine weit überdurchschnittliche Bedeutung konstatieren insbesondere die Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit einem Wert von 36,6 %.¹⁸⁶ In den Bundesländern, die mit weniger als zehn Kommunen an der Befragung beteiligt waren, kam eine sehr hohe oder hohe Einschätzung insbesondere aus den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

179 Reimann/Schuleri-Hartje 2009, S. 498.

180 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010, S. 101.

181 SVR 2010, S. 3.

182 Ebd., S. 4.

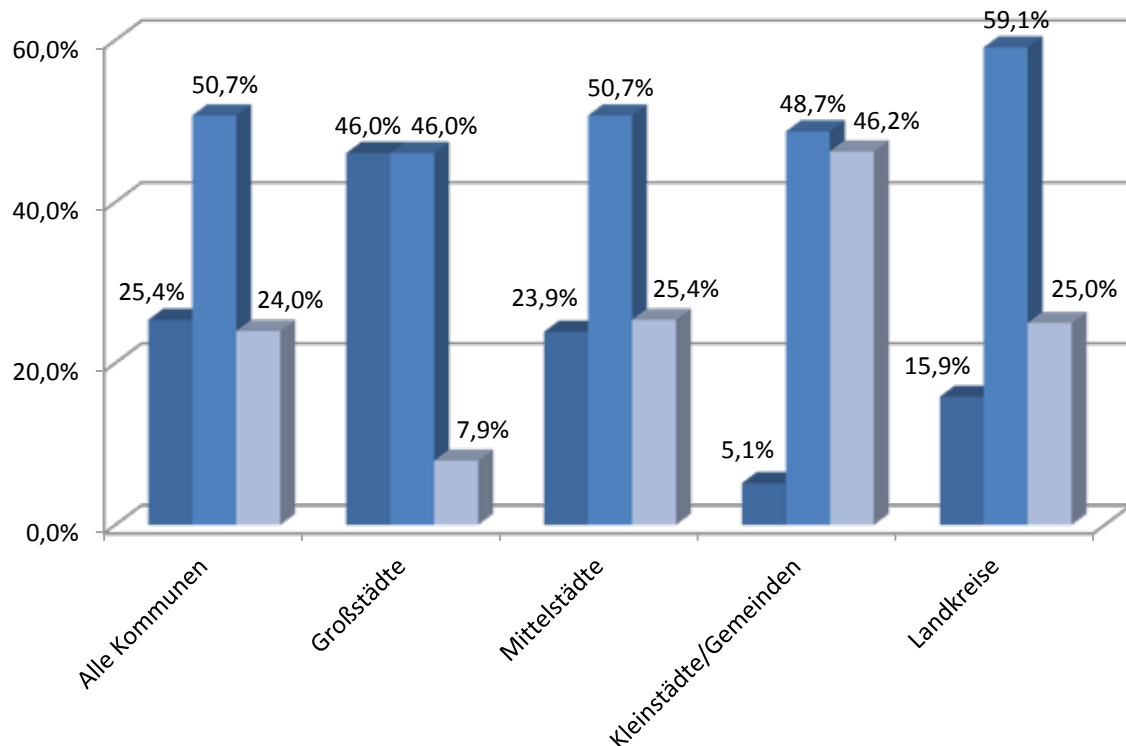
183 Die Bundesregierung 2007, S. 118.

184 Ebd., S. 33.

185 Antworten „sehr hoch“: Tuttlingen (Baden-Württemberg), Mannheim (Baden-Württemberg), Tübingen (Baden-Württemberg), Frankfurt am Main (Hessen), Groß-Gerau (Hessen), Kirchheimbolanden (Rheinland-Pfalz), Paderborn (Nordrhein-Westfalen), Rosenheim (Bayern), Nürnberg (Bayern), Berlin, Dortmund (Nordrhein-Westfalen).

186 Berücksichtigt sind in dieser Auswertung nur Bundesländer, in denen sich mindestens zehn Kommunen an der Befragung beteiligt haben.

Abbildung 23: Bewertung des Potenzials der ethnischen Ökonomie in den Kommunen nach Gemeindegrößen



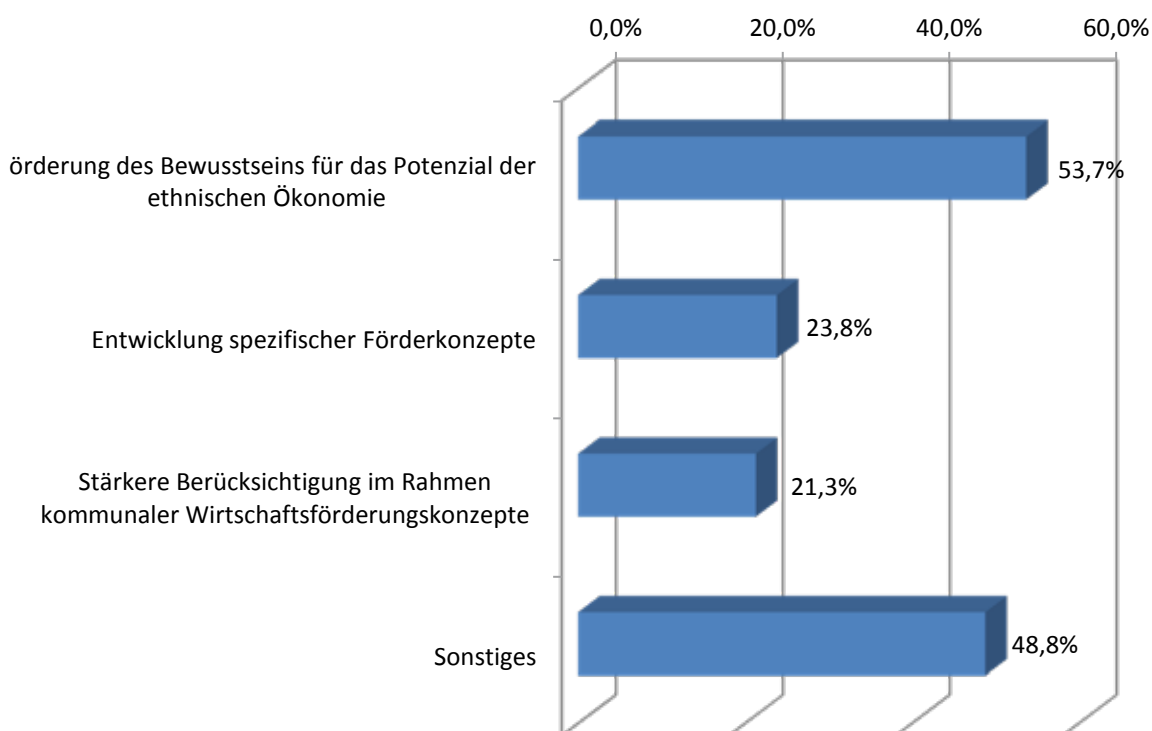
Ein interessanter Zusammenhang zeigt sich auch zwischen der Bewertung des Potenzials der ethnischen Ökonomie und der lokalen Arbeitslosenquote. In 31,0 % der Kommunen mit einer Arbeitslosenquote von über 7 % wird dem Potenzial der ethnischen Ökonomie eine „sehr hohe“ oder „hohe“ Bedeutung für den Wirtschaftsstandort beigemessen; in Kommunen mit einer Arbeitslosenquote von unter 7 % waren es nur 18,8 %. Möglicherweise fördern ein hoher Migrantenanteil und eine hohe Arbeitslosenquote auch einen stärker ressourcenorientierten Blick auf die wirtschaftlichen Potenziale der Migrantinnen und Migranten.

Knapp drei Viertel (71,9 %) der befragten Kommunen setzen mindestens eine Maßnahme zur Nutzung des Potenzials der ethnischen Ökonomie für den Wirtschaftsstandort ein. Gefragt nach den angewandten Instrumenten, dominiert die Förderung des Bewusstseins in Bevölkerung und Verwaltung für das Potenzial der ethnischen Ökonomie (53,7 % aller antwortenden Kommunen), gefolgt von der Entwicklung spezifischer Konzepte zur Förderung der ethnischen Ökonomie (23,8 %) und der stärkeren Berücksichtigung der ethnischen Ökonomie im Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderungskonzepte (21,3 %). 48,8 % der Kommunen haben zudem die Kategorie Sonstiges angekreuzt (vgl. Abbildung 24).

Die Ergebnisse zeigen, dass die aktive Förderung der lokalen ethnischen Ökonomie, insbesondere was die Einbindung in kommunale Gesamtstrategien der Wirtschaftsförderung betrifft, bislang eher gering ausgeprägt ist. Einzelne Kommunen geben an, dass Migranten eine integrale Zielgruppe der allgemeinen kommunalen Wirtschaftsförderung bilden und daher keine gesonderten Maßnahmen für sie stattfinden. Fünf Kommunen wiesen auf eine Förderung der lokalen ethnischen Ökonomie im Rahmen externer Förderprogramme hin (Soziale Stadt, XENOS, Lokales Kapital für soziale Zwecke). In weiteren Antworten wurde auf besondere kommunale Beratungsleistungen und Unterstützung zur Existenzgründung (15 Antworten), auf kommunale Vernetzungsaktivitäten (zehn Antworten), auf die besondere Berücksichtigung dieser Ökonomie im Rahmen von Stadtteilprojekten (sechs Antworten) sowie auf die Erstellung von Studien zur lokalen ethnischen Ökonomie (drei Antworten) hingewiesen.

Bei der Nutzung von Instrumenten zur Förderung des Potenzials der ethnischen Ökonomie zeigen sich wiederum Unterschiede in Abhängigkeit von der lokalen Arbeitslosenquote. Je höher die Arbeitslosigkeit, desto mehr Maßnahmen werden in Kommunen realisiert. 79,2 % der Kommunen mit einer Arbeitslosen-

Abbildung 24: Verwendung von Instrumenten zur Nutzung des Potenzials der ethnischen Ökonomie



quote von über 7 % wenden mindestens eines der aufgeführten Instrumente an – verglichen mit 63,9 % der Kommunen mit einer Arbeitslosenquote von unter 7 %. Kommunen mit einer höheren Arbeitslosigkeit wenden zudem einzelne Maßnahmen häufiger an. Das gilt insbesondere für die Entwicklung spezifischer Konzepte zur Förderung der ethnischen Ökonomie: Von den Kommunen, die mindestens eine Maßnahme einsetzen, wenden 31,6 % der Kommunen mit einer Arbeitslosenquote von über 15 % dieses Instrument an, verglichen mit nur 13,0 % der Kommunen mit einer Arbeitslosenquote von unter 15 %. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich beim Faktor Anteil ausländischer Arbeitsloser. Eine hohe Arbeitslosenquote und ein hoher Anteil von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund motivieren offenbar Kommunen, differenziertere Konzepte zur Nutzung der Potenziale von Migranten zu entwickeln und umzusetzen.

Ergebnisse der vertiefenden Befragungen

Die vertiefenden Befragungen wurden mit Gesprächspartnern aus den Städten Hamburg, Mannheim und Paderborn sowie mit der Integrationsbeauftragten und dem Landrat des Kreises Düren durchgeführt. Neben den Integrationsbeauftragten der Kommunen beteiligten sich auch Vertreter der kommunalen Wirtschaftsförderung an den qualitativen Interviews. Deutlich wurde in diesen Gesprächen, dass die Förderung der lokalen ethnischen Ökonomie in den Kommunen nicht (mehr) als genuine Domäne des Integrationsressorts betrachtet wird.

Die vertiefenden Befragungen zeigen, dass die Praxis dieses Handlungsfelds in den einzelnen Kommunen sehr variiert.

- Die Freie und Hansestadt Hamburg verfügt über vielfältige Förderangebote für Existenzgründer und Kleinunternehmer, die sowohl Beratungsangebote als auch finanzielle Fördermöglichkeiten umfassen. Grundsätzlich ist es aber ein Anliegen des Senats, neben dem Regelberatungsangebot kein zweites, an ethnischen Gesichtspunkten orientiertes Beratungssystem zur Existenzgrün-

derung zu etablieren.¹⁸⁷ Leitgedanke ist stattdessen das Prinzip des Cultural Mainstreaming, ein Ansatz, der sicherstellt, dass die Zielgruppe der Personen mit Migrationshintergrund erreicht und gleichberechtigt einbezogen wird.

- In der Stadt Mannheim wurde im vergangenen Jahrzehnt eine umfassende Strategie kommunaler Wirtschaftsförderung verfolgt, zu der auch die kommunale Förderung eines Deutsch-Türkischen Wirtschaftszentrums gehört. Charakteristisch ist die von der Kommune geförderte starke Vernetzung aller Einrichtungen in der Stadt – auch aus eigenen kommunalen Mitteln –, die sich der Unterstützung von Existenzförderungen verschrieben haben (siehe „Gute Praxis“).
- In der Stadt Paderborn wie im Kreis Düren bezogen sich bisherige Aktivitäten besonders auf eine Bestandsaufnahme des Potenzials der lokalen ethnischen Ökonomie – mit beeindruckenden Ergebnissen, was deren Umfang und Ausdifferenzierung nach Sektoren und Betriebsgrößen betrifft. Während sich im Kreis Düren weiterreichende Überlegungen vor allem darauf richteten, welcher Aktionsraum größtmäßig für eine stärkere Vernetzung der Aktivitäten angemessen ist, geht es in der Stadt Paderborn insbesondere darum, welche Konsequenzen sich aus der Bestandsaufnahme für eine geeignete kommunale Trägerschaft für verstärkte Fördermaßnahmen ergeben.

Es lassen sich anhand der vertiefenden Befragungen zwei grundsätzliche Ansätze in der Förderung ethnischer Ökonomie beobachten: Im ersten Fall wird ethnische Ökonomie potenzialorientiert betrachtet, wobei die Zuständigkeit bei der kommunalen Wirtschaftsförderung liegt. Wichtige Ansatzpunkte sind neben einer Stabilisierung der bereits bestehenden Unternehmen beispielsweise die Förderung der Ausbildungsfähigkeit von ethnischen Unternehmen oder der Ausbau von regionalen Wirtschaftsbeziehungen zu den Herkunftsländern der Migranten. Im zweiten Fall wird die Förderung lokaler ethnischer Ökonomie sozialräumlich aufgefasst und in Verbindung mit innerstädtischen Problemlagen gebracht. Im Fokus

stehen unternehmerische Kleinstexistenzen und Nischenökonomien in den Stadtquartieren. In diesem Fall fällt die Zuständigkeit an kommunale Instanzen der Stadtentwicklung und der Integrationsförderung (niedrigschwelliger Ansatz, intensives Beratungsangebot). Der entscheidende Unterschied liegt in tendenziell mittelständischen, dynamischen und branchenmäßig diversifizierten Unternehmen von Migranten einerseits und unternehmerischen Kleinstexistenzen auf Quartiersebene andererseits. Beide Förderansätze sind in den befragten Kommunen kaum miteinander verbunden.

Zentraler Ansatz der kommunalen Förderung ist die Netzwerkarbeit. Relevante Akteure der Wirtschaftsförderung (Kammern, Sparkassen etc.) werden für das Thema sensibilisiert; das Potenzial ethnischer Ökonomie wird sichtbar gemacht. Ziel ist es, dass auch die Regelinstitutionen der Wirtschaftsförderung die unternehmerische Selbstständigkeit von Migranten besser in den Blick nehmen und Hilfen für den Schritt in die Selbstständigkeit anbieten (z.B. bei der Erstellung des Geschäftsplans, Bereitstellung von erfahrenen Trainern durch die Kammern etc.). Ein zentrales Anliegen der Kommunen ist es auch, für einen gleichberechtigten Zugang zu vorhandenen Beratungs- und Hilfsangeboten zu werben. Migrantenspezifische Beratungsangebote haben überwiegend Projektcharakter und sollen den Zugang zu Informationen und weiterführenden Beratungen bzw. Qualifizierungen ermöglichen. Die institutionelle Förderung eines migrantenspezifischen Wirtschaftszentrums mit umfassender Dienstleistungsfunktion und Anschlussfähigkeit an weitere Wirtschaftsförderungseinrichtungen, wie in Mannheim, ist hingegen die Ausnahme.

Die Potenziale ethnischer Ökonomie werden von den Kommunen u.a. dafür eingesetzt, um die lokalen bzw. regionalen Wirtschaftsbeziehungen zu den Herkunftsregionen der unternehmerisch tätigen Migranten zu intensivieren (Stadt Mannheim, Kreis Düren in Verbindung mit der Stadt Aachen). Beispielsweise organisierte das Deutsch-Türkische Wirtschaftszentrum Mannheim 2011 eine Delegationsreise in die Partnerstadt Beyoğlu/Istanbul zum Thema „Kreativwirtschaft“, um die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Istanbul und der Rhein-Neckar-Region zu fördern. Im Kreis Düren wurde die Kooperation zur Förderung der ethnischen Ökonomie auf die Region Aachen ausgeweitet. Hier werden gegenwärtig transnationale Wirtschaftsbeziehungen zu den Herkunftsländern der migrantischen Unternehmer aktiviert, um Interesse an Unternehmensansiedlungen in der Region zu wecken. Zudem bildet

187 Freie und Hansestadt Hamburg: „Konzept zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“, Drucksache 19/5948, 2010.

das Mentoring eine wichtige Rolle: Unternehmerisch tätige Migranten sollen Unterstützung für neue Unternehmensgründer mit Migrationshintergrund leisten.

Die Qualitätskontrolle im Handlungsfeld erfolgt durch unterschiedliche Parameter: Genannt werden quantifizierbare Faktoren der Umsetzung, wie die Zahl der Existenzgründungsberatungen, der Besucher von Unternehmerstammtischen etc. Als ein weiteres Erfolgskriterium wurde die Fortschreibung der (projektgebundenen) Aktivitäten angeführt. Weiterhin wird die Anpassungsfähigkeit der lokalen Ökonomie bei Quartiersaufwertungen als Erfolgskriterium verbucht (erfolgreiche Anpassung an neue Nachfrage- und Nutzerstrukturen). Bisweilen verlässt man sich in der Erfolgsmessung auch auf die längerfristigen persönlichen Kontakte mit den Existenzgründern selbst, wodurch Rückmeldungen über den Verlauf von Geschäftsgründungen ermöglicht werden.

Als vielfach problematisch wurde in den Gesprächen wahrgenommen, dass sich viele Fachstellen der Wirtschaft, wie Kammern, örtliche Sparkassen etc., auf das Prinzip der Gleichbehandlung berufen und nicht bereit sind, spezielle Zugänge für Migranten zu schaffen. Damit werde aber das eigentliche Problem verkannt, dass nicht in einer mangelnden Offenheit der Regeleinrichtungen bestehe, sondern darin, dass Migranten den Zugang dazu nicht finden. Notwendig sei es, effektive Zugangswege zu finden, beispielsweise indem gezielt Migrantenorganisationen angesprochen und einbezogen werden.

Interkommunale Vernetzungen existieren im Bereich der Förderung lokaler ethnischer Ökonomie offenbar kaum. Genannt wurde von den befragten Kommunen lediglich ein Vernetzungsprojekt in der Region Aachen („Potenziale der Vielfalt – Regionale Strategieentwicklung zur Förderung der Wirtschaftskraft der Region Aachen durch die Potenziale von Unternehmer mit Migrationshintergrund“), an dem der Kreis Düren beteiligt war.

Beispiele guter Praxis im Handlungsfeld

- Das 2004 gegründete Deutsch-Türkische Wirtschaftszentrum in Mannheim ist in mehrfacher Hinsicht ein positives Beispiel für eine nachhaltige kommunale Förderung lokaler ethnischer Ökonomie. Die Stadt verfolgt ein umfassendes Konzept für kommunale Existenzgründungsförderungen, das mit entsprechenden kommunalen Mitteln unterlegt ist. Dazu gehören z.B. auch das Frauenexistenzgründungszentrum, der Musikpark, die Pop-Akademie, das Kreativwirtschaftszentrum, womit die Mannheimer Existenzgründerszene möglichst umfassend angesprochen werden soll. Damit ist eine effektive Netzwerkstruktur unter allen beteiligten Institutionen in der Stadt entstanden. Die Zusammenarbeit der Existenzgründungszentren untereinander wird durch die kommunale Stelle für Wirtschaftsförderung moderiert.¹⁸⁸
- Eine Reihe von Städten und Kreisen hat in den letzten Jahren vielfältige Initiativen zum Thema „Ethnische Ökonomie“ bzw. „Unternehmer/innen mit Migrationshintergrund“ entfaltet (Projekte, Studien etc.).¹⁸⁹ Besonders anregend ist die Praxis von Kommunen, die Analysen und Bestandsaufnahmen mit der Entwicklung von lokalen/regionalen Strategien und Handlungskonzepten zur Förderung der migrantischen Ökonomie als einem Baustein zur Stärkung der lokalen Wirtschaftskraft verknüpft haben. Als Beispiele seien an dieser Stelle die Stadt Werdohl, die Stadt Remscheid und der Kreis Düren in Kooperation mit der Region Aachen genannt.¹⁹⁰

188 www.dtw-mannheim.de.

189 Siehe unter anderem auch die Studien zur ethnischen Ökonomie in Frankfurt am Main und Stuttgart im Rahmen des Europäischen Städtenetzwerks zur Integrationspolitik (CLIP) (Lüken-Klaßen/Pohl 2011a+b).

190 Stadt Werdohl 2008: Baustein zur Stärkung der lokalen Wirtschaft in Werdohl. Konzept zur Förderung der ethnischen Ökonomie in Werdohl; Stadt Remscheid 2011: Handlungskonzept zur Migrantenökonomie in der Stadt Remscheid; Kreis Düren 2008: Unternehmerinnen und Unternehmern mit Zuwanderungsgeschichte im Kreis Düren; Kreis Düren 2010: Potenziale der Vielfalt, Regionale Strategieentwicklung zur Förderung der Wirtschaftskraft der Stadt Aachen durch die Potenziale von Unternehmer/innen mit Migrationshintergrund.

Entwicklungsperspektiven und Fragen

Die Förderung lokaler ethnischer Ökonomie besitzt bislang eine lediglich mittlere Relevanz in der kommunalen Integrationspolitik. Die empirischen Ergebnisse weisen auf einen eher geringen Umfang aktiver kommunaler Förderstrategien hin. Hier ist generell noch an einer Aufwertung des Themas in den kommunalen Strategien zu arbeiten. Es wird künftig darauf ankommen, das ökonomische Potenzial der Bevölkerung mit Migrationshintergrund systematischer zu erkennen, zu fördern und zu nutzen sowie nicht zuletzt auch viele Beteiligten zu stärken, ohne diese aber wiederum als „ethnische Unternehmer/innen“ zu stigmatisieren und auszugrenzen.¹⁹¹

Die hier verfügbaren Ergebnisse lassen vermuten, dass nach Städten und Landkreisen differenzierte Förderstrategien vorliegen. So ist die Förderung ethnischer Ökonomie in Verbindung mit innerstädtischer Quartiersaufwertung eher ein Anliegen von Städten.¹⁹² Landkreise hingegen sehen die Chance einer Förderung ethnischer Ökonomie darin, Arbeitsplätze in der Fläche zu schaffen. Die Möglichkeiten der Kreise, hier tätig zu werden, liegen in der Informationsvermittlung (mehrsprachige Broschüren etc.) und in der Förderung von Vernetzung, auch über Nationalitätengruppen hinweg. Eine vertiefende qualitative Forschung wäre wünschenswert, um angemessene Handlungsstrategien für die verschiedenen Kommunaltypen zu erarbeiten.

Bestandsaufnahmen der unternehmerischen Aktivitäten von Migrant/innen, die in den befragten Kommunen durchgeführt wurden, belegen deren starke Diversifizierung, so dass keineswegs mehr von Nischenökonomien gesprochen werden kann. Unternehmerisch tätige Migrant/innen sind vielmehr ein integraler Bestandteil der kommunalen Ökonomie. Gruppenspezifische Förderangebote für Migrant/innen sollten daher nur dort erfolgen, wo diese aus nachvollziehbaren Gründen notwendig sind.¹⁹³ Entsprechend erforderlich ist eine interkulturelle Öffnung der lokalen Wirtschaftsförderung, um mit Hilfe gezielter Strategien der Ansprache

alle Gruppen von Selbstständigen und Unternehmer/innen in den Blick zu nehmen.

Eine Herausforderung für die Förderung lokaler ethnischer Ökonomie besteht darin, eine geeignete räumliche Reichweite für Förderaktivitäten zu bestimmen. Hierbei kann sich der kommunale Rahmen möglicherweise als zu eng erweisen. Interkommunale oder regionale Kooperationen können für die Entwicklung von angemessenen Förderstrategien hilfreich sein, so beispielsweise bei der interkulturellen Öffnung von Einrichtungen der Wirtschaftsförderung oder auch, wenn es darum geht, die Attraktivität einer Region als Standort für Unternehmer/innen mit Migrationshintergrund zu erhöhen.

Wünsche für verbesserte Rahmenbedingungen der Förderung lokaler ethnischer Ökonomie wurden da geäußert, wo diese Förderung in übergeordneten Programmen zur Beschäftigungsförderung oder zur Stärkung benachteiligter Quartiere (z.B. ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier [BIWAQ]“) verankert ist. Hier wurde der allgemeine Wunsch nach einer größeren Flexibilität beim Umgang mit Ermessensfragen der Projektförderung genannt.

Eine für die Kommunen interessante Entwicklungsperspektive verbindet sich mit der Aktivierung lokaler oder regionaler Beziehungen zu den Herkunftsländern der migrantischen Unternehmer. Die Förderung der lokalen ethnischen Ökonomie wird zugleich in einen Kontext mit der Suche nach Absatzmärkten, Joint Ventures und Investoren für die lokale Ökonomie gestellt. Dabei können Migranten einen besonderen Beitrag zu einer lokal gestalteten Globalisierung leisten.

191 Siehe hierzu den anregenden und informativen Beitrag von Hussein de Araújo/Weber 2010.

192 Siehe auch das Kapitel 10 zum Handlungsfeld „Sozialräumliche Integration“.

193 Siehe dazu Rath/Swagerman 2011, S. 93f. In dieser Studie, die im Rahmen des Europäischen Städtenetzwerks zur Integrationspolitik entstanden ist, finden sich detaillierte Empfehlungen zur Ausgestaltung kommunaler Förderstrategien im Handlungsfeld Ethnische Ökonomie.

12. Handlungsfeld 9:

Engagement für Vielfalt und Toleranz

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Mehr als zwei Drittel der befragten Städte, Gemeinden und Kreise messen dem Engagement gegen Fremdenfeindlichkeit eine „sehr hohe“ oder „hohe“ kommunalpolitische Bedeutung bei. Als „eher gering“ oder „sehr gering“ wird es nur von 12,4 % der Kommunen eingestuft. Eine besonders hohe Bedeutung wird dieser Aufgabe – mit einem Anteil von über 90 % – von den befragten Städten, Gemeinden und Kreisen in den neuen Bundesländern zugeschrieben. Weiterhin hat die Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit einen besonders hohen Stellenwert vor allem für Großstädte (89,3 %). Ein Zusammenhang mit dem Anteil ausländischer Einwohner bzw. der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung zeigt sich nur vereinzelt (insbesondere bei Großstädten) und ist nicht durchgängig zu beobachten.
- Die Kommunen unternehmen vielfältige Anstrengungen, um Vielfalt und Toleranz zu fördern und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen. Im Vordergrund stehen hierbei die Förderung von Begegnungs- und Kooperationsmöglichkeiten (69,4 %), die Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen (63,9 %) und die Unterstützung örtlicher Netzwerke (59,4 %). Kommunale Antidiskriminierungsstellen (11,0 %) sind insgesamt von eher untergeordneter Bedeutung; doch werden sie immerhin von 27,7 % der Großstädte genannt.
- Die öffentliche Stärkung von Menschenrechten, Toleranz, gelebter Vielfalt und demokratischen Werten bildet in den Kommunen das ideelle Scharnier zwischen Integration und der Bekämpfung von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit. In den kommunalen Verwaltungen sind beide Zuständigkeitsbereiche häufig personell bzw. organisatorisch miteinander

verknüpft. Betont wurde in den vertiefenden Befragungen besonders die Notwendigkeit von lokalen Bündnissen und Netzwerken für eine effektive Strategie gegen Rechtsextremismus.

- Desiderate und Entwicklungsperspektiven, die sich aus der Befragung ergeben haben, beziehen sich auf eine verbesserte Einbeziehung von Migranten in örtliche Netzwerke, auf eine stärkere Berücksichtigung von Phänomenen der Diskriminierung und des Alltagsrassismus in der kommunalen Präventionspraxis sowie auf die Entwicklung praktikabler Formen des lokalen Monitorings von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit. Alltäglich gelebte Vielfalt und eine verstärkte lokale Beteiligungskultur gehören zu den demokratiepolitischen Impulsen, die auf mittlere Sicht zu Diversität und Toleranz beitragen können.

Einführung in das Handlungsfeld

An vielen Orten Deutschlands haben sich in den vergangenen Jahren Formen guter Praxis gegen Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus etabliert, oftmals initiiert durch die verstärkt seit 2001 aufgelegten Bundes- und Landesprogramme. In der einschlägigen Literatur zur Prävention gelten die Kommunen als zentrale Akteure, wenn es darum geht, vorbeugend gegen Rechtsextremismus und andere Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit¹⁹⁴ tätig zu werden und lokale Erscheinungsformen zurückzudrängen.

194 Das Konzept der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit zielt darauf ab, feindselige Einstellungen gegenüber Menschen anderer Herkunft und mit anderen Lebensstilen in einer breiten und systematisierten Weise zu erfassen. Zu diesen gruppenfeindlichen Einstellungen zählen u.a. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Homophobie, Abwertung von Behinderten, Obdachlosen, Langzeitarbeitslosen, Sozialchauvinismus, Sexismus und Islamophobie (vgl. Heitmeyer 2002).

gen.¹⁹⁵ Einerseits sind rechtsextreme Personen und Organisationen immer in einem konkreten Umfeld aktiv und haben ihre kommunalen Aktivitäten in den letzten Jahren sukzessive – wenn auch nicht flächendeckend – ausgeweitet.¹⁹⁶ Zugleich aber gibt es zahlreiche kommunale Aktionsbündnisse, Initiativen und Projekte, die gegen die verschiedenen Erscheinungsformen von Rechtsextremismus und für ein tolerantes und demokratisches Miteinander eintreten.

Die heute gebräuchlichen Präventionsansätze gegen Rechtsextremismus und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit haben sich thematisch sehr stark aufgefächert. Die soziale Arbeit mit rechtsextremen Personen ist, bedingt u.a. durch einen Wandel der Erscheinungsformen, in den Hintergrund getreten. Aktuelle Ansätze zielen stattdessen auf eine Stärkung der demokratischen Kultur im Gemeinwesen und auf eine Festigung von zivilgesellschaftlichen Normen wie Toleranz, Gleichwertigkeit, Partizipation und Gewaltfreiheit ab einem möglichst frühen Lebensalter. Die Förderung von Vielfalt und Toleranz umfasst daher tendenziell ein breites Spektrum an Aktionsformen, Zielgruppen und Projektformaten.

Wichtige Themen in der lokalen Prävention sind beispielsweise der Umgang mit rechtsextremen Aufmärschen, Anmietungs- und anderen Landnahmeversuchen, die Auseinandersetzung mit rechtsextremen Parteien in den Kommunalparlamenten sowie generell die Stärkung einer demokratischen Kultur in der Kommune. Zugleich wird die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit zunehmend in der Perspektive von Vielfalt und Diversität der lokalen Bevölkerung und damit auch als ein Aspekt von Integrationspolitik wahrgenommen. Hier existiert eine Fülle von Erfahrungen mit guter lokaler Praxis (mobile Beratung, Opferhilfe, lokale Aktionspläne, Förderung einer demokratischen Jugendkultur etc.), der es jedoch oft wegen einer zeitlich begrenzten Projektförderung an der nötigen Nachhaltigkeit mangelt. Mit der verstärkten Förderung von „Lokalen Aktionsplänen“ wird in den letzten Jahren versucht, durch entsprechende Netzwerke zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren, aber auch mit öffentlichen Einrichtungen und der Lokalpolitik strukturell mehr Kontinuität zu ermöglichen.

Begrenzte (veröffentlichte) Erfahrungen existieren derzeit allerdings hinsichtlich einer lokalen Antidiskriminierungspolitik, für die es längst entsprechende Selbstverpflichtungen gibt, etwa in Form der Anti-Rassismus-Konvention der UN und analoger EU-Regelungen. Da sie alltägliche Formen der Diskriminierung weit unterhalb gewalttätiger fremdenfeindlicher Übergriffe zum Thema macht, kann ihr eine besondere integrationspolitische Bedeutung zukommen. Sie bietet zudem eine wichtige Grundlage für eine Erweiterung der kommunalen Integrationspolitik in Richtung Interkulturalität und Diversität.

Unter der Überschrift „Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit“ empfiehlt die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

- „auch weiterhin energisch extremistische und fremdenfeindliche Bestrebungen zu bekämpfen und Fremdenfeindlichkeit in allen Ausprägungen entgegenzutreten,
- örtliche Netzwerke gegen Extremismus und für Toleranz zu unterstützen“.¹⁹⁷

Um ein aussagekräftiges Bild der lokalen Praxis zu erhalten, haben wir die schriftliche Befragung unter der Überschrift „Engagement für Vielfalt und Toleranz“ mit folgenden Fragen konkretisiert:

- Welche kommunalpolitische Bedeutung wird in ihrer Kommune der Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit beigemessen?
- Was unternimmt ihre Kommune, um Vielfalt und Toleranz zu fördern und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen?

Zusätzlich wurde nach Beispielen für besondere Anstrengungen der Kommunen in diesem Handlungsfeld gefragt.

195 Z.B. Molthagen/Korgel 2009, Roth 2010.

196 Ohse 2009; mit dem Fokus ländlicher Raum siehe Beyer 2010.

197 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007, S. 33.

Ergebnisse der schriftlichen Befragung

Mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen (68,1 %) messen der Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit eine sehr hohe (30,5 %) oder hohe Bedeutung (37,6 %) bei. Eine mittlere Bedeutung sehen 19,5 %, und nur eine Minderheit von 11,1 % bzw. 1,3 % der Kommunen sehen eine eher geringe bzw. sehr geringe kommunalpolitische Bedeutung. Die Unterschiede zwischen den Gemeindegrößen folgen dem bekannten Muster: Großstädte bewerten die Bedeutung des Themas Engagement für Vielfalt und Toleranz am höchsten, gefolgt von Mittelstädten, Landkreisen sowie Kleinstädten und Gemeinden (vgl. *Abbildung 25*).

Mit Blick auf den Anteil der Einwohner mit Migrationshintergrund variiert die Bedeutungszuweisung des kommunalen Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit nur geringfügig, d.h. die Varianz liegt unter 10 % und bezieht sich insbesondere auf Unterschiede zwischen einer sehr hohen und hohen Bedeutung. Die Ergebnisse belegen die Bedeutung des Themas unabhängig vom Anteil der Migranten an der lokalen Bevölkerung: Zwei Drittel der Kommunen mit einem Migrantenanteil von unter 10 % (66,7 %) und knapp drei Viertel der Kommunen mit einem Ausländeranteil von unter fünf Prozent (73,5 %) messen der Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit eine sehr hohe oder hohe

Bedeutung bei (zum Vergleich: 72,2 % der Kommunen mit einem Migrantenanteil von über 30 %).

Mit Blick auf die Länderzugehörigkeit ergeben sich deutliche Unterschiede. Eine überdurchschnittlich sehr hohe bzw. hohe Bedeutung messen die Kommunen in Niedersachsen (80,0 %), Bayern (71,9 %) und Nordrhein-Westfalen (74,1 %) der Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit bei, unterdurchschnittlich sind die Angaben aus Hessen (48,1 %), Rheinland-Pfalz (57,1 %) und Baden-Württemberg (57,5 %). Besonders ausgeprägt sind auch die Unterschiede zwischen neuen und alten Bundesländern (90,4 % vs. 65,9 %).

Bei der Frage nach den konkreten Aktivitäten ergibt sich folgende Prioritätenliste: Zwei von drei Kommunen fördern vielfältige Begegnungs- und Kooperationsmöglichkeiten, sechs von zehn fördern die Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Eine deutliche Mehrheit der Kommunen unterstützt örtliche Netzwerke für Vielfalt und Toleranz. Fast die Hälfte der Kommunen setzt sich für die Stärkung der demokratischen Kultur vor Ort ein. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Unterstützung von interreligiösen Initiativen. Mehr als ein Drittel der Kommunen sorgt nach eigenen Angaben für eine eigene Willkommenskultur. Unter den vorgegebenen Alternativen schneidet die lokale Antidiskriminierungspolitik am

Abbildung 25: Kommunalpolitische Bedeutung der Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit

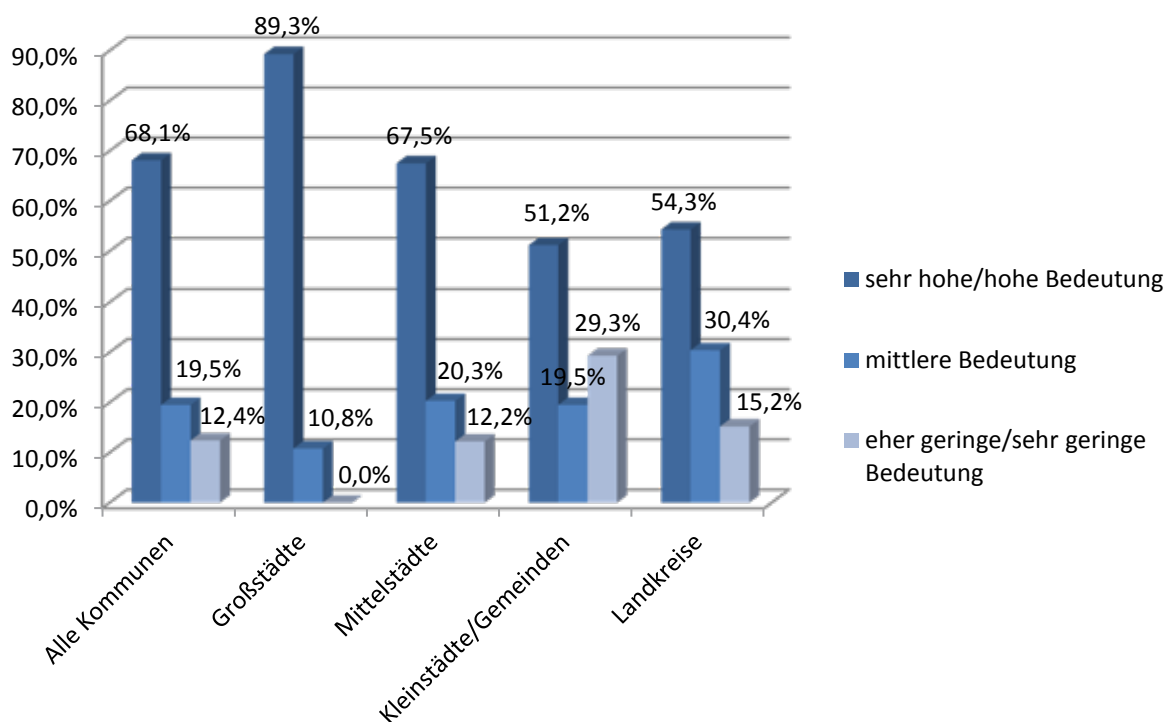
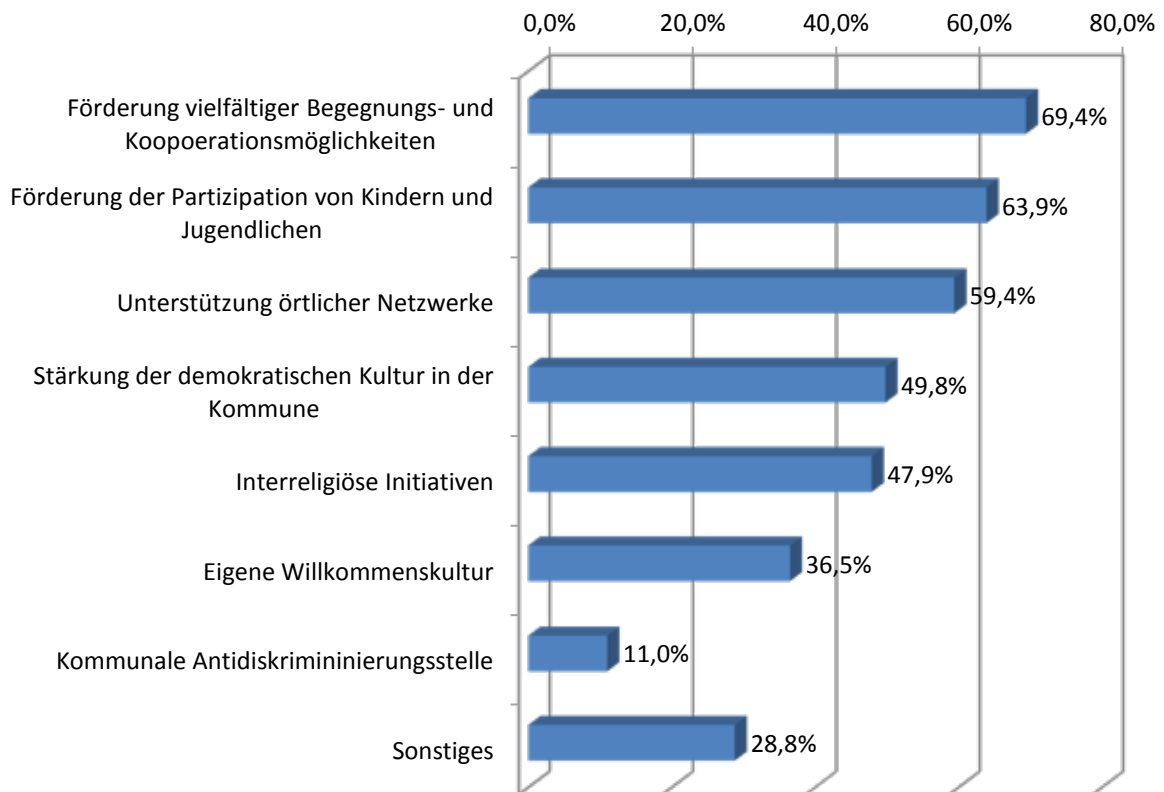


Abbildung 26: Aktivitäten in Kommunen zur Förderung von Vielfalt und Toleranz und zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit



schlechtesten ab – nur jede zehnte Kommune verfolgt eine derartige Praxis (vgl. *Abbildung 26*).

Eine Differenzierung nach Gemeindegrößen ergibt für das Gros der Handlungsbereiche ein deutliches Gefälle. Großstädte sind in allen Handlungsbereichen überdurchschnittlich aktiv, kleinere Kommunen dagegen unterdurchschnittlich. So fördern 84,6 % der Großstädte Begegnungs- und Kooperationsmöglichkeiten, bei Kleinstädten und Gemeinden sind es 52,5 %. Großstädte unterstützen zu 76,9 % örtliche Netzwerke, in den Kleinstädten und Gemeinden sinkt die Quote auf 37,5 %. Die Stärkung der demokratischen Kultur vor Ort benennen 67,7 % der Großstädte, aber nur 40,0 % der kleineren Kommunen. Über eine eigene Willkommenskultur verfügen 58,5 % der Großstädte, aber nur 5,0 % der Kleinstädte und Gemeinden. 27,7 % der Großstädte verfügen über eine Antidiskriminierungsstelle, während der Anteil bei allen anderen Gemeindegrößen im niedrigen einstelligen Bereich liegt.

Abweichend vom beschriebenen ungleichen Verteilungsmuster wird der Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen übergreifend eine besondere Bedeutung zugemessen, die über 60 % liegt. In den

Kleinstädten und Gemeinden benennen 67,5 % diese Option, bei den Großstädten sind es 76,9 %. Einigen Handlungsformen, wie z.B. interreligiösen Initiativen, dürfte es in kleineren Kommunen an entsprechenden demografischen Voraussetzungen mangeln. Für die befragten Landkreise liegen die Schwerpunkte ebenfalls bei der Förderung von Begegnung und Kooperation (59,5 %). Auf den gleichen Wert kommt hier allerdings auch die Unterstützung örtlicher Netzwerke. Hier scheinen die Kreise mit kleineren Kommunen Vernetzungsfunktionen für das Kreisgebiet wahrzunehmen. Dies gilt auch für die Willkommenskultur (42,9 %).

Bei der offenen Frage nach besonderen Anstrengungen der Kommune in diesem Handlungsfeld wird eine Fülle von unterschiedlichen Praxisformen benannt. Diese reichen von interreligiösen Initiativen (offene Moschee, gemeinsames Fastenbrechen, runder Tisch der Kirchen, Friedensgebet der Kirchen etc.) über eine lokale Erinnerungspraxis (Stolpersteine, Gedenkveranstaltungen) und die Unterstützung von interkulturellen Initiativen bis zu einer „bunten“ Festkultur, Tagen der Begegnung und Einbürgerungsfeiern. Jugendliche sind eine der bevorzugten Zielgruppen, die z.B. durch Initiativen zur Kinder- und Jugendbeteiligung oder in

lokalen Aktionsplänen angesprochen werden. Die Kommunen berichten aber auch von verschiedenen Formen der direkten Auseinandersetzung mit rechtsextremen Erscheinungen, z.B. durch die Beteiligung am Netzwerk „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“, Gegenmobilisierungen bei rechtsextremen Aufmärschen, spezielle Infostellen, „Meilen der Demokratie“, Argumentationstrainings und die Förderung entsprechender Initiativen.

Ergebnisse der vertiefenden Befragungen

Die Telefoninterviews wurden mit Vertreter/innen der Bundeshauptstadt Berlin, zweier Großstädte (Halle/Saale, Solingen) sowie eines Landkreises (Neumarkt in der Oberpfalz) durchgeführt. Da die Aktivitäten des Landkreises Neumarkt in der Oberpfalz stark auf das Netzwerk Allianz gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion Nürnberg bezogen sind, wurde auch mit der zuständigen Mitarbeiterin in der Geschäftsstelle der Allianz in Nürnberg ein Interview geführt.

In drei der befragten Kommunen (Halle/Saale, Solingen, Landkreis Neumarkt) steht die Auseinandersetzung mit dem organisierten Rechtsextremismus deutlich im Vordergrund. Alle drei Kommunen haben in der jüngeren Vergangenheit und z.T. auch zum Zeitpunkt der Befragung mit Erscheinungen des organisierten Rechtsextremismus zu tun, die sichtbare und wirksame Gegenstrategien erfordern. Eine effektive Bekämpfung und Prävention von Rechtsextremismus ist ohne Bezug auf Integration nicht möglich, da Fremdenfeindlichkeit zu den – auch in der Bevölkerung anschlussfähigen – Kernthemen rechtsextremer Milieus zählt.

In der Stadt Halle (Saale) sind die Aktivitäten der Stadt eng mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus verknüpft. Mit dem Beitritt zur Städtekoalition wurde ein verpflichtender Maßnahmenkatalog, der 10-Punkte-Aktionsplan, vom Stadtrat verbindlich angenommen. Dazu gehört die Verpflichtung, Maßnahmen für Opfer von Rassismus und Diskriminierung, für bessere Beteiligungsmöglichkeiten, für die Förderung von Chancengleichheit und Vielfalt, für den Abbau von Rassismus und Diskriminierung durch bessere Bildung und Erziehung zu unterstützen. Konkret umgesetzt werden diese Selbstverpflichtungen in zahlreichen Einzelprojekten öffentlicher und freier Träger, die sich der vorurteilsfreien Erziehung und der Förderung von Vielfalt und Toleranz verpflichtet haben.

Solingen setzt seit dem tödlichen Brandanschlag auf eine türkische Familie 1993 stark auf eine öffentliche Erinnerungskultur. Symbolische Aktionen (jährliche Gedenkveranstaltung, Verleihung eines städtischen Preises für Toleranz und Zivilcourage) haben dabei einen zentralen Stellenwert. Es findet eine breite Einbindung von kommunalen Akteuren statt (Solinger Bündnis für Toleranz); daran sind auch der Integrationsrat und andere Migrantenorganisationen beteiligt. Strategien werden innerhalb dieses Bündnisses konsensuell entwickelt, so beispielsweise die Einrichtung eines bundesweit vorbildlichen Jugendstadtrats, in dem Jugendliche mit Migrationshintergrund proportional zu ihrem Anteil in der Bevölkerung vertreten sind.

Neumarkt in der Oberpfalz ist ein Landkreis, in dessen Kommunen die Abwehr von organisiertem Rechtsextremismus eine wichtige Rolle spielt. Da es sich zumeist um kleine Gemeinden handelt, wird die Notwendigkeit eines vernetzten Vorgehens als sehr wichtig eingeschätzt. Häufig gibt es gerade in kleinen Gemeinden eine Tendenz, Probleme mit Rechtsextremismus zu verschweigen oder zu bagatellisieren – oft in der gut gemeinten Absicht, die Thematik klein zu halten und organisierten Rechten kein Forum zu bieten. Eine Netzwerkstruktur, die es ermöglicht, Informationen, Handlungsstrategien und Know-how zielgerichtet weiterzugeben, ist hier ein offenbar wirksames Gegenmittel. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Allianz gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion Nürnberg.

Die vierte befragte Kommune (Berlin) stellt aufgrund ihres Stadtstaat- und Hauptstadtstatus in mancher Hinsicht eine Ausnahme dar. Die institutionelle und konzeptionelle Verflechtung von Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung mit Integrationspolitik, die bereits in die 1990er Jahre zurückreicht, wird hier gegenwärtig zu einer systematischen Diversity-Strategie für die verschiedenen gesellschaftlichen Lebensbereiche weiterentwickelt. Ein erster Schritt zielt auf die Schulentwicklung, wo man darum bemüht ist, die Bereiche der Integrationsförderung und den Abbau diskriminierender Strukturen bzw. die Förderung von Toleranz systematisch zusammenzuführen. Dies erscheint vor allem deshalb möglich, weil Berlin als Stadtstaat zugleich die Zuständigkeit für das Bildungswesen besitzt. Als Millionenstadt und Stadtstaat kann Berlin zudem Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit und zur Toleranzförderung in einen größeren programmatischen Zusammenhang setzen, wie dies mit

dem Berliner Landesprogramm gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus der Fall ist.

Symbolische, auch spektakuläre Aktionen spielen noch immer eine Rolle in der Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, weil sie aufrütteln und zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit beitragen können. Öffentliche Preisverleihungen (z.B. eines städtischen Preises für Toleranz und Zivilcourage in Solingen), die jährliche Gedenkfeier in Solingen für die Opfer des tödlichen Brandanschlags 1993 und öffentliche Gegendemonstrationen zu Aufmärschen der organisierten Rechten etc. gehören in den Kommunen zur lokalen Präventionspraxis. Besonders aber fällt die Schaffung langfristiger, verbindlicher Strukturen in der kommunalen Präventionspolitik auf. Dazu zählen Akteursbündnisse (z.B. Solinger Bündnis für Toleranz), verbindliche Selbstverpflichtungen in überlokalen Netzwerken (z.B. Mitgliedschaft der Stadt Halle (Saale) in der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus) und breite örtliche und überörtliche Netzwerkstrukturen. Damit werden stabile Ausgangsbedingungen für eine kontinuierliche, möglichst breit in der lokalen Gemeinschaft verankerte Politik gegen Fremdenfeindlichkeit geschaffen.

Die Notwendigkeit von Bündnissen und kommunalen Netzwerken für eine erfolgreiche Strategie gegen Fremdenfeindlichkeit ist in allen Gesprächen betont worden. Ein interessantes Beispiel für eine interkommunale Kooperation bildet die Allianz gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion Nürnberg, der gegenwärtig 130 Gebietskörperschaften und ca. 110 Organisationen, Initiativen und Vereine angehören.

In den befragten Kommunen bilden das öffentliche Bekenntnis zu Menschenrechten und demokratischen Werten eine wichtige Grundlage für Integrationspolitik. Integrationspolitik und die Bekämpfung von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit verhalten sich zueinander wie die zwei Seiten einer Medaille; die Themen werden zunehmend nicht mehr getrennt gesehen. Je nach aktueller Belastung ist in der Vergangenheit die Abwehr des organisierten Rechtsextremismus phasenweise stärker in den Blick geraten. Fast alle der telefonisch befragten Gesprächspartner/innen gaben an, dass organisierter Rechtsextremismus aktuell nicht das vordringlichste Problem sei, da sich die öffentlichen Erscheinungsformen von Rechtsextremismus gewandelt hätten. Stattdessen stehen Alltagsrassismus und Diskriminierung thematisch stärker im Vordergrund. Dabei spielen symbolische Praktiken, die Vielfalt und Toleranz signalisieren, wie z.B. öffentliche

Feste unter Einbeziehung aller lokaler Vereine und Gruppen, in den städtischen Strategien eine wichtige Rolle.

Organisatorisch spiegelt sich die Verknüpfung beider Bereiche darin, dass die Förderung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit und die Bekämpfung von Antidiskriminierung häufig in den kommunalen Integrationsabteilungen angesiedelt ist und auch in den kommunalen Integrationskonzepten thematisiert wird.

Kaum ausgeprägt ist eine lokale Praxis des Monitorings von Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, auch in Kommunen, die bereits über ein Integrationsmonitoring verfügen (z.B. Berlin, Solingen). Nach Auskunft der Gesprächspartner/innen sind hier Definitions- und Erfassungskriterien das zentrale Problem. Beispielsweise gibt es keine Antwort auf die Frage, wie gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit zwischen Migrantengruppen erfasst werden kann (Solingen) oder welche Phänomene unter Fremdenfeindlichkeit subsumiert werden sollen (Nürnberg). Auskünfte über Fremdenfeindlichkeit und gewalttätige Vorkommnisse bieten bislang vor allem die Polizeiliche Kriminalstatistik sowie die Dokumentation durch mobile Opferberatungen etc. (Halle/Saale). Die Erfolgsmessung bisheriger Strategien erfolgt anhand konkreter Beispiele (z.B. Schließung eines Ladens für rechtsextreme Kleidung in Nürnberg, zahlenmäßiger Rückgang von Aufmärschen in Nordfranken). Als ein Erfolg politischer Strategien gilt auch, wenn in der lokalen Medienberichterstattung eine größere Sensibilität für die Themen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung festgestellt werden kann.

Beispiele guter Praxis im Handlungsfeld

- Das Land Berlin und die Berliner Bezirke haben in der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit vielfältige Aktivitäten initiiert und unterstützt. Im Zentrum stehen dabei Infrastrukturprojekte, wie mobile Beratungsteams, Opferberatung, aber auch Archive und Informationszentren zu aktuellen Erscheinungsformen von Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung sowie demokratische Bildungsprojekte. Damit wird in häufig innovativer Weise und auf einem fachlich hohen Stand

auf die unterschiedlichen Herausforderungen in der Stadt reagiert.¹⁹⁸

- In der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion Nürnberg sind gegenwärtig 130 Gebietskörperschaften und ca. 110 Organisationen, Initiativen und Vereine aus dem nordbayrischen Raum netzwerkartig organisiert. Von der Geschäftsstelle und den größeren Kommunen in der Allianz (z.B. Nürnberg) gehen wichtige Impulse aus, um die Themen Alltagsrassismus und Diskriminierung, aber auch Rechtspopulismus in den Landkreisen und Gemeinden stärker in den Blick zu nehmen. Die Allianz bietet die Möglichkeit, in ihrem Rahmen auf der Grundlage der Menschenrechte in den lokalen Bevölkerungen einen Konsens gegen Rechtspopulismus und Ausgrenzung herzustellen. Auch verschiedene Migrantenorganisationen sind inzwischen der Allianz beigetreten.¹⁹⁹
- Das gute Beispiel der Stadt Halle (Saale) wurde bereits vorgestellt. Ihre vielfältigen Aktivitäten werden durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus stimuliert, die einen verpflichtenden Forderungskatalog formulierte. Auch wenn (noch) nicht alle Felder des vom Stadtrat angenommenen 10-Punkte-Aktionsplans umgesetzt werden konnten, erstaunt die Breite der Aktionen, an denen auch intensiv freie Träger beteiligt sind.²⁰⁰

198 Zu den vielfältigen Aktivitäten des Landes Berlin und der Bezirke zur Förderung von Demokratie und Vielfalt siehe exemplarisch das Landesprogramm gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus (www.berlin.de/lb/intmig/sub/demokratie/index.html) und die Bezirksliche Koordinierungsstelle Marzahn-Hellersdorf (Polis) gegen demokratiegefährdende Phänomene und Rechtsextremismus in Marzahn-Hellersdorf (www.berlin.de/ba-marzahn-hellersdorf/verwaltung/haushalt/migrba_polis.html).

199 Siehe www.nuernberg.de/internet/menschenrechte/allianz_gegen_rechts.html.

200 Siehe Netzwerk für Integration und Migration 2008: 10-Punkte-Aktionsplan. Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung in der Stadt Halle. Halle (Saale). www.halle.de/VeroeffentlichungenBinaries/513/493/10_punkte_aktionsplan.pdf.

Entwicklungsperspektiven und offene Fragen

Mit den in der Befragung genannten Schwerpunkten: Förderung der interkulturellen Begegnungen, der Kinder- und Jugendbeteiligung sowie Unterstützung lokaler Initiativen und Netzwerke sind die Kommunen gut aufgestellt. Alltägliche Kontakte zwischen den verschiedenen lokalen Milieus können erheblich zur Eindämmung von Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit beitragen. Dies gilt auch für eine lebendige Beteiligungsdemokratie in allen kommunalen Einrichtungen und Schulen; denn die demokratische Grunderfahrung, sich selbst einbringen und etwas bewirken zu können, gilt als wirksamste Prävention gegen die Attraktivität rechtsextremer Erlebniswelten. Als wünschenswert wurde in den Befragungen jedoch eine größere Beteiligung von Migrant/innen und ihren Organisationen in örtlichen Bündnissen genannt. Hier sollten örtliche Initiatoren stärker direkte Kommunikationskanäle zu Zuwanderer-Communities aufbauen, um diese in kommunale Präventionsstrategien einzubinden.²⁰¹

Die Förderung von Vielfalt und Toleranz sowie Bekämpfung von Rechtsextremismus benötigt eine klare öffentliche Unterstützung auf allen politischen Ebenen. Insbesondere kleine Kommunen und Kommunen im ländlichen Raum sind darin zu bestärken, Schweigespiralen aufzubrechen und die verbreitete Neigung zum Wegschauen zu überwinden. Die Förderung von überörtlichen Netzwerken leistet hierzu einen wirksamen und praktikablen Beitrag. Vielfalt und Toleranz gedeihen nur dort, wo es gelingt, die Aufmerksamkeit auch auf alltägliche Formen von Rassismus und Diskriminierung zu richten. Gezielte Maßnahmen zum Abbau von Diskriminierung, wie etwa die Einrichtung von kommunalen Antidiskriminierungsstellen, sind in den befragten Kommunen insgesamt noch wenig ausgeprägt. Örtliche Antidiskriminierungsstrategien bieten eine wichtige Grundlage für eine Erweiterung der kommunalen Integrationspolitik in Richtung Interkulturalität und Diversität.²⁰²

201 Exemplarisch ist dies im Lokalen Aktionsplan des Rems-Murr-Kreises geschehen ist, den der Kreisjugendring koordiniert hat. Zu den im Projektflyer ausgewiesenen Zielen gehört u.a. „Die Offenheit der Aufnahmegesellschaft erhöhen. Die Integration von jungen Menschen mit Migrationshintergrund verbessern...Politische Beteiligung besonders von jungen Migrantinnen fördern.“ Nähere Informationen bietet eine Abschlussdokumentation der Jahre 2007-2010 (KJR Rems-Murr 2011).

202 Der bereits erwähnte LAP richtete sich nicht nur an Migrantenjugendliche, sondern auch an junge Menschen mit Behinderungen.

In jüngerer Zeit zeichnet sich Rechtsextremismus in Deutschland regional durch eine zunehmende „Normalisierung“ seiner Erscheinungsformen aus, jedoch sind parallel auch weniger sichtbare Ansätze eines rechtsterroristischen Untergrunds entstanden. Der organisierte Rechtsextremismus hält Einzug ins Gemeinwesen und verankert sich in der örtlichen Kultur, auf Heimat- und Elternabenden. Vor allem in solchen Regionen, in denen demokratische Strukturen schwach ausgeprägt sind, bedarf es weiterhin der Unterstützung durch Bund und Länder, um örtliche Demokratieprojekte voranzubringen.

Aus der Sicht der befragten Kommunen stellen mediale Darstellungen von Integrationsthemen à la Sarrazin ein immenses Problem dar. Erstaunlich mag sein, dass dieses Thema in allen Gesprächen auftauchte, ohne dass explizit danach gefragt wurde. Der Einfluss der öffentlichen (veröffentlichten) Meinung auf den Verlauf von Integrationsprozessen wird von den beteiligten kommunalen Integrationspraktikern und -politikern offenbar sehr hoch eingeschätzt. Öffentlichkeitswirksame Gegenstrategien, wie etwa die Porträt-Aktion „Laufbahn“ mit Schülerinnen und Schülern der Gesamtschule und der Realschule in Werdohl, mit der auf die Debatte um das Sarrazin-Buch „Deutschland schafft sich ab“ reagiert wurde, bieten eine Möglichkeit, auch auf lokaler Ebene rationale Gegenakzente in vorurteilsbeladenen öffentlichen Debatten zu setzen.

13. Handlungsfeld 10:

Information und Evaluation

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Städte, Gemeinden und Kreise nutzen sehr unterschiedliche Möglichkeiten, um über die vor Ort verfügbaren Integrationsangebote zu informieren, wobei Faltblätter und Broschüren (75,4 %) und Informationen im Internet (72,9 %) in der schriftlichen Befragung am häufigsten genannt wurden. Von den Instrumenten zur Dokumentation und Evaluation der Integrationsarbeit sind die interne Evaluation von Projekten und Maßnahmen (53,9 %), Integrationsberichte (46,6 %) und Erhebungen zur Entwicklung von Bedarfen (39,3 %) am stärksten verbreitet. Bei den Ergebnissen zeigen sich in beiden Bereichen sehr ausgeprägte Unterschiede nach Gemeindegrößen: In größeren Städten werden sehr viel mehr Instrumente der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit bzw. der Dokumentation und Evaluation angewandt als in kleineren Städten und Gemeinden.
- Die vertiefenden Gespräche in den Kommunen konzentrierten sich zum einen auf Maßnahmen zur Institutionalisierung einer Willkommenskultur sowie zum anderen auf Chancen und Schwierigkeiten eines kommunalen Integrationsmonitorings. Das Beispiel *Hamburg Welcome Center* zeigt in anregender Weise, welche Instrumente Kommunen – vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und eines sich verstärkenden globalen Wettbewerbs – nutzen können, um qualifizierte Zuwanderer anzuziehen und an die Stadt zu binden. Kommunale Monitoringsysteme haben in den vergangenen Jahren nicht nur zu einer Versachlichung der Debatte um Migration und Integration beigetragen, sondern auch die Priorisierung von Zielen und Handlungsfeldern erleichtert. Mit ihrer Hilfe ist es zudem möglich, Ergebnisse und Wirkungen von Maßnahmen zu verfolgen und damit öffentliche Mittel effektiv einzusetzen.
- **Entwicklungsmöglichkeiten:** Die Entwicklung und Verankerung einer lokalen Anerkennungs- und Willkommenskultur gehört zu den Handlungsbereichen, in denen Kommunen mit überschaubaren Mitteln weitreichende Wirkungen vor Ort erzielen können. Eine Zukunftsaufgabe könnte es sein, die vielfältigen Instrumente und Maßnahmen einer lokalen Anerkennungs- und Willkommenskultur stärker aufeinander zu beziehen und systematischer miteinander zu verzahnen. Positive Einstellungen gegenüber Migranten und Diversität in Städten, Gemeinden und Kreisen können zudem durch eine aktive und kohärente lokale Kommunikationsstrategie gefördert werden. Kommunale Monitoringsysteme bedürfen nicht nur einer verbesserten Datenbasis, sondern auch eines geeigneten Instrumentariums, um die internationale und interkulturelle Offenheit von Städten und Gemeinden sowie die Potenziale der Migranten stärker in den Blick zu nehmen. Vorhandene Ansätze sollten in dieser Richtung weiterentwickelt und an unterschiedliche lokale Bedingungen angepasst werden. Hilfreich könnte vor allem ein stärkerer Austausch über Erfolgsfaktoren und Voraussetzungen lokaler Strategien zur Entwicklung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur sowie eines Integrationsmonitorings sein, das die unterschiedlichen Bedingungen und Ressourcen von Kommunen berücksichtigt.

Einführung in das Handlungsfeld

Das Handlungsfeld „Information und Evaluation“ umfasst zwei Bereiche, die nur indirekt miteinander verbunden sind:

Dem Bereich Information und Öffentlichkeitsarbeit kommt eine Vielzahl von Funktionen zu. Diese dienen zum einen dazu, die interessierte Öffentlichkeit über Institutionen, Handlungsfelder und Selbstverständnis

der kommunalen Integrationspolitik, über Bedarfe, Problemlagen und Potenziale von Zuwanderern aufzuklären sowie für Integration, Toleranz und ein friedliches Miteinander aller Bevölkerungsgruppen in der Kommune zu werben. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit zielt zum anderen darauf ab, insbesondere Migranten einen raschen und zuverlässigen Überblick über die Integrationsangebote in der Kommune zu ermöglichen und für die Wahrnehmung kommunaler Angebote zu werben, aber auch die Integrationsleistungen und das ehrenamtliche Engagement von Migranten in Vereinen und Projekten zu würdigen. In besonders engagierten Kommunen geht es um die Entwicklung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur.

Der Bereich Dokumentation und Evaluation umfasst die regelmäßige Berichterstattung über den Stand und Verlauf von Integrationsprozessen, die Entwicklung und Umsetzung integrationspolitischer Maßnahmen und die feststellbaren Wirkungen bzw. konkreten Verbesserungen, die durch diese Maßnahmen erreicht wurden. Zu den Instrumenten gehören die dauerhafte und situationsbezogene Aufbereitung und Bereitstellung geeigneter Daten (Zeitreihenanalysen, Vergleichsbetrachtungen / Benchmarking), die interne und externe Evaluation einzelner Handlungsprogramme sowie Erhebungen zur Entwicklung von Bedarfen, Einstellungen und Werthaltungen. Im Rahmen einer strategischen Ausrichtung der Integrationspolitik bemühen sich insbesondere größere Kommunen darum, ein umfassendes, auf Kennzahlen gestütztes Berichtswesen (Integrationsmonitoring) zu entwickeln.²⁰³

Dem Thema Indikatoren, Monitoring und Evaluation wird im Themenfeld „Integration vor Ort unterstützen“ des Nationalen Integrationsplans eine besondere Bedeutung beigemessen. Zu den Empfehlungen für Maßnahmen, Selbstverpflichtungen und Prüfaufträge von Ländern und Kommunen gehören:²⁰⁴

- der Aufbau eines kontinuierlichen Berichtswesens auf der Grundlage eines gesamtstädtischen statistischen Berichtssystems;
- die Untersuchung der Wirkungen von Integrationsstrategien und -maßnahmen auf Erfolg und Misserfolg im Rahmen eines gesamtstädtischen Monitorings;

- die Unterstützung des Integrationsmanagements durch ein Controlling („kontinuierliches Zusammenstellen aktueller Informationen über Bedarfe, Leistungen, Wirkungen und Ressourceneinsatz“);
- die Ermittlung von Indikatoren „als Hilfsmittel zur Beschreibung einer sozialen Realität auf einer objektiven Ebene“ (Beschreibung der sozialen Lage unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, Erfassung von kulturellen, ökonomischen und sozialen Potenzialen von Migrantinnen und Migranten, Messung der Erreichung gesellschaftspolitischer Ziele);
- die Ermittlung qualifizierter Daten und Kennzahlen durch die Erhebung von Daten zur Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund, die Weiterentwicklung der Statistiken hinsichtlich der sozialräumlichen Erhebungen über Menschen mit Migrationshintergrund und die Erweiterung von Datengrundlagen durch kommunale Bürgerumfragen, in denen der Migrationshintergrund der Betroffenen erhoben wird;
- die Bereitstellung von Fortbildungsangeboten im Bereich Evaluation/Monitoring auf kommunaler Ebene.

Im Ersten Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan wird in einer vertieften Bilanzierung zum Themenfeld „Integration vor Ort“ über kommunale Anstrengungen und Schwierigkeiten berichtet, „auf gesamtkommunaler Ebene einen systematischen Überblick über die verschiedenen in der jeweiligen Kommune realisierten Integrationsmaßnahmen zu geben und Transparenz herzustellen“ sowie Rahmenbedingungen für eine gesamtstädtische und quartiersbezogene Erfolgskontrolle der Integrationspolitik zu schaffen.²⁰⁵ Unterstrichen wird, dass der Aufbau eines Integrationsmonitorings zeit- und ressourcenaufwändig ist: „Um Monitoring und Evaluierung als Instrumente des Qualitätsmanagements und der Politiksteuerung einzuführen, sind ausreichende Ressourcen in den Kommunen erforderlich.“²⁰⁶

In ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan empfiehlt die Bundesvereinigung der kommunalen

203 Vgl. Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005, S. 15; Bertelsmann Stiftung 2010, S. 14.

204 Vgl. Die Bundesregierung 2007, S. 122.

205 Ebd., S. 62.

206 Ebd., S. 75.

Spitzenverbände ihren Mitgliedern, „über die vor Ort verfügbaren Integrationsangebote in geeigneter Weise zu informieren“ und ihre Integrationsbemühungen – im Interesse einer effektiven Integrationspolitik und eines wirkungsvollen Ressourceneinsatzes – zu dokumentieren und zu evaluieren. Beide Aspekte wurden im Fragebogen mit entsprechenden Formulierungen berücksichtigt (Fragen 39 und 40).

Ergebnisse der schriftlichen Befragung

Information und Öffentlichkeitsarbeit

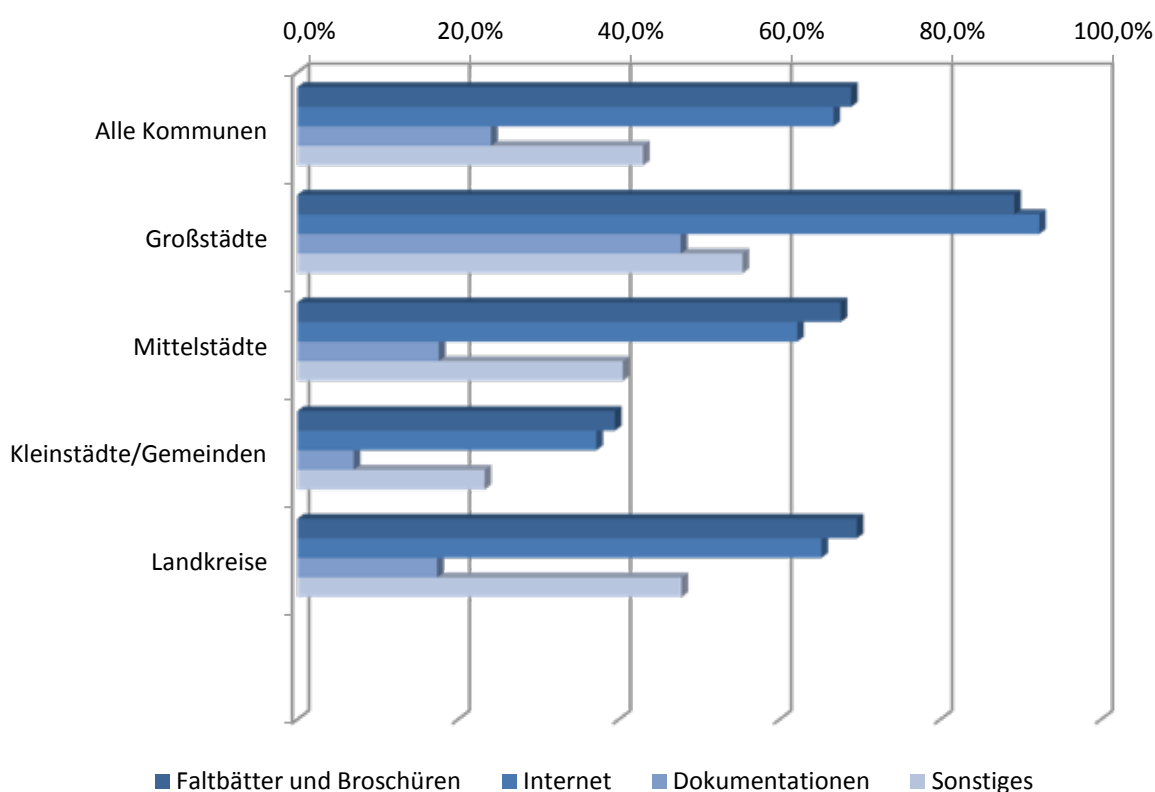
Die Kommunen nutzen eine Vielzahl von Möglichkeiten, um über die vor Ort verfügbaren Integrationsangebote zu informieren. Am häufigsten genannt werden Faltblätter und Broschüren (75,5 %) sowie Informationen im Internet (73,1 %). Von geringerer Bedeutung sind Dokumentationen zu Angeboten (z.B. Förderatlas) (26,4 %). 47,3 % der Kommunen nutzen zudem andere Formen der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, wobei die hierzu abgegebenen Erläuterungen ein facettenreiches Bild kommunaler Aktivitäten zeichnen, die von Pressemitteilungen, Rundbriefen und Mitteilungsblättern über Netzwerke, Runde Tische und

öffentliche Veranstaltungen bis hin zu Workshops, Tagungen und Integrationskonferenzen reichen.

In der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen zeigen sich erneut ausgeprägte Unterschiede zwischen größeren und kleineren Kommunen. Faltblätter und Broschüren sowie Informationen im Internet werden von rund 90 % der Großstädte, zwei Dritteln der Mittelstädte und Landkreisen sowie knapp 40 % der Kleinstädte und Gemeinden genutzt. Dokumentationen zu einzelnen Angeboten gehören nur in rund der Hälfte der Großstädte und Landkreise, 40 % der Mittelstädte und weniger als 10 % der Kleinstädte zu den angegebenen Instrumenten. Sonstige Instrumente werden über alle Gemeindegrößen hinweg relativ häufig genutzt (vgl. Abbildung 27).

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigen nicht, inwieweit es den Kommunen tatsächlich gelingt, über die vor Ort verfügbaren Integrationsangebote in geeigneter Weise zu informieren, inwieweit die Nutzung z.B. von mehrsprachigen Flyern und Internetseiten, der Einsatz von Übersetzern und Dolmetschern sowie die Schaffung zentraler Anlaufstellen für Zuwanderer dazu beiträgt, Zugangsbarrieren zu den Angeboten der Kommune abzubauen und zu einer Anerkennungs- und

Abbildung 27: Aktivitäten der Kommunen zur Information über die vor Ort verfügbaren Integrationsangebote



Willkommenskultur²⁰⁷ beizutragen. Hier bedarf es weiterer quantitativer und qualitativer Studien, die die Rolle der Öffentlichkeitsarbeit in der Kommune eingehender in den Blick nehmen.

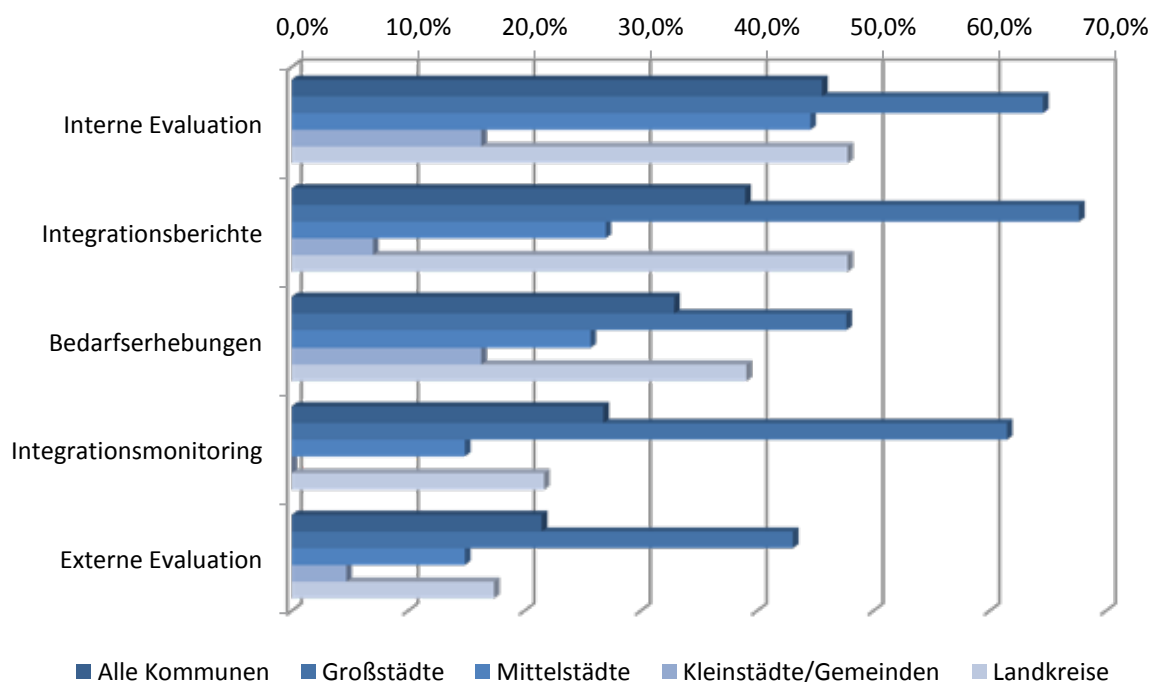
Dokumentation und Evaluation

Zur Dokumentation und Evaluation der lokalen Integrationsbemühungen nutzen die antwortenden Kommunen eine Vielzahl von Instrumenten. Am stärksten verbreitet sind die interne Evaluation von Projekten und Maßnahmen (54,2 %) sowie Integrationsberichte (46,4 %), gefolgt von Erhebungen zur Entwicklung von Bedarfen (39,1 %), Integrationsmonitoring (31,8 %) und externer Evaluation (25,5 %). 33,9 % der Kommunen berichten zudem über andere Ansätze, wobei die Aktivitäten von einer kontinuierlichen Berichterstattung (Berichte in der Gemeindevertretung und in den Ausschüssen, Tätigkeitsberichte der Integrationsbeauftragten, Sozialberichterstattung) über die Durchführung von Befragungen (Mitarbeiter-, Kunden- und Bürgerbefragungen) bis zum (geplanten) Aufbau von strategischen Steuerungssystemen und Integrationsmonitorings reichen.

Die Verbreitung der Instrumente wird wiederum stark von der Gemeindegröße beeinflusst, wobei sich deutliche Unterschiede bei den einzelnen Aktivitäten zeigen: Die meisten Maßnahmen werden von Großstädten angewandt, gefolgt von Landkreisen, Mittelstädten und Kleinstädten/Gemeinden. Rund zwei Drittel der Großstädte nutzen Integrationsberichte und Integrationsmonitoring sowie die interne Evaluation von Maßnahmen, knapp die Hälfte auch Bedarfserhebungen und die externe Evaluation von Maßnahmen. Landkreise nutzen insbesondere die interne Evaluation von Maßnahmen, Integrationsberichte und Bedarfserhebungen, Mittelstädte die interne Evaluation von Maßnahmen. In Kleinstädten und Gemeinden sind die Aktivitäten im Bereich Dokumentation und Evaluation noch sehr gering. Genannt werden allenfalls noch Bedarfserhebungen und die interne Evaluation von Maßnahmen; allen anderen der abgefragten Aktivitäten kommt praktisch keine besondere Bedeutung zu (vgl. Abbildung 28).

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Mehrheit der Kommunen, insbesondere der Klein- und Mittelstädte von der Installierung eines Controlling-Systems bzw. eines Berichtswesens, das der Steuerungsunterstützung in der kommunalen Integrationsarbeit dient, noch

Abbildung 28: Aktivitäten der Kommunen zur Dokumentation und Evaluation der Integrationsanstrengungen nach Gemeindetypen



207 „Öffentlichkeitsarbeit“ in: KGSt 2005, S. 46f.

relativ weit entfernt ist. Allenfalls in Bezug auf die Großstädte kann man davon sprechen, dass zentrale Elemente eines solchen Systems stärker verbreitet sind. Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung vermögen aber nicht zu zeigen, inwieweit die verschiedenen Instrumente integraler Bestandteil eines Controlling-Systems sind, dem es gelingt, „Steuerungsinformationen so zu verdichten und auszuwählen, dass sie der Steuerung ein möglichst klares Bild der Steuerungsnotwendigkeit vermitteln.“²⁰⁸

Ergebnisse der vertiefenden Befragungen

Die vertiefenden Befragungen zum Handlungsfeld Information und Evaluation wurden in erster Linie mit Gesprächspartner/innen aus den Städten Bremen, Hamburg, Düsseldorf und Wiesbaden durchgeführt, auch wenn dieses Thema auch in anderen Gesprächen eine wichtige Rolle spielte. Im Vordergrund standen hierbei die Aspekte „Willkommenskultur“ und „Integrationsmonitoring“. Das Thema Information und Öffentlichkeitsarbeit wurde in den Gesprächen nur gestreift, da die Instrumente (Flyer, Broschüren, Datenbanken, Internetportale) weitgehend bekannt sind und kaum weiterführende Fragen aufwerfen. In einigen Kommunen werden lokale Netzwerke und Rahmenvereinbarungen (z.B. mit den Trägern von Integrationsmaßnahmen) als Instrumente genutzt, um Transparenz in Bezug auf die vorhandenen Integrationsangebote herzustellen, nicht gedeckte Bedarfe zu erkennen und Kooperationen bei der Weiterentwicklung von Integrationsangeboten zu fördern.

Anerkennungs- und Willkommenskultur

Die Förderung einer lokalen Anerkennungs- und Willkommenskultur wird in den Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zwar nicht direkt angesprochen, gehört aber zur zentralen Aufgabe von Städten, Gemeinden und Kreisen im Bereich Information und Öffentlichkeitsarbeit. Elemente einer Anerkennungs- und Willkommenskultur in der Kommune sind beispielsweise die Einrichtung von Integrationsportalen,²⁰⁹ die Schaffung zentraler

Servicestellen für Zuwanderer,²¹⁰ mehrsprachige Willkommensaktionen²¹¹ und Einbürgerungsfeiern.²¹²

Im Rahmen dieser Studie wurde insbesondere das Hamburg Welcome Center näher in den Blick genommen, da es eine Reihe innovativer Elemente enthält, die bereits von Städten wie Dresden, Düsseldorf oder Essen als Anregung für die Entwicklung eigener Konzepte aufgenommen wurden.

Das *Hamburg Welcome Center* ist zentraler Bestandteil des Leitprojekts „Welcome to Hamburg“ im Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern. Ziel ist die Förderung einer „qualifizierten Zuwanderung“ durch die Schaffung einer Willkommenskultur. Das Hamburg Welcome Center wurde 2007 eröffnet und steht allen Neubürgern und potenziellen Zuwanderern als zentrale Serviceeinheit und erste Anlaufstelle vor Ort zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es eine enge Kooperation mit Unternehmen und Hochschulen, die über internationale Kontakte verfügen. Das Hamburg Welcome Center bietet allgemeine Beratungs- und Informationsleistungen zu den Themen Arbeiten, Wohnen und Leben in Hamburg sowie einen besonderen Behördenservice für qualifizierte ausländische Fachkräfte („hoheitliches Service- und Leistungsangebot“). Weitere Standbeine sind der *Hamburg Welcome Club* (mit einem monatlichem Event in englischer Sprache), eine jährliche Format-Veranstaltung (wie z.B. die *Hamburg Welcome Days* im Oktober 2011) sowie Ausstellungen, Kongresse und Netzwerktreffen mit anderen Städten.

Zentrale Erfolgsfaktoren des *Hamburg Welcome Center* sind nach Einschätzung der Leiterin insbesondere geeignete Räumlichkeiten, qualifiziertes Personal und

Duisburg (www.wir-sind-du.de); Kerpen (www.kerpen-gelinkt-gemeinsam.de), Mönchengladbach (www.mg-dieintegrative.de), Neuss (www.neuss.de/leben/soziales/integrationsportal); Recklinghausen (www.integrationsportal-recklinghausen.de); Rheinisch-Bergischer Kreis (www.rbk-direkt.de/integrationsportal.aspx); Rhein-Sieg-Kreis (www.integrationsportal-rhein-sieg-kreis.de) und Wuppertal (www.integration-in-wuppertal.de).

210 Siehe beispielsweise das Bürgeramt für Migration und Integration der Stadt Hamm (www.hamm.de → Bürgeramt für Migration und Integration).

211 Vgl. Netzwerk Integration Bayern: „Willkommen“ Mehrsprachig – Tipps für Aktionen. Eine kurze Handreichung zur Erstellung von Plakaten und Aktionen mit Tipps zur Auswahl, Schriftgestaltung u.a. München.

212 Vgl. Netzwerk Integration Bayern: Einbürgerungsfeiern. Ein Leitfaden für Kommunen. München. Internet: www.via-bayern.de/NIB/bilder/nib_heft1_einbuengerungsfeier.pdf.

208 Ebd., S. 45f.

209 Integrationsportale sind mit Unterstützung durch Landesmittel insbesondere in einer Reihe nordrhein-westfälischer Städte und Kreise entstanden, beispielsweise in Castrop-Rauxel (www.misch-mit-in-castrop-rauxel.de),

eine ausgeprägte Kundenorientierung (Angebote in deutscher und englischer Sprache; keine Wartenummern, sondern nur Terminabsprachen). Von besonderer Bedeutung sind zudem die Einbeziehung der Bürgergesellschaft (z.B. durch die Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten im *Hamburg Welcome Club*), die enge Kooperation mit Behörden, Unternehmen, wissenschaftlichen Einrichtungen, Generalkonsulaten, Migrantenorganisationen sowie ein intensiver Austausch in Städtenetzwerken. Barrieren und Schwierigkeiten werden in mangelnden Ressourcen, konzeptionellen Grundlagen (Sonderstellung für qualifizierte ausländische Fachkräfte) und in der Konkurrenz zu bezirklichen Ausländerdienststellen gesehen. Gewünscht wird nicht nur eine bessere Ressourcenausstattung, sondern auch eine mögliche Weiterentwicklung zu einem Bürgerzentrum, das sich an alle in- und ausländischen Neubürger richtet, die entsprechende Leistungen in Anspruch nehmen möchten.

Es wird interessant sein zu beobachten, welche Wege andere Städte beschreiten, um eine Anerkennungs- und Willkommenskultur in der Kommune zu institutionalisieren, die die vielfältigen Bedarfe und Interessen verschiedener Zuwanderergruppen berücksichtigt.

Integrationsmonitoring

Bei der Entwicklung von Indikatoren- und Monitoringssystemen zur Integration wird den Kommunen in Deutschland, insbesondere den Großstädten, eine Vorreiterrolle zugeschrieben. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang zumeist auf das indikatorengestützte Berichtswesen der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden. Als Orientierungspunkte dienen aber auch Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement und die Bestimmung von „Kernkennzahlen Integration“ der Bertelsmann-Stiftung.²¹³ Inzwischen gibt es auf Bundes- und Länderebene eine Reihe von Ansätzen, die vor allem durch die Neuorientierung in der nationalen Integrationspolitik und die mit dem Mikrozensus einhergehende Verfügbarkeit aussagekräftigerer Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund befördert wurden.²¹⁴

Integrationsmonitorings dienen vor allem dem Zweck, den Stand und die Entwicklung von Integrationsprozessen darzustellen.²¹⁵ Das Wiesbadener Monitoringsystem verfolgt z.B. das Ziel, „den Stand des Integrationsprozesses und seine Entwicklung regelmäßig aufzuzeigen und zu interpretieren. Es soll erkennen lassen, wo Integration erfolgreich verlaufen ist und in welchen Bereichen (noch) Defizite bestehen. Das Integrationsmonitoring erfüllt primär die Aufgaben der Sensibilisierung und der Frühwarnung, es nimmt darüber hinaus auch eine strategische Controlling-Funktion wahr. Als Diagnoseinstrument hat es zur Neuausrichtung der Leitlinien und Handlungsziele im Rahmen der ersten Fortschreibung des Integrationskonzepts beigetragen.“²¹⁶

Integrationsmonitorings können – zumindest auf mittlere Sicht – Erfolge und Wirkungen von Integrationsmaßnahmen sichtbar machen und eine Überprüfung von Integrationspolitik ermöglichen.²¹⁷ Diesem Anspruch ist allerdings entgegengehalten worden, dass die mangelnde Aussagekraft und Verfügbarkeit von Daten zur Situation von Menschen mit Migrationshintergrund insbesondere auf kommunaler Ebene gegenwärtig keine Wirkungsmessung erlauben.²¹⁸ Zudem liefern „Ergebnisindikatoren nicht unbedingt eine Antwort auf die Frage, ob und inwieweit politische Maßnahmen tatsächlich Einfluss auf die Integration von Zuwanderern haben“, da es eine Vielzahl anderer Einflussfaktoren gibt.²¹⁹ Die Frage nach den Wirkungen von Integrationsmaßnahmen gehört demnach „ins Feld der Evaluation und erfordert entsprechende Forschungsdesigns, die auf die jeweils zu untersuchende Maßnahme zugeschnitten sind“.²²⁰

In den vertiefenden Interviews mit unseren Gesprächspartnern in den Kommunen wurde deutlich, dass mit der Einrichtung von Monitoringsystemen in den letzten Jahren vor allem zwei Ziele erreicht wurden: Monitoringsysteme haben (1) zu einer Versachlichung der Debatte um Migration und Integration beigetragen und

213 Vgl. KGSt 2006; Bertelsmann Stiftung/GEBIT 2008.

214 Hierzu gehören vor allem die beiden für den Bund erstellten erste Integrationsindikatorenberichte (ISG/WZB 2009; 2011) sowie der erste Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder (IntMK 2011); einen informativen Überblick zu verschiedenen Ansätzen des Integrationsmonitorings bietet der Beitrag von Worbs (2010).

215 Schritte zur Implementierung und Voraussetzungen eines kommunalen Integrationsmonitoring werden beschrieben in Sorg 2010.

216 Landeshauptstadt Wiesbaden 2010: Integrationsbericht 2009. Wiesbaden, S. 2.

217 Vgl. Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005, S. 13ff; ISG/WZB 2009, S. 20.

218 Vgl. KGSt 2006, S. 4; zur mangelnden Verfügbarkeit differenzierter Daten auf kommunaler Ebene siehe auch Engels/Martin 2009, S. 18.

219 Vgl. Europäische Kommission 2005, S. 57.

220 Worbs 2010, S. 7.

sie haben (2) die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen verbessert (Priorisierung von Zielen und Handlungsfeldern; Bündelung von Ressourcen). Zugleich wurde immer wieder hervorgehoben, dass das Integrationsmonitoring ein Beobachtungsinstrument, aber kein Evaluations- und Controlling-Instrument sei. Es sei nicht immer einfach, diese Botschaft in den politischen Raum zu transportieren und deutlich zu machen, dass es sich um zwei sehr unterschiedliche Arbeitsebenen handele. Aussagen über die Wirkungen und Wirksamkeit von Programmen und Projekten könnten nur auf der Grundlage von Projektcontrolling und Evaluation getroffen werden.

In der Diskussion über die Messung und Bewertung von Integrationsprozessen und Wirkungen von Maßnahmen gerät zuweilen aus dem Blick, dass es in der Kommune nicht nur darauf ankommt, sich über Ziele, Handlungsschwerpunkte und Maßnahmen zu verständigen, sondern dass es auch eines geeigneten Instrumentariums bedarf, um die Erreichung von integrationspolitischen Zielen und die Umsetzung von Maßnahmen zu erfassen und zu bewerten. Bremen hat relativ früh ein Umsetzungscontrolling entwickelt, zu dem Leistungs- und Zielvereinbarungen sowie Zielerfassungs- und Programmbögen gehören, um die Zielerreichung differenziert zu erfassen.²²¹ Die Gespräche zeigen allerdings, wie schwierig es ist, in der Verwaltung eine Kultur der (Selbst-)Evaluation zu verankern: „Es ist nach wie vor offensichtlich nicht im allgemeinen Verwaltungshandeln präsent, dass man am Ende eines Jahres eine kleine Bilanz zieht und schaut, wo man steht. Das ist leider ein Problem.“²²²

Eine weitere Herausforderung wird darin gesehen, dass Monitoringsysteme bislang vor allem Defizite und Problemlagen aufdecken. Im Rahmen einer kommunalen Integrationspolitik, die stärker die Chancen von Zuwanderung und die Potenziale der Zugewanderten hervorhebe, „wäre es schön, wenn man über das Monitoring auch Ressourcen oder das Thema Potenziale stärker in den Blick rücken könnte. Dazu könnten beispielsweise Themen wie ethnische Ökonomie, Existenzgründungen oder ehrenamtliches Engagement dienen, um zu zeigen, dass Zuwanderung einen positiven Effekt für die Stadt hat und nicht nur Geld

kostet.“²²³ Darüber hinaus sei es wichtig, dass Monitoringsysteme auch die internationale Offenheit der Stadtgesellschaft und die interkulturelle Öffnung der Verwaltung abbilden. Vorhandene Ansätze in einzelnen Bereichen wie der interkulturellen Öffnung der Verwaltung oder innovative Instrumente wie der OPEN Cities Monitor müssten künftig stärker mit den vorhandenen Monitoringsystemen verzahnt werden.

Zu den besonderen Herausforderungen von Integrationsmonitorings gehört es, aussagekräftige Daten zu Integrationsverläufen zu generieren, ohne einzelne Gruppen zu stigmatisieren oder soziale Probleme zu ethnisieren.²²⁴ In den Integrationsindikatorenberichten der Bundesregierung wird daher auf eine Differenzierung nach Herkunftsländern oder -regionen verzichtet. Multivariate, sozialstrukturelle Analysen sollen stattdessen den Einfluss verschiedener Faktoren bestimmen und tiefere Einblicke in das Integrationsgeschehen ermöglichen. Auch in den befragten Kommunen wird ein eher zurückhaltender Umgang mit herkunfts- oder nationalitätenspezifischen Daten gepflegt. Befürchtet werden zumeist eine Emotionalisierung der Debatte und eine Stigmatisierung bestimmter Zuwanderergruppen, zumal eine überzeugende Lösung, die auf kommunaler Ebene anschlussfähig und umsetzbar ist, bislang noch nicht gefunden wurde.

Beispiele guter Praxis im Handlungsfeld

Information und Öffentlichkeitsarbeit / Willkommenskultur

- Das sehr ansprechend gestaltete Online-Integrationsportal der Stadt Neuss bietet – in sechs Sprachen! – einen aktuellen und raschen Überblick über Servicestellen, Interessenvertretungen, Netzwerkpartner, Migrantenvereine und -verbände sowie über Angebote, Projekte und Veranstaltungen. Es informiert zudem über Grundlagen, Ziele und Maßnahmen der kommunalen Integrationspolitik und bietet weiterführende Informationen zum Thema Migration und Integration.²²⁵

221 Vgl. Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005, S. 27f.

222 Telefoninterview mit Erhard Heintze, Freie Hansestadt Bremen, 13. April 2011.

223 Telefoninterview mit Jeanine Rudolph, Landeshauptstadt Wiesbaden, 21. April 2011.

224 Vgl. Koopmans 2010.

225 www.neuss.de/leben/soziales/integrationsportal.

- *Hamburg Welcome Center, Hamburg Welcome Portal und Hamburg Welcome Days* sind zentrale Elemente einer Willkommenskultur, mit denen die Voraussetzungen geschaffen werden sollen, um Hamburg „zu einer zuwanderungsfreundlichen Stadt zu entwickeln, die Wettbewerbsposition um qualifizierte, kreative Arbeitskräfte zu stärken und die Zuwanderung aus dem In- und Ausland gezielt zu fördern.“²²⁶ Das *Hamburg Welcome Center*²²⁷ steht Neubürger/innen, insbesondere qualifizierten ausländischen Fachkräften sowie Hamburger Unternehmen, die Arbeitskräfte aus dem Ausland anwerben wollen, als zentrale Serviceeinheit mit Informationen und besonderen Serviceleistungen zur Seite.

Monitoring / Berichtswesen

- Das Monitoring zur Integration von Migranten in Wiesbaden ist Bestandteil des Integrationskonzeptes der Landeshauptstadt Wiesbaden²²⁸ und Element einer differenzierten kommunalen Berichterstattung und Datenaufbereitung.²²⁹ Das Wiesbadener Integrationsmonitoring wird mit dem aktuellen Bericht 2010 bereits im siebten Jahr fortgeführt und ist zum Vorbild für viele andere Kommunen geworden.²³⁰ Mit dem Integrationsmonitoring sollen Stand und Entwicklung des Integrationsprozesses dokumentiert und bewertet werden.
- Einige Kommunen verfolgen die Strategie einer stärker handlungsfeldbezogenen Aufbereitung und Auswertung von Daten. Im Rahmen ihres Integrationsprogramms hat die Stadt Nürnberg in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von

Analysen mit umfangreichen Auswertungen statistischer Daten für verschiedene Handlungsfelder erarbeitet und diese mit konkreten Handlungsempfehlungen verknüpft.²³¹

- Erwähnenswert sind zudem zwei Instrumente des Monitorings, die zwar überwiegend im europäischen und internationalen Kontext entwickelt und erprobt wurden, aber zunehmend auch die integrations- und diversitätspolitische Debatte in Deutschland anregen. Mit dem Integrations- und Diversitätsmonitor 2009 hat die Stadt Wien ein innovatives Instrument entwickelt, mit dem nicht nur Integrationsprozesse in der Zuwandererbevölkerung, sondern auch der Grad der Umsetzung einer integrationsorientierten Diversitätspolitik in städtischen Abteilungen und Einrichtungen gemessen werden können.²³² Interessant ist auch der OPEN Cities Monitor, ein Bewertungssystem, mit dem die internationale und interkulturelle Offenheit von Städten aufgrund umfangreicher Daten gemessen und bewertet werden soll.²³³ In Deutschland hat sich die Landeshauptstadt Düsseldorf an diesem europäischen Projekt beteiligt.²³⁴

Entwicklungsperspektiven und offene Fragen

Die Kommunen nutzen eine Vielzahl von Instrumenten, um über lokale Integrationsangebote zu informieren und die Wirkungen ihrer Integrationsbemühungen zu dokumentieren und zu überprüfen. Zu den Herausforderungen gehören zum einen die Schaffung einer lokalen Anerkennungs- und Willkommenskultur, die die Kompetenzen und Ressourcen der Zugewanderten wertschätzt und das Zusammenleben in der Kommune aktiv fördert. Zum anderen geht es um die Entwicklung einer Kultur des Controllings und der Evaluation, die Fragen der Zielerreichung, der Wirkungen von Maßnahmen und der Effektivität des Einsatzes öffentlicher Mittel stärker und systematischer in den Blick nimmt.

226 Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg.): *Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern*. Hamburg 2007, S. 41.

227 www.hamburg.de/hamburg-welcome-center.

228 Die erste Fortschreibung 2010 – 2014 des Integrationskonzeptes der Landeshauptstadt Wiesbaden von 2004 wurde von der Stadtverordnetenversammlung am 19. November 2009 verabschiedet.

229 Es gibt aktuelle Monitoringberichte zur Bildungsbeteiligung, zum demografischen Wandel, zur Integration von Migranten und zum Wohnungsmarkt in Wiesbaden (www.wiesbaden.de → Monitoringsysteme).

230 Siehe auch Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2005: *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall*. Gütersloh, S. 29f.

231 www.nuernberg.de/internet/integration/integrationsprogramm.html.

232 Magistrat der Stadt Wien 2010: *Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009*. Wien. www.wien.gv.at/menschen/integration/grundlagen/monitoring.

233 Nähere Informationen zum Projekt OPEN Cities sind im Internet zu finden unter: www.opencities.eu.

234 Siehe www.duesseldorf.de/europa/projekte/index.shtml.

Die Entwicklung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur sollte ein stärkeres Anliegen von Kommunen werden, da hier mit überschaubaren Mitteln weitreichende Wirkungen vor Ort erzielt werden können. Eine Zukunftsaufgabe wird es sein, die dafür notwendigen Instrumente und Maßnahmen, die bereits in Kommunen angewandt werden, stärker aufeinander zu beziehen und systematischer miteinander zu verzahnen. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Schaffung einer zuwanderungsfreundlichen Einrichtung (*Welcome Center*), die Angebote und Leistungen bündelt und darüber hinaus auch Brücken in die Zivilgesellschaft baut.

Monitoringsysteme können „Stand und Entwicklung von Integrationsprozessen abbilden und helfen, integrationspolitische Entscheidungen zu treffen“.²³⁵ Sie können zu einer Versachlichung der Debatte beitragen, längerfristige Entwicklungen oder sozialräumliche Problemlagen abbilden und als Hinweisgeber für integrationspolitische Handlungsbedarfe dienen. Als Steuerungsinstrumente im engeren Sinne können sie nur dann genutzt werden, wenn die Handlungsmöglichkeiten der Kommune präzise bestimmt werden und sie mit einem Controlling und einer Evaluation von Maßnahmen einhergehen.

Im Fokus der Monitoringsysteme steht zumeist die soziale Integration von Zugewanderten. Es mangelt bislang aber noch an Instrumenten und Indikatoren, die die Potenziale der Migranten sowie die Offenheit der Kommune und der kommunalen Einrichtungen stärker in den Blick nehmen. Vorhandene Ansätze sollten in dieser Richtung weiterentwickelt und an unterschiedliche lokale Bedingungen angepasst werden. Insbesondere kleinere und mittlere Städte benötigen hierbei eine gezielte und systematische Unterstützung durch die Bereitstellung angemessener Ressourcen und die Förderung einer auf ihre spezifischen Bedarfe ausgerichteten Vernetzung.

Zu den Zukunftsaufgaben von Städten, Gemeinden und Kreisen gehört die Entwicklung einer aktiven, kohärenten und übergreifenden Kommunikationsstrategie, die über Ziele, Maßnahmen und Wirkungen der kommunalen Integrationspolitik informiert, für die Entwicklung einer lokalen Anerkennungs-, Begegnungs- und Willkommenskultur wirbt und einen nachhaltigen Beitrag zur Förderung positiver Einstellungen gegenüber Migranten und gesellschaftlicher Diversität leistet.²³⁶

235 Vgl. Worbs 2010, S. 7.

236 Das transnationale Projekt AMICALL (*Attitudes to Migrants, Communication and Local Leadership*) zielt z.B. darauf ab, den Wissensstand über Kommunikationsstrategien und -aktivitäten von Städten, Landkreisen und Ländern zur Förderung positiver Einstellungen gegenüber Migranten und Integrationsprozessen zu verbessern und diese bei der (Weiter-)Entwicklung geeigneter Strategien zu unterstützen. Siehe hierzu www.compas.ox.ac.uk/research/urbanchange/amicall/amicallgerman.

B. Übergreifende Fragestellungen der kommunalen Integrationspolitik

14. Die Umsetzung der Empfehlungen in vergleichender Perspektive: Zur Bedeutung einer strategischen Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik

Zentrale Ergebnisse der Studie

- Ein Vergleich der Handlungsfelder zeigt, dass der Grad der Umsetzung der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände durch deutliche Unterschiede gekennzeichnet ist. Die integrationspolitischen Anstrengungen der Städte, Gemeinden und Landkreise werden vor allem von der Größe der Kommune und dem Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der lokalen Gesamtbevölkerung beeinflusst. Für alle Kommunen zeigen sich hohe Werte vor allem bei der sehr hohen/hohen Bedeutung von Integrationspolitik, der Förderung einer lokalen Vernetzung zentraler Akteure und dem Aufbau einer langfristig aufgestellten Arbeitsstruktur (Netzwerk), der Unterstützung des freiwilligen Engagements von, für und mit Migranten sowie der Stärkung benachteiligter Quartiere. Eher niedrige Werte finden sich demgegenüber bei den Handlungsfeldern interkulturelle Öffnung der Verwaltung (Beschäftigung von Migranten), Dokumentation und Evaluation sowie Förderung der ethnischen Ökonomie. Die Ergebnisse belegen den hohen Aktivitätsgrad der Kommunen in zentralen Handlungsfeldern, deuten aber auch auf Barrieren der Umsetzung in manchen Bereichen hin.
- Eine *strategische Ausrichtung* gilt als zentraler Erfolgsfaktor der kommunalen Integrationspolitik. Die Ergebnisse dieser Studie belegen, dass ein erheblicher Anteil der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise inzwischen die Grundlagen für eine strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik geschaffen hat: 39,5 % der befragten Kommunen messen der Integrationspolitik eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zu, haben Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert und verfügen über eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Migranten. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass

es eine bemerkenswerte Differenz gibt zwischen den Kommunen, die der Integration von Migranten eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen (71,5 %) und jenen, die darüber hinaus Elemente einer strategischen Steuerung in der kommunalen Integrationsarbeit verankert haben (39,5 %). Der Vergleich zwischen strategisch ausgerichteten Kommunen und Kommunen, die diesen Entwicklungsschritt noch nicht vollzogen haben, zeigt zudem in allen Handlungsfeldern bemerkenswerte Unterschiede bei der Umsetzung der Empfehlungen.

- In der kommunalen Integrationspolitik zeigen sich *Entwicklungs- und Unterstützungsbedarfe* vor allem in drei Bereichen: (1) bei der Aktivierung und Unterstützung kleinerer und mittlerer Gemeinden, (2) bei der Erstellung und Förderung von Handlungsstrategien in noch entwicklungsfähigen Handlungsfeldern (Interkulturelle Öffnung, ethnische Ökonomie, Controlling und Evaluation) sowie (3) bei Aufbau und Weiterentwicklung einer strategischen Steuerung. Bund und Länder könnten die Kommunen in diesen Bereichen durch die Entwicklung entsprechender Programme und Initiativen gezielt unterstützen. Es sollten zudem Möglichkeiten eines strukturierten Erfahrungsaustausches gefördert werden, der Erfolgsfaktoren der Integrationsarbeit vor Ort aufarbeitet, zur Verbreitung guter Praxisbeispiele beiträgt und insbesondere kleine Kommunen befähigt, voneinander zu lernen. Bund und Ländern kommt zudem bei der Entwicklung und Aufwertung einzelner Handlungsfelder (z.B. interkulturelle Öffnung) eine Anregungs- und Vorbildfunktion zu, die sie noch gezielter und nachhaltiger nutzen könnten.

Zum Umsetzungsgrad der Empfehlungen nach Handlungsfeldern

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass der Grad, in dem die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände in den zentralen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik umgesetzt werden, insgesamt hoch ist. Aber es gibt in den einzelnen Handlungsfeldern deutliche Unterschiede, die zu weiteren Anstrengungen Anlass geben. Es konnte ferner nachgewiesen werden, dass die integrationspolitischen Anstrengungen von Städten, Gemeinden und Landkreisen vor allem von der Größe der Kommune und dem Anteil der Migranten an der lokalen Gesamtbevölkerung beeinflusst werden: Je größer die Kommune und je höher der Migrantenanteil, desto höher ist in der Regel auch ihr integrationspolitisches Engagement. Der Grad der handlungsfeldbezogenen Umsetzung von Empfehlungen soll im Folgenden mit Hilfe einer vergleichenden Darstellung – differenziert nach Gemeindegrößen und Migrantenanteilen – veranschaulicht werden.

Die vergleichenden Darstellungen nach Handlungsfeldern basieren auf jeweils ein bis drei Schlüsselfragen zu den besonderen integrationspolitischen Anstrengungen der Kommunen, die sich an die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan anlehnen. Die Darstellung soll – als einfacher Hinweisgeber – verdeutlichen, in welchen Handlungsfeldern bislang die Schwerpunkte der kommunalen Integrationspolitik liegen und wo sich künftig weitere Entwicklungsperspektiven bieten. Sie berücksichtigt, dass sich die Rahmenbedingungen, Handlungsspielräume und Instrumente der kommunalen Integrationspolitik nur schwer miteinander vergleichen lassen. Trotzdem bietet eine vergleichende Darstellung der Handlungsfelder einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn, weil sie das gesamte Spektrum der kommunalen Integrationsarbeit, zum Teil auch in ihrer inneren Differenzierung, in den Blick nimmt.²³⁷

Abbildung 29 veranschaulicht die bemerkenswerte Varianz des integrationspolitischen Engagements von Kommunen in Deutschland nach Handlungsfeldern und Gemeindegrößen: Großstädte erreichen in 16 von

20 Handlungsbereichen Werte von mindestens 80 %. Landkreise und Mittelstädte haben bei 14 bzw. zwölf Fragen Werte von über 50 %, und Kleinstädte/Gemeinden weisen in elf Bereichen eine Zustimmungsquote von 25 % und mehr auf:

- *Großstädte* sind zu nahezu 100 % in den Bereichen sehr hohe/hohe Bedeutung der Integration von Migranten, Förderung der lokalen Vernetzung und des freiwilligen Engagements präsent. Deutlich niedriger sind die Aktivitätsraten in den Bereichen Dokumentation und Evaluation sowie insbesondere bei der Förderung der ethnischen Ökonomie.
- *Landkreise* zeigen die höchsten Werte in Bezug auf Arbeitsstruktur (Netzwerk) der Integrationsarbeit, Einsatz von Bildungslotsen und Unterstützung der beruflichen Integration von Migranten. Vergleichsweise gering sind die Werte bei der Stärkung der Beteiligung, der Beschäftigung von Migranten in der öffentlichen Verwaltung und der Förderung der ethnischen Ökonomie.
- *Mittelstädte* engagieren sich besonders bei der Stärkung benachteiligter Quartiere sowie bei der Förderung des freiwilligen Engagements und der lokalen Vernetzung. Die Beschäftigung von Migranten in der öffentlichen Verwaltung, die Dokumentation der Integrationsarbeit (Integrationsberichte) und die Förderung der ethnischen Ökonomie sind demgegenüber von geringerer Bedeutung.
- *Kleinstädte/Gemeinden* weisen die höchsten Werte in den Bereichen Stärkung benachteiligter Quartiere, Engagement gegen Fremdenfeindlichkeit und sehr hohe/hohe Bedeutung von Integration auf. Von geringerer Bedeutung sind demgegenüber eigene kommunale Integrationsstrategien, die Dokumentation der Integrationsarbeit und die Förderung der ethnischen Ökonomie.

Insgesamt zeigen sich hohe Werte vor allem bei der sehr hohen/hohen Bedeutung von Integrationspolitik, der Förderung einer lokalen Vernetzung zentraler Akteure, dem Aufbau einer langfristig aufgestellten Arbeitsstruktur (Netzwerk), der Unterstützung des freiwilligen Engagements von, für und mit Migranten und der Stärkung benachteiligter Quartiere. Vergleichsweise

²³⁷ Informationen zu den Schlüsselfragen und -antworten, die der vergleichenden Darstellung nach Handlungsfeldern zugrundeliegen, sind der Anlage am Ende des Kapitels zu entnehmen.

niedrige Werte finden sich demgegenüber bei den Handlungsfeldern interkulturelle Öffnung der Verwaltung (Beschäftigung von Migranten), Dokumentation und Evaluation sowie Förderung der ethnischen Ökonomie. Die Ergebnisse belegen den hohen Aktivitätsgrad der Kommunen in vielen Handlungsfeldern, deuten aber auch auf Barrieren der Umsetzung in einigen Bereichen hin, die vor allem mit begrenzten Ressourcen und Handlungsspielräumen (z.B. bei der Neueinstellung von Migranten in die Verwaltung),²³⁸ Schwierigkeiten des Perspektivwechsels von einer problembezogenen hin zu einer ressourcenorientierten Integrationspolitik und einer noch entwicklungsfähigen Kultur der Dokumentation, des Controllings und der Evaluation zusammenhängen dürften.

Am Beispiel des Handlungsfelds ethnische Ökonomie lässt sich zeigen, dass sich die von den Kommunen angewandten Maßnahmen bislang vor allem auf die „Förderung des Bewusstseins“ für die Potenziale der ethnischen Ökonomie beschränken und es an der Nutzung von Instrumenten zur Erschließung dieser Potenziale (stärkere Berücksichtigung der ethnischen Ökonomie im Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderungskonzepte, Entwicklung spezifischer Konzepte zur Förderung der ethnischen Ökonomie) noch mangelt.

Besonders auffällig ist auch die große Differenz innerhalb eines einzelnen Handlungsfeldes (Handlungsfeld 1: „Integration als kommunale Querschnittsaufgabe“): Während knapp jede zweite Kleinstadt oder Gemeinde der Integration von Migranten eine große Bedeutung beimisst, hat nur etwa jede vierte Integration als Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert. Über eine eigene kommunale Gesamtstrategie verfügt sogar nur jede achte Kleinstadt/Gemeinde. Die große Spannweite verweist auf einen hohen Unterstützungsbedarf von kleinen Städten und Gemeinden bei der Entwicklung und Institutionalisierung einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik insbesondere durch Länder und Kreise.

Abbildung 30 belegt, wie stark der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund das integrationspolitische Engagement von Städten, Gemeinden und Landkreisen beeinflusst. Je höher der Migrantenanteil an der lokalen Bevölkerung, desto ausgeprägter ist auch das integrationspolitische Engagement der Kommune.

Diese Gesetzmäßigkeit zeigt sich nahezu durchgängig in allen Kategorien und über alle Handlungsfelder hinweg. Annäherungen der Linien zeigen sich tendenziell nur bei Migrantenanteilen von unter 20 %. Daraus wird in der handlungsfeldübergreifenden Darstellung ersichtlich, dass der Anteil der Migranten – neben der Gemeindegröße – eine zentrale Antriebskraft für eine aktive Integrationspolitik ist:

- Bei den *Kommunen mit den höchsten Migrantenanteilen* (20 % und mehr) zeigen sich die Spitzenwerte handlungsfeldübergreifend vor allem in den Bereichen sehr hohe/hohe Bedeutung von Integrationspolitik, Existenz einer langfristig aufgestellten Arbeitsstruktur (Netzwerk), Förderung des freiwilligen Engagements von, für und mit Migranten sowie integrationspolitische Nutzung der Kompetenzen von Zuwanderern.
- Die *Kommunen mit dem niedrigsten Migrantenanteil* (unter 10 %) engagieren sich am stärksten gegen Fremdenfeindlichkeit bzw. für Vielfalt und Toleranz. Zwei Drittel dieser Kommunen messen der Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei und unterstützen lokale Netzwerke für Vielfalt und Toleranz. Von hoher Bedeutung ist zudem die Verfügbarkeit einer integrationspolitischen Arbeitsstruktur (Netzwerk).
- Mit *steigendem Migrantenanteil* gewinnen der Stellenwert einer aktiven Integrationspolitik, die Entwicklung einer eigenen integrationspolitischen Gesamtstrategie, die Förderung des freiwilligen Engagements, der Einsatz von Bildungslotsen und die Verknüpfung der Bildungsangebote von Bund, Land und Kommune klar ersichtlich an Bedeutung.
- Es zeigen sich einige ausgeprägte *Differenzen zwischen den Kommunen mit den höchsten und jenen mit den geringsten Migrantenanteilen*. In den folgenden sechs Bereichen liegen die Differenzpunkte bei 40 % bis 60 %: Entwicklung einer kommunalen Gesamtstrategie, Förderung interkultureller Kompetenzen, sehr hohe/hohe Bedeutung von Integrationspolitik, Beschäftigung von Migranten in der Verwaltung, Stärkung der Beteiligung und Förderung von freiwilligem Engagement.

²³⁸ Über zwei Drittel der befragten Kommunen sehen in der geringen Zahl von Neueinstellungen das größte Hindernis für eine weitere interkulturelle Öffnung der Verwaltung.

Die Gründe für das stärkere integrationspolitische Engagement von Städten, Gemeinden und Landkreisen mit höheren Migrantenanteilen dürften vor allem in der stärkeren Sensibilisierung dieser Kommunen in Bezug auf Chancen der Zuwanderung und Kosten der Nicht-Integration,²³⁹ aber auch in der größeren Sichtbarkeit von Migranten als Nutzer öffentlicher Dienstleistungen liegen. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass ein höherer Migrantenanteil in der Kommune mit einem höheren Organisationsgrad und einer stärkeren Einforderung einer aktiven Integrationspolitik seitens der Migranten einhergehen.²⁴⁰

Das Beispiel der Beschäftigung von Migranten im Handlungsfeld Interkulturelle Öffnung der Verwaltung zeigt, dass Handlungsspielräume in der Kommunalpolitik, selbst wenn sie noch so eng sein mögen, auch etwas mit der Sensibilisierung und dem Willen der politisch Verantwortlichen zu tun haben. In Städten, Gemeinden und Landkreisen mit einem Migrantenanteil von über 30 % haben knapp zwei Drittel der Befragten besondere Anstrengungen unternommen, um den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung zu erhöhen (verglichen mit weniger als einem Fünftel der Kommunen mit einem Migrantenanteil von weniger als 10 %).

239 Kommunen mit höheren Anteilen von Migranten an der Gesamtbevölkerung nennen häufiger ressourcenorientierte Gründe (demografische Entwicklung, unausgeschöpfte Potenziale von Zuwanderern) für eine sehr hohe oder hohe Bedeutung der Integrationspolitik als Kommunen mit geringeren Migrantenanteilen.

240 Drei Viertel der Kommunen mit einem Migrantenanteil von über 30 % haben z.B. besondere Anstrengungen unternommen, um Migrantinnen und Migranten stärker an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen des sozialen und politischen Lebens zu beteiligen (verglichen mit knapp einem Drittel der Kommunen mit einem Migrantenanteil von unter 10 %).

Abbildung 29: Besondere integrationspolitische Anstrengungen der Kommunen nach Handlungsfeldern und Gemeindegrößenklassen

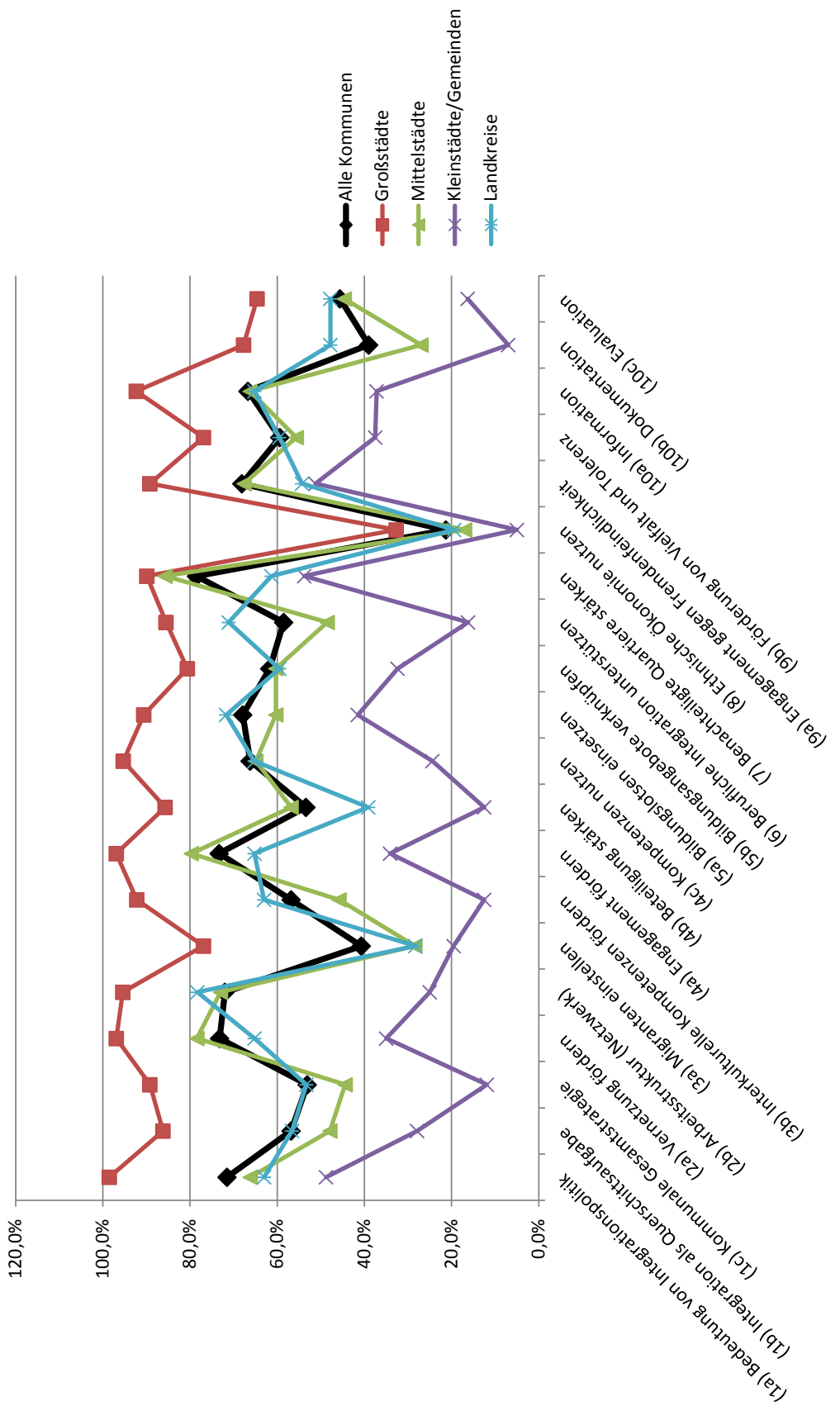
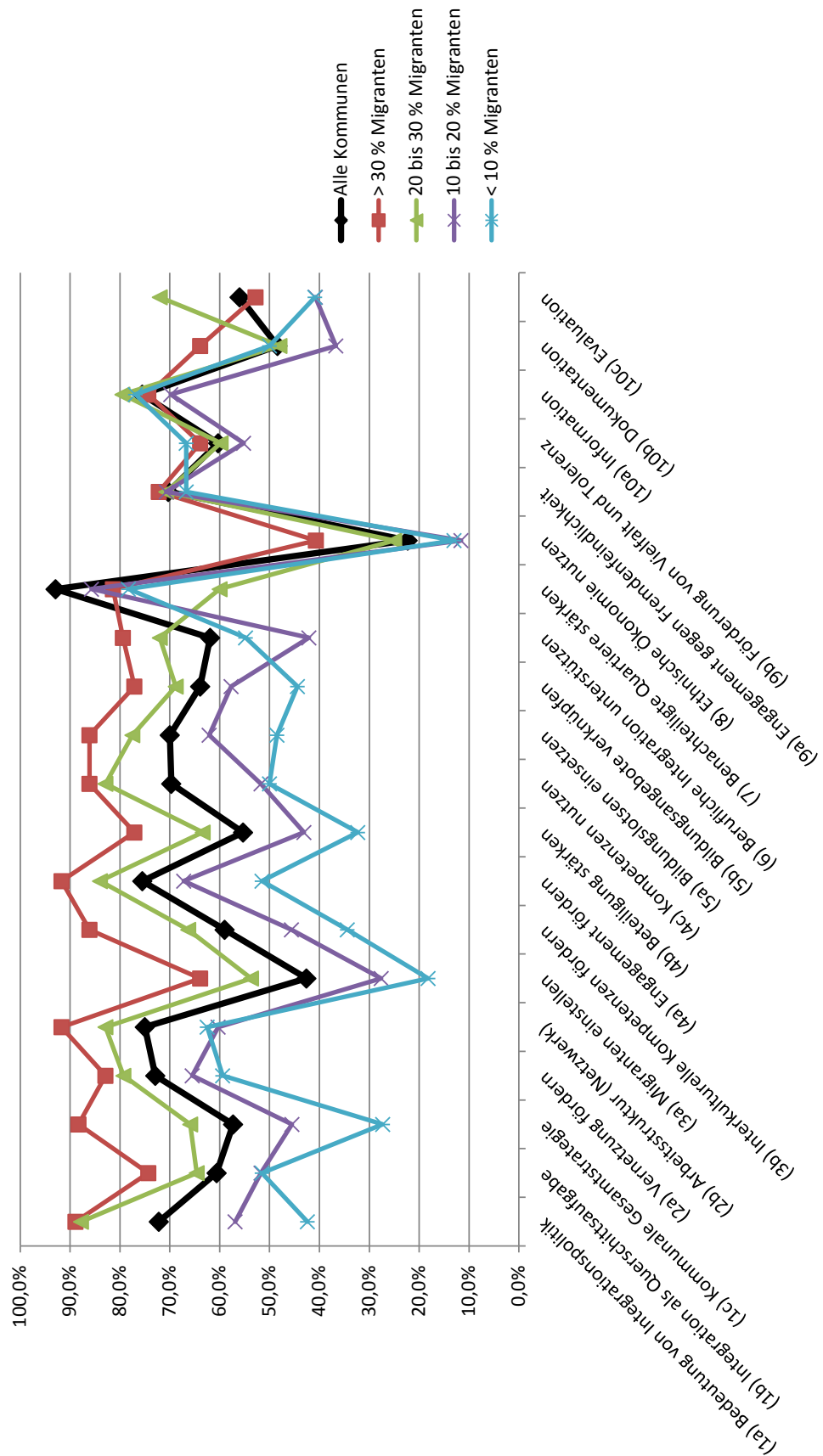


Abbildung 30: Besondere integrationspolitische Anstrengungen der Kommunen nach Handlungsfeldern und Migrantenanteil



Strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik: Zusammenhänge und Wirkungen

Mit Hilfe der schriftlichen Befragung von Städten, Gemeinden und Landkreisen konnten – auf der Grundlage einer repräsentativ angelegten Stichprobe und einer sehr hohen Rücklaufquote von 63,9 % – Zusammenhänge zwischen einer aktiven, strategisch ausgerichteten Integrationspolitik und einer Vielzahl von Variablen überprüft werden. Aus pragmatischen Gründen haben wir uns dafür entschieden, statistische Zusammenhangsanalysen auf einige ausgewählte, wenngleich zentrale Fragen zu beschränken.

Zur Überprüfung von Zusammenhängen in bivariaten und multivariaten Analysen haben wir einen Index gebildet, mit dem das Sample in integrationspolitisch aktive **und** strategisch ausgerichtete Kommunen sowie in solche eingeteilt werden konnte, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Mit der Hilfe dieses Index sollte geklärt werden, welche Faktoren maßgeblich mit einer aktiven und strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik zusammenhängen.

Für die Bildung dieses integrationspolitischen Strategieindex haben wir auf die zentralen Fragen im Handlungsfeld „Integration als kommunale Querschnittsaufgabe“ zurückgegriffen. Ein sehr hoher oder hoher Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik, die Verankerung von Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung und die Entwicklung einer eigenen, an die lokalen Bedingungen angepassten kommunalen Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund gelten als zentrale Elemente einer strategischen Entwicklung dieses Politikfeldes. Das spiegelt sich nicht nur in den Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände in ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan wider, sondern auch in den einschlägigen Veröffentlichungen von Fachverbänden und Stiftungen.²⁴¹

Als „integrationspolitisch aktiv“ und „strategisch ausgerichtet“ werden vor diesem Hintergrund Kommunen definiert, die folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Beantwortung der Frage 1 „Welche Bedeutung wird in Ihrer Kommune der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund beigemessen?“ mit „sehr hoch“ oder „hoch“ **und**
- Beantwortung der Frage 4 „Ist Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert?“ mit „ja“ **und**
- Beantwortung der Frage 6 „Gibt es eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund?“ mit „ja“.

Diese drei genannten Voraussetzungen werden von insgesamt 90 der 228 Kommunen im Sample erfüllt (39,5 %), während insgesamt 163 aller Kommunen (71,5 %) angeben, dass sie der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe oder hohe kommunalpolitische Bedeutung beimessen. Das zeigt, dass es eine bemerkenswerte Differenz gibt zwischen den Kommunen, die der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe oder hohe kommunalpolitische Bedeutung zuschreiben, und jenen, die zudem auch über Kernelemente einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik (Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe, eigene kommunale Integrationsstrategie) verfügen. Weiterhin wirft die Bildung eines integrationspolitischen Strategieindex die Frage auf, welche Merkmale die besonders integrationspolitisch aktiven und strategisch ausgerichteten Kommunen kennzeichnen und welches Gewicht verschiedenen Faktoren zukommt.

Bivariate Analyse

Zunächst werden die als „integrationspolitisch aktiv“ und „strategisch ausgerichtet“ definierten Kommunen anhand der Merkmale beschrieben, die sich in der bivariaten Analyse²⁴² als statistisch signifikant erwiesen:

- **Gemeindegröße:** Zu den 90 integrationspolitisch aktiven und strategisch ausgerichteten Kommunen gehören 50 Großstädte, 20 Mittelstädte, 17 Landkreise sowie drei Kleinstädte und Gemeinden. Damit gehören innerhalb der verschiedenen Gemeindetypen 7,0 % der Kleinstädte/Gemeinden, 27,0 % der Mittelstädte, 37,0 % der Land-

241 Siehe insbesondere Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005, S. 9f. und S. 14; KGSt 2005, S. 31ff; Bertelsmann Stiftung 2011, S. 12f.

242 Tests auf Unterschiedlichkeit in Abhängigkeit vom Skalenniveau der Variable (Chi²-Test oder Man-Whitney-U-Test).

kreise und 76,9 % der Großstädte zu den Kommunen, die sich durch eine besondere integrationspolitische Aktivität und strategische Ausrichtung auszeichnen.

- *Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund:* In 55 der 89 Kommunen, zu denen Angaben vorliegen, liegt der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung bei 15 bis 30 %; in 24 Kommunen liegt er über 30 % und bei zehn Kommunen unter 10 %. Es zeigt sich also, dass der Anteil der Kommunen mit besonderer integrationspolitischer Aktivität und strategischer Ausrichtung mit steigendem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund zunimmt: Dieser reicht von 16,4 % bei Kommunen mit dem niedrigsten Migrantenanteil über 49,1 % bei Kommunen mit einem mittleren Migrantenanteil bis zu 66,7 % bei den Kommunen mit dem höchsten Migrantenanteil.
- *Bundeslandzugehörigkeit:* 81 der 90 Kommunen entfallen auf die alten und neun auf die neuen Bundesländer (ohne Berlin). Der Anteil der integrationspolitisch aktiven und strategisch ausgerichteten Kommunen reicht von 63,8 % in Nordrhein-Westfalen über 40,0 % in Niedersachsen, 35,7 % in Rheinland-Pfalz, 33,3 % in Hessen, 31,0 % in Baden-Württemberg bis zu 12,5 % in Bayern.²⁴³
- Statistisch signifikante Unterschiede zeigten sich bei bivariaten Analysen auch bei den Variablen „Arbeitslosenquote“, „Anteil arbeitsloser Ausländer“, „Beschäftigungsquote“, „siedlungsstrukturelle Kreistypen“ und „Steuereinnahmen pro Kopf“.²⁴⁴ Integrationspolitisch aktive und strategisch ausgerichtete Kommunen sind durch höhere Arbeitslosenquoten, höhere Anteile

arbeitsloser Ausländer, eine höhere Beschäftigungsquote und höhere Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung gekennzeichnet. Sie liegen am häufigsten in Agglomerationsräumen, gefolgt von verdichteten und ländlichen Räumen.²⁴⁵

Multivariate Analyse

In den bisherigen bivariaten Analysen wurden Zusammenhänge zwischen einzelnen Merkmalen und dem Anteil integrationspolitisch aktiver und strategisch ausgerichteter Kommunen untersucht. Diese Art der statistischen Analyse lässt die Frage offen, ob das entsprechende Merkmal tatsächlich mit dem integrationspolitischen und strategisch ausgerichteten Engagement der Kommunen zusammenhängt oder ob der Zusammenhang möglicherweise durch Faktoren bedingt ist, die mit beiden Merkmalen assoziiert sind. Dadurch könnte eine sogenannte „Scheinkorrelation“ angenommen werden, also ein scheinbarer Zusammenhang fälschlicherweise als realer Zusammenhang interpretiert werden.

Um diese Möglichkeit des *Confoundings* auszuschließen, wurden multivariate logistische Regressionsmodelle berechnet, in denen alle in der bivariaten Analyse bedeutsamen Merkmale der Kommunen in die Analyse mit aufgenommen wurden. In multivariaten Modellen werden alle diese Variablen in der Form rechnerisch kontrolliert, dass der „reine Zusammenhang“ einer Variablen unter Kontrolle aller anderen Variablen im Modell berechnet werden kann. Selbstverständlich ist damit nicht ausgeschlossen, dass andere, nicht in die Erhebung aufgenommenen Faktoren den Zusammenhang bedingen könnten.

In der logistischen Regression werden sogenannte Quotenverhältnisse (*Odds Ratios*) berechnet. Diese bezeichnen die erhöhte oder verringerte Chance, dass mit einer bestimmten Merkmalsausprägung einer Kommune ein integrationspolitisches Engagement mit strategischer Ausrichtung verbunden ist und können so auch als eine Maßzahl für den Zusammenhang gesehen werden. Ein Odds Ratio (= OR) von 1 bedeutet, dass kein Unterschied zwischen den Merkmalsausprägungen

243 Berücksichtigt wurden in dieser Darstellung nur die Bundesländer, die mit mindestens zehn Fällen im Sample vertreten waren. Bei den Stadtstaaten mit n=4 beträgt der Anteil 75 % integrationspolitisch aktive und strategisch ausgerichtete Kommunen.

244 Bei folgenden Variablen zeigten sich in den bivariaten Analysen keine eindeutigen Zusammenhänge: Demografietyp, Bevölkerungsentwicklung, Entwicklung der Erwerbspersonen, Gesamtwanderungssaldo. Der Anteil ausländischer Einwohner an der Bevölkerung wurde nicht berücksichtigt, da der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung aussagekräftiger ist.

245 Der Anteil von integrationspolitisch aktiven und strategisch ausgerichteten Kommunen reicht von 48,7 % in Agglomerationsräumen über 34,8 % in verdichteten Räumen bis zu 12,5 % in ländlichen Räumen. Die Varianz der Werte ist bei siedlungsstrukturellen Kreistypen somit deutlich geringer als bei den Gemeindegrößenklassen.

vorhanden ist. Ein OR größer 1 bezeichnet die erhöhte Chance, ein OR kleiner 1 die verringerte Chance auf ein strategisch ausgerichtetes integrationspolitisches Engagement. In einer multivariaten logistischen Regression gelten diese Maßzahlen immer im Zusammenhang mit dem jeweiligen Merkmal unter Kontrolle aller anderen im Modell aufgenommenen Merkmale.

Identifizierung der bedeutsamen Faktoren

Mittels logistischer Regression soll geklärt werden, welche der sich in der bivariaten Analyse als signifikant erwiesenen Merkmale sich auch unter Kontrolle der jeweils anderen Einflussfaktoren als bedeutsam zur Erklärung einer strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik zeigen.

In einem ersten Schritt wurden alle diese Merkmale in die Modellierung einbezogen. Im ersten logistischen Modell hatten insgesamt 195 Kommunen gültige Angaben bei allen Merkmalen und konnten damit in die Analyse einbezogen werden (33 Kommunen hatten nicht bei allen Merkmalen gültige Angaben). Die Bundesländer wurden in dieses Modell einzeln aufgenommen, wodurch sich allerdings möglicherweise vorhandene Unterschiede aufgrund der zu geringen Fallzahlen in mehreren Bundesländern nicht mehr nachvollziehen lassen. In dieser Modellierung zeigen sich nur noch zwei Faktoren (Gemeindegröße und Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund) als statistisch bedeutsam. Diese erklären 35 % der Varianz im Vorhandensein einer strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik.

In einem zweiten Schritt wurden nur noch die beiden bedeutsamen Variablen berücksichtigt und dadurch die Anzahl der fehlenden Kommunen reduziert. In die Analyse konnten nunmehr 209 Kommunen einbezogen werden. In diesem multivariaten Modell erklären die beiden Faktoren Gemeindegröße und Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 37,4% der Unterschiede in der strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik. Es zeigt sich, dass die Gemeindegröße der bedeutsamste Faktor für das Vorhandensein einer strategischen Ausrichtung des integrationspolitischen Engagements einer Kommune ist und alleine 32,1 % der Streuung des Merkmals zwischen den Kommunen erklärt.

Analyse möglicher Unterschiede zwischen den Bundesländern

Die Häufigkeiten der Kommunen mit integrationspolitischem Engagement und strategischer Ausrichtung unterscheiden sich bivariat zwischen den Bundesländern. Dies soll multivariat in weiteren Arbeitsschritten gesondert geklärt werden.

Es wurden jetzt ausschließlich Bundesländer mit einer Fallzahl von mindestens zehn teilnehmenden Kommunen in die logistische Regression aufgenommen, wodurch nur noch Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz mit einer Gesamtanzahl von 193 Kommunen untersucht werden konnten (35 Kommunen liegen in anderen Bundesländern).

In der ersten multivariaten Analyse zeigte sich, dass die Gemeindegröße von zentraler Bedeutung für die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik ist. Deshalb fand eine Gewichtung der Daten nach Gemeindegröße (mit einem Mindestanteil von Ausländern von 5 % an der lokalen Gesamtbevölkerung) anhand der Angaben des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg statt.²⁴⁶ Damit wurde sichergestellt, dass in der Stichprobe die Verteilung von Gemeindegrößen in den Bundesländern analog zu deren Verteilung in der Grundgesamtheit ist und keine Verzerrungen z.B. aufgrund von Differenzen beim Response vorhanden sind.

Im darauf folgenden Arbeitsschritt wurden erneut alle sich bivariat als bedeutsam erwiesenen Faktoren in das Modell einbezogen. In diesem Modell mit einer Fallzahl von 164 einbezogenen Kommunen waren nur die drei Merkmale Gemeindegröße, Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sowie Bundeslandzugehörigkeit statistisch signifikant. Diese drei Faktoren bildeten die Einflussfaktoren, die in das abschließende logistische Modell aufgenommen wurden. 177 Kommunen hatten gültige Angaben bei allen drei Merkmalen und lagen in einem der Bundesländer, das mit mindestens zehn Kommunen im Sample vertreten war. In diesem abschließenden Modell wurden alle Bundesländer

²⁴⁶ Aufgrund der an dieser Stelle gemachten Gewichtung der Daten verändert sich die Prävalenz integrationspolitischer aktiver Kommunen mit strategischer Ausrichtung auf 12,5 % in Bayern, 31,0 % in Baden-Württemberg, 33,3 % in Hessen, 35,7 % in Rheinland-Pfalz, 40,0 % in Niedersachsen und 63,8 % in Nordrhein-Westfalen.

gesondert als Referenzkategorie betrachtet, um mögliche Unterschiede zwischen allen Bundesländern – unter Kontrolle von Gemeindegröße und Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund – aufzeigen zu können.

Ergebnisse im Einzelnen

Es zeigt sich, dass auch hier die Gemeindegröße der bedeutsamste Faktor für das Vorhandensein einer strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik ist, gefolgt vom Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sowie der Bundeslandzugehörigkeit. Gemeinsam können die drei einbezogenen Faktoren 49,9 % der Streuung des integrationspolitischen Engagements mit strategischer Ausrichtung der Kommunen erklären und zeigen sich damit als äußerst bedeutsam (vgl. *Tabelle 3*).

Tabelle 3: Multivariates logistisches Modell zur Bestimmung von Zusammenhängen zwischen Merkmalen der Kommunen und einer strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik²⁴⁷

Gemeindegröße		N	p-Wert	OR	95%-KI		Multivariates logistisches Modell (erklärt 49,9 % der Streuung im Auftreten einer strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik)			
	Gemeinden/Kleinstädte	31	Referenz							
	Mittelstädte	60	0,24	2,477	,546	11,238				
	Landkreise	36	0,031 *	5,946	1,175	30,083				
	Großstadt	50	0,000 **	17,911	3,588	89,414				
Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund		N	p-Wert	OR	95%-KI					
	unter 15%	40	Referenz							
	15 bis unter 30%	101	0,009 **	7,017	1,643	29,969				
	mehr als 30%	36	0,003 **	15,221	2,604	88,970				
Bundeslandvergleich		N	p-Wert	OR	95%-KI		p-Wert	OR	95%-KI	
	Bayern	28	Referenz							
	Baden-Württemberg	36	0,073 (*)	3,593	,887	14,548	Referenz			
	Hessen	25	0,030 *	6,346	1,193	33,754	0,448	1,766	,406	7,675
	Niedersachsen	19	0,010 *	8,230	1,651	41,018	0,260	2,290	,542	9,688
	Rheinland-Pfalz	13	0,017 *	11,076	1,528	80,294	0,227	3,083	,497	19,123
	Nordrhein-Westfalen	56	0,001 **	11,110	2,851	43,288	0,047 *	3,092	1,016	9,408

p-Wert = Maßzahl für Signifikanz (** = auf dem 1%-Niveau signifikant, * = auf dem 5%-Niveau signifikant, (*) = als Tendenz festzustellen, aber nicht signifikant – d.h. p-Wert ist kleiner 0.010)

OR = Odds Ratio

95%-KI OR = 95%-iges Konfidenzintervall für den OR (d.h. in diesem Bereich liegt mit 95%iger Wahrscheinlichkeit der wahre Wert)

²⁴⁷ Es wurde ausschließlich der Bundeslandvergleich mit Bayern und Baden-Württemberg dargestellt, da sich neben den in der Abbildung dargestellten Unterschieden keine weiteren Abweichungen zwischen den Bundesländern zeigen.

Gemeindegröße

In der multivariaten logistischen Regression zeigte sich, dass unter Kontrolle von Migrantenanteil sowie Bundeslandzugehörigkeit die Chance auf ein besonderes integrationspolitisches Engagement mit strategischer Ausrichtung bei Großstädten am höchsten ist, gefolgt von den Landkreisen – während sich Mittelstädte und Kleinstädte/Gemeinden in diesen Punkten nicht voneinander unterscheiden. Im Vergleich zu den Kleinstädten und Gemeinden ist für Großstädte die Chance auf eine derartige integrationspolitische Ausrichtung 16,8-fach höher, das der Landkreise 5,9-fach höher.

Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der lokalen Gesamtbevölkerung

Unter Kontrolle von Gemeindegröße und Bundeslandzugehörigkeit zeigt sich, dass mit zunehmendem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund die Chance einer Kommune auf ein besonderes Engagement bzw. eine strategische Ausrichtung der Integrationspolitik in folgender Reihenfolge steigt: Im Vergleich zu den Kommunen mit einem Migrantenanteil von weniger als 15 % erhöht sich die Chance für Kommunen mit einem 15- bis 30%igen Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung um das 7,9-fache und für Kommunen mit einem Anteil von mehr als 30% um das 17,8-fache.

Bundesland

Im Sample der Studie zeigen die Kommunen in Bayern unter Kontrolle von Gemeindegröße und dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund eine niedrigere Chance auf ein besonderes Engagement und eine strategische Ausrichtung der Integrationspolitik als die Kommunen aus nahezu allen anderen Bundesländern: Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz weisen beide eine um 11,1-fach höhere Chance, Niedersachsen eine um 8,2-fach höhere Chance und Hessen eine um 6,3-fach höhere Chance als Bayern auf. In der Tendenz – also mit einem p-Wert kleiner 0.010 – ist der Unterschied auch zu Baden-Württemberg beobachtbar, allerdings nicht statistisch signifikant.

Baden-Württemberg unterscheidet sich nur zu Nordrhein-Westfalen, das eine um 3,1-fach erhöhte Chance auf ein integrationspolitisches Engagement mit strategischer Ausrichtung aufweist.

Zwischen allen anderen einbezogenen Bundesländern konnten keine weiteren Unterschiede aufgezeigt werden.

Nordrhein-Westfalen zeigt in der bivariaten Analyse einen höheren Anteil integrationspolitisch aktiver und strategisch ausgerichteter Kommunen als andere Bundesländer. In der multivariaten logistischen Regression ist dieser Unterschied unter Kontrolle von Gemeindegröße und dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund nur noch zu Bayern und Baden-Württemberg nachweisbar. Die Kommunen aus Nordrhein-Westfalen zeichnen sich durch einen höheren Anteil an Großstädten mit hohem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund aus, was wiederum mit dem höheren integrationspolitischen Engagement und der strategischen Ausrichtung der Kommunen zusammenhängt.

Methodische Anmerkungen

Es ist zu beachten, dass die Fallzahlen zu gering sind, um repräsentative Aussagen für die Bundesländer zu ermöglichen. Zur Confounder-Kontrolle erfolgte die Ziehung der Stichprobe aber randomisiert nach festgelegten Kriterien (siehe Kapitel 2). Im vorliegenden Sample der Stichprobe zeigen sich die beschriebenen Unterschiede in Abhängigkeit von Gemeindegröße, Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und Bundeslandzugehörigkeit. Aufgrund der geringen Fallzahlen lassen sich weitere möglicherweise vorhandene Unterschiede nicht multivariat nachweisen. Die Problematik der geringen Fallzahlen drückt sich auch in den sehr großen Konfidenzintervallen bei den berechneten Odds Ratios aus (d.h. einer erhöhten oder verringerten Chance auf integrationspolitisches Engagement und strategische Ausrichtung).

Auswirkungen einer strategischen Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik

Die Bildung eines integrationspolitischen Strategieindex wirft zudem die Frage auf, ob und inwieweit die integrationspolitisch besonders aktiven und strategisch ausgerichteten Städte, Gemeinden und Landkreise sich durch vermehrte Anstrengungen in den einzelnen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik auszeichnen. Zur Überprüfung der Frage, ob strategische Steuerung einen signifikanten Unterschied ausmacht, haben wir die Werte der integrationspolitisch besonders aktiven und strategisch ausgerichteten Kommunen für die ausgewählten Schlüsselfragen und -antworten mit den restlichen Kommunen verglichen, wobei sich statistisch signifikante Unterschiede bei allen Handlungsfeldern und -bereichen in Höhe von 19 bis 79 % zeigen (vgl. *Abbildung 31*).

- Am stärksten ausgeprägt sind die Unterschiede (neben den beiden Strategieelementen Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe und Entwicklung einer eigenen kommunalen Integrationsstrategie) in den Handlungsfeldern „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“, „Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement“ (insbesondere in den Bereichen Stärkung der Beteiligung und Nutzung der integrationspolitischen Kompetenzen von Migrant*innen) und „Berufliche Integration“ (mit mehr als 40 Prozentpunkten).
- Am geringsten sind die Unterschiede in den Handlungsfeldern Sozialräumliche Integration, Förderung lokaler ethnischer Ökonomie²⁴⁸ und Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit und für Vielfalt und Toleranz. Das deutet darauf hin, dass es in den Handlungsfeldern Sozialräumliche Integration und Engagement für Vielfalt und Toleranz vor allem durch Bundes- und Länderprogramme (Soziale Stadt, VIELFALT TUT GUT etc.) Handlungs- und Steuerungslogiken gibt, die weniger stark von einer strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik beeinflusst werden.

²⁴⁸ Allerdings ist der Wert der integrationspolitisch aktiven/strategisch ausgerichteten Kommunen bei den Antworten auf die Schlüsselfrage im Handlungsfeld Förderung lokaler ethnischer Ökonomie mit 29,5 % mehr als viermal so hoch wie bei den strategisch nicht ausgerichteten Kommunen (7,0 %).

Entwicklungsperspektiven und offene Fragen

Im Vergleich der zentralen Handlungsfelder zeigt sich, dass der Grad der Umsetzung der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände durch deutliche Unterschiede gekennzeichnet ist. Die Ergebnisse belegen den hohen Aktivitätsgrad der Kommunen in vielen Handlungsfeldern, deuten aber auch auf Barrieren der Umsetzung in einigen Bereichen hin. Hohe Werte der Umsetzung zeigen sich vor allem in den Handlungsfeldern Integration als kommunale Querschnittsaufgabe, Unterstützung lokaler Netzwerke, Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement und Sozialräumliche Integration. Vergleichsweise niedrige Werte finden sich bei den Handlungsfeldern Interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Information und Evaluation sowie Förderung der ethnischen Ökonomie.

Eine wachsende Zahl von Kommunen hat damit begonnen, die eigene Integrationspolitik strategisch auszurichten. Mit der Bildung eines integrationspolitischen Aktivitäts- und Strategieindex konnten wir klären, inwieweit eine sehr hohe/hohe Bedeutung der Integrationspolitik in den Kommunen in strategisches Handeln umgesetzt wird. Die Ergebnisse unserer Analysen zeigen, dass 39,5 % der Kommunen im Sinne unserer Definition als „integrationspolitisch besonders aktiv“ und „strategisch ausgerichtet“ gelten können. Eine strategische Ausrichtung ist somit in der kommunalen Integrationspolitik zwar weit verbreitet, bietet aber auch noch Entwicklungspotenziale.

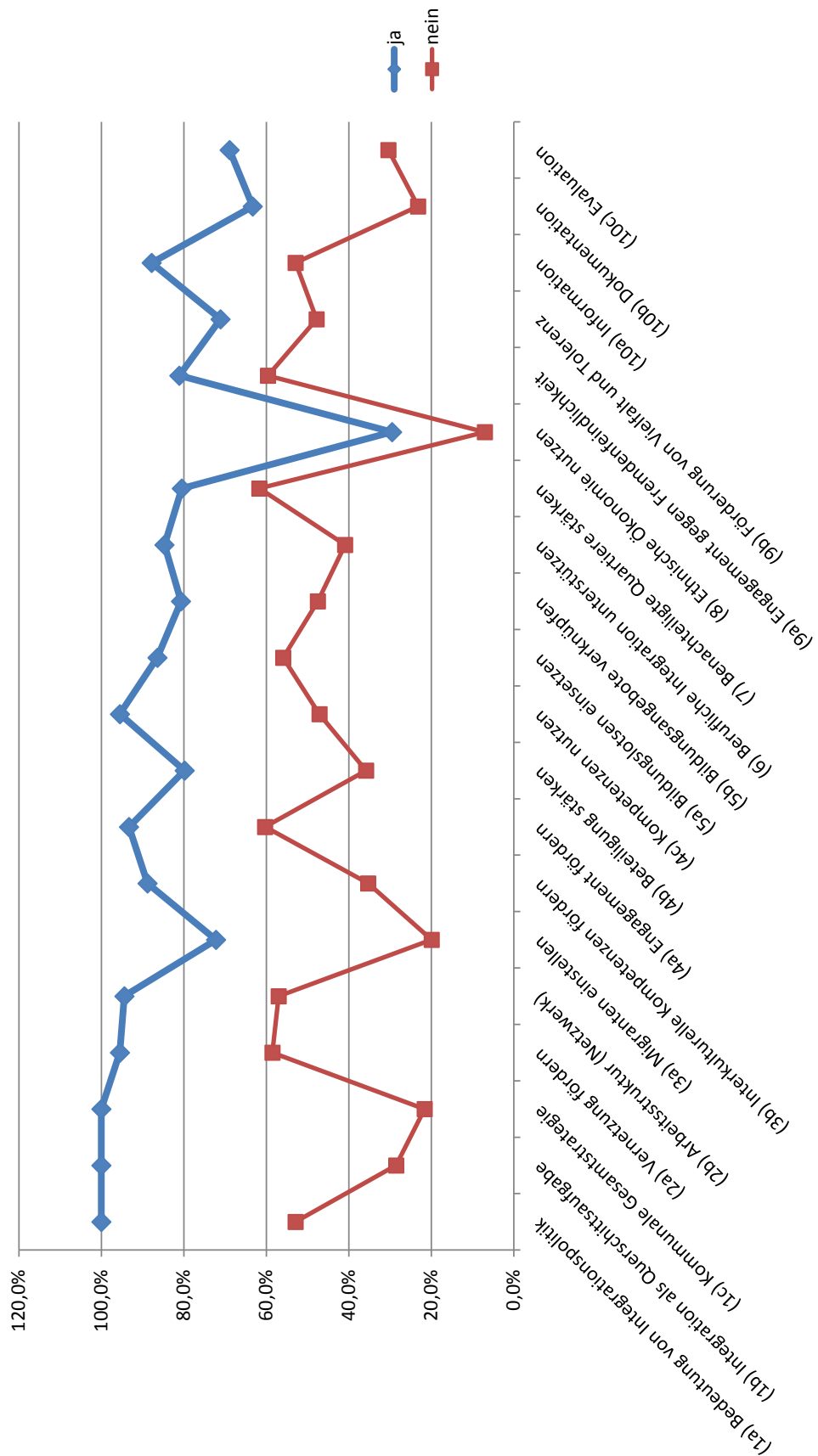
Mit Hilfe von statistischen Zusammenhanganalysen haben wir versucht, die Frage zu klären, welche Faktoren mit einer aktiven und strategisch ausgerichteten Integrationspolitik maßgeblich zusammenhängen. In bivariaten und multivariaten Analysen konnte gezeigt werden, dass vor allem die Gemeindegröße und der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung die integrationspolitische Aktivität und strategische Ausrichtung der Kommunen prägen. Zum Teil spielt auch die Zugehörigkeit zu einem Bundesland eine Rolle.

Andere Faktoren (wie z.B. Arbeitslosenquote, Beschäftigungsquote, Steuereinnahmen), die sich in bivariaten Analysen als statistisch bedeutsam zeigten, waren im Rahmen der multivariaten Analyse nicht mehr signifikant. Es ist aber möglich, dass aufgrund der geringen Fallzahl im Sample real vorhandene Unterschiede multivariat statistisch nicht mehr nachgewiesen werden konnten.

Der Vergleich zwischen strategisch ausgerichteten Kommunen und solchen Kommunen, die die Elemente der strategischen Steuerung noch nicht umgesetzt haben, zeigt sehr ausgeprägte Unterschiede bei der Umsetzung der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände in allen Handlungsfeldern. Die Ergebnisse verdeutlichen die Schlüsselbedeutung der strategischen Steuerung für die Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik. Im Hinblick auf den Aufbau und die Förderung einer strategischen Steuerung der kommunalen Integrationspolitik bieten sich zentrale Anknüpfungspunkte für Förderprogramme von Bund und Ländern.

Die Unterschiede im integrationspolitischen Engagement und der strategischen Ausrichtung von Kommunen lassen sich im Rahmen dieser Studie nicht vollständig erklären, zumal sie auch mit den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten vor Ort, spezifischen kommunalpolitischen Konstellationen, den historisch gewachsenen Pfaden der institutionellen Bearbeitung von Migrationsthemen, dem Ausmaß an bürgerschaftlichem Engagement und sozialem Kapital sowie der lokalen Kooperationskultur zusammenhängen. Wünschenswert wären daher in Zukunft weiterführende, insbesondere qualitativ ausgerichtete Erhebungen, die die Entwicklungslogiken der kommunalen Integrationspolitik, ihre Antriebskräfte und Motive, konzeptionelle Grundlagen und operative Umsetzung, Akteure, Institutionen und Netzwerke sowie nicht zuletzt auch die intendierten und nicht intendierten Wirkungen vor Ort in systematischer und vergleichender Weise in den Blick nehmen.

Abbildung 31: Das integrationspolitische Engagement der strategisch ausgerichteten Kommunen nach Handlungsfeldern im Vergleich



Anlage: Schlüsselfragen für die vergleichende Darstellung nach Handlungsfeldern (siehe Abbildungen 29 bis 31)

- (1a) Welche Bedeutung wird in Ihrer Kommune der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund beigemessen? Antwort: sehr hohe oder hohe Bedeutung
- (1b) Ist Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert? Antwort: ja
- (1c) Gibt es eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, die den örtlichen Bedürfnissen angepasst ist? Antwort: ja
- (2a) Hat Ihre Kommune besondere Anstrengungen unternommen, um eine bessere Vernetzung der Akteure in diesem Handlungsfeld zu fördern? Antwort: ja
- (2b) Gibt es in Ihrer Kommune eine Arbeitsstruktur (Netzwerk), die langfristig aufgestellt ist und über Einzelprojekte hinausgeht? Antwort: ja
- (3a) Unternimmt Ihre Kommune besondere Anstrengungen, um den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Verwaltungen zu erhöhen? Antwort: ja
- (3b) Unternimmt Ihre Kommune besondere Anstrengungen, um die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter in der Verwaltung zu stärken? Antwort: ja
- (4a) Hat Ihre Kommune besondere Anstrengungen unternommen, um das freiwillige Engagement von, für und mit Migranten zu unterstützen und zu fördern? Antwort: ja
- (4b) Hat Ihre Kommune besondere Anstrengungen unternommen, um Menschen mit Migrationshintergrund (und hierunter insbesondere Frauen) stärker an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in den unterschiedlichsten Bereichen des sozialen und politischen Lebens zu beteiligen?
- (4c) Hat Ihre Kommune besondere Anstrengungen unternommen, um die Kompetenzen der Zuwanderer integrationspolitisch zu nutzen? Antwort: ja
- (5a) Werden in Ihrer Kommune Lotsen oder andere Formen der Förderung eingesetzt, um Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder zu unterstützen und zu diesen Angeboten hinzuführen? Antwort: ja
- (5b) Sind die kommunalen Angebote mit denen des Bundes und der Länder verknüpft? Antwort: ja
- (6) Unterstützt Ihre Kommune – als Träger von Aufgaben nach dem SGB II – die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund? Antwort: ja
- (7) Welche Instrumente nutzt Ihre Kommune, um benachteiligte Quartiere zu stärken, die Lebensqualität im und die Identifikation mit dem Quartier zu verbessern und das Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen zu fördern? Antwort: Niedrigschwellige soziale und kulturelle Angebote
- (8) Welche Instrumente nutzt Ihre Kommune, um das Potenzial der ethnischen Ökonomie für den kommunalen Wirtschaftsstandort zu nutzen? Antwort: Stärkere Berücksichtigung der ethnischen Ökonomie im Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderungskonzepte
- (9a) Welche kommunalpolitische Bedeutung wird in Ihrer Kommune der Prävention und Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz beigemessen? Antwort: sehr hohe oder hohe Bedeutung
- (9b) Was unternimmt Ihre Kommune, um Vielfalt und Toleranz zu fördern und Fremdenfeindlichkeit zu fördern? Antwort: Unterstützung örtlicher Netzwerke für Vielfalt und Toleranz
- (10a) Was unternimmt Ihre Kommune, um über die vor Ort verfügbaren Integrationsangebote in geeigneter Weise zu informieren? Antwort: Informationen im Internet zu den Angeboten in der Kommune
- (10b) Was unternimmt Ihre Kommune, um ihre Integrationsanstrengungen zu dokumentieren, zu evaluieren und ggf. zu optimieren? Antwort: Integrationsberichte
- (10c) Was unternimmt Ihre Kommune, um ihre Integrationsanstrengungen zu dokumentieren, zu evaluieren und ggf. zu optimieren? Antwort: Externe Evaluation von Projekten und Maßnahmen

15 Überörtliche Bezüge zum kommunalen Integrationsgeschehen

Zentrale Ergebnisse der Studie

- *Programme und Initiativen von Bund und Ländern:* Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung von Kommunen zeigen, dass knapp drei Viertel der Befragten die Programme und Initiativen von Bund und Ländern als sehr hilfreich oder hilfreich bewerten (73,8 % bzw. 71,5 %). Als besonders hilfreich bewertet wird die Unterstützung durch das Land von den Kommunen in Nordrhein-Westfalen, wo das Förderprogramm KOMM-IN ein hohes Ansehen genießt. Die Wertschätzung der Unterstützung durch Bund und Länder wird darüber hinaus sehr stark von der Größe der Gemeinde beeinflusst. Sehr hoch ist sie vor allem in Großstädten (89,2 % bzw. 77,0 %), gefolgt von Landkreisen (79,1 % bzw. 80,4 %) und Mittelstädten (68,6 % bzw. 71,4 %). In Kleinstädten und Gemeinden werden die Programme von Bund und Ländern demgegenüber von rund der Hälfte der Kommunen als eher unbedeutend, wenig hilfreich oder nicht hilfreich bewertet (50,0 % bzw. 48,6 %). Das deutet darauf hin, dass der Zuschnitt dieser Programme noch zu wenig auf die spezifischen Bedarfe und Möglichkeiten von kleinen Gemeinden ausgerichtet ist.
- *Überörtliche Netzwerke, Programme und Wettbewerbe* haben die Entwicklung von kommunalen Integrationskonzepten und Handlungsstrategien im vergangenen Jahrzehnt in hohem Maße angeregt und unterstützt. Die Kommunen nutzen eine Vielzahl von Förderinstrumenten und Netzwerken, wobei Programme des Europäischen Sozialfonds (65,2 %), Maßnahmen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (60,7 %) und das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ (59,2 %) am häufigsten genannt werden. Die verschiedenen Instrumente werden allerdings von größeren Kommunen sehr viel häufiger als von kleinen Kommunen genutzt. Die meisten Kommunen bewerten die

Programme und Netzwerke, an denen sie beteiligt sind, positiv. Das gilt insbesondere für das Programm „Soziale Stadt“, die Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) und die Maßnahmen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die von fast zwei Dritteln aller Kommunen, die hierzu Angaben gemacht haben, als „besonders wichtig“ eingeschätzt werden. Es zeigen sich allerdings bemerkenswerte Unterschiede nach Gemeindegrößen.

- *Entwicklungsperspektiven:* Die Kommunen sehen einen besonderen Handlungs- und Unterstützungsbedarf insbesondere bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik und im Handlungsfeld Sprache und Bildung: Drei Viertel der antwortenden Kommunen wünschen sich Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen der kommunalen Integrationsarbeit. Zu den Vorschlägen gehören eine bessere finanzielle Förderung der kommunalen Integrationsarbeit, ein Wandel von der Projekt- zur Strukturförderung und die Verankerung kommunaler Integrationsangebote als Regelleistungen. Gefordert werden zudem eine verbesserte Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse, die Erleichterung von Einbürgerungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Ausländerrecht, eine Verbesserung von Beteiligungsmöglichkeiten und die Rücknahme von Kürzungen beim Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. Einen besonderen Unterstützungsbedarf sehen die Kommunen darüber hinaus vor allem im Handlungsfeld Sprache und Bildung. Zu den Vorschlägen gehören eine Ausweitung der Sprachförderung in Kitas und Schulen, mehr Förderungen im schulischen Bereich und mehr Maßnahmen zur Unterstützung beim Übergang Schule-Beruf. Vom Bund wünschen sich die Kommunen vor allem eine weitere Unterstützung im Bereich der Sprachförderung. Die Vorschläge beziehen sich insbesondere auf eine Ausweitung, Verbesserung und

Weiterentwicklung der Integrationskurse und deren Ergänzung durch weiterführende Sprach- und Integrationsangebote.

Bedeutung von Programmen und Initiativen der Bundesländer

In ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan unterstreichen die Länder die „hohe Bedeutung von Integration für den Zusammenhalt und die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft“.²⁴⁹ Zentrale Voraussetzungen für eine „effektive, praxisnahe und bürgerorientierte Integrationspolitik“ seien hierbei die Kooperation von Bund, Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft sowie eine Vernetzung der Angebote. Die Länder würdigen die Kommunen als „zentrale integrationspolitische Akteure“ und betonen die „vielfältigen Leistungen“, die diese bereits erbracht haben und deren Weiterentwicklung sie gemeinsam mit ihnen gestalten wollen.²⁵⁰

Inzwischen verfügen fast alle Bundesländer über Integrationskonzepte, integrationspolitische Leitlinien oder Handlungsprogramme zur Integration von Migrantinnen und Migranten. Die meisten Konzepte und Leitlinien der Bundesländer betonen, dass Integrationspolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist. Die Aufwertung des Politikfeldes, die Weiterentwicklung von Förderinstrumenten und die Verstärkung des Erfahrungsaustausches über zentrale Integrationsthemen, Erfolge und Herausforderungen haben in einigen Ländern zu einer neuen Dynamik in der kommunalen Integrationspolitik beigetragen, Innovationen angeregt und Strukturbildungen gefördert. Allerdings werden in den Ländern sehr unterschiedliche Wege einer gezielten Förderung der kommunalen Integrationsarbeit beschritten, die sich im Hinblick auf Konzeption, Ressourceneinsatz und Zielstellungen zum Teil erheblich voneinander unterscheiden.

Im Land Nordrhein-Westfalen wurde im April 2005 – auf der Grundlage einer von allen Fraktionen mitgetragenen „Integrationsoffensive“ des Landtags vom 19. Juni 2001 – das Programm „Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land NRW (KOMM-IN NRW)“ aufgelegt. Das Programm soll Städte, Gemeinden und Kreise bei den Bemühungen unterstützen, „ihre Verwaltungen zu öffnen, Transpa-

renz über Integrationsangebote herzustellen, effiziente Vernetzungen zu bewirken und zu einer systematischen Steuerung von Integrationsprozessen, zu einem kommunalen Integrationsmanagement zu gelangen“.²⁵¹ Am Landesprogramm KOMM-IN NRW haben seit dem Start im April 2005 insgesamt 123 Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit insgesamt 359 Projekten teilgenommen. Gefördert wurden 101 Städte und 22 Kreise in einem Umfang von rund 15 Mio. Euro (Stand: 10.09.2010).²⁵²

Das Land Hessen hat gemeinsam mit Vertretern der Kommunen ein Rahmenkonzept für kommunale Integrationsstrategien mit Leitlinien zur Integration sowie Empfehlungen für Strukturen und Maßnahmen kommunaler Integrationspraxis erarbeitet. Das Konzept „Land und Kommunen – Hand in Hand für eine gute Integration“ wurde im Dezember 2005 vorgestellt und – nach Diskussionen in Kommunen und integrationsrelevanten Institutionen – im März 2007 verabschiedet.²⁵³ Im Rahmen des Programms „Modellregionen Integration“ soll mit ausgewählten Städten und Landkreisen²⁵⁴ „ein ganzheitliches Handlungskonzept ausgearbeitet werden, das beispielgebend auch für andere Kommunen sein kann“.²⁵⁵ Die Hessische Landesregierung stellt für dieses Programm, das in den Jahren 2009 bis 2013 umgesetzt wird, jährlich 1,3 Mio. Euro zur Verfügung. Aus diesen Mitteln sollen die Projektkoordination vor Ort und die Förderung von Projekten mit Modellcharakter finanziert werden.²⁵⁶

Das Land Niedersachsen unterstützt die kommunale Integrationsarbeit seit 2005 im Rahmen des zuletzt im November 2008 aktualisierten „Handlungsprogramms Integration“ durch die Einrichtung von 15 „Leitstellen für Integration“ in Landkreisen und kreisfreien Städten.

251 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Förderkonzept 2011. Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen (KOMM-IN NRW), S. 2

252 www.lum.nrw.de/Foerderprogramme/KOMM-IN_NRW/Projektlisten/index.php. Zugriff: 15.09.2011.

253 Vgl. Hessisches Sozialministerium: Land und Kommunen – Hand in Hand für eine gute Integration. Leitlinien und Handlungsempfehlungen für kommunale Integrationsprozesse. Wiesbaden 2005.

254 Ausgewählt wurden vier Städte und zwei Landkreise: Stadt Offenbach, Stadt Wetzlar, Hochtaunuskreis, Stadt Wiesbaden, Stadt Kassel und Main-Kinzig-Kreis.

255 www.integrationskompass.de/ca/b/zv. Zugriff: 15.09.2011.

256 www.integrationskompass.de/ca/bm/zx. Zugriff: 15.09.2011.

249 Die Bundesregierung 2007, S. 22.

250 Ebd. 2007, S. 22.

In den Leitstellen sollen „alle kommunalen Aufgaben, die sich auf die Integration auswirken, in den Blick genommen und alle Behörden, Stellen, Verbände und Organisationen, die am Thema Integration arbeiten, zusammengebracht werden“.²⁵⁷ Das Land Sachsen-Anhalt fördert auf der Grundlage einer Richtlinie des Innenministeriums über die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der kommunalen Integrationsarbeit im Land Sachsen-Anhalt seit 2008 „Koordinierungsstellen für Integration“ in den Landkreisen und kreisfreien Städten, „um die Integration von Migrantinnen und Migranten sowie ein interkulturelles Zusammenleben zu fördern“.²⁵⁸

In der schriftlichen Befragung zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland wurde Städten, Gemeinden und Kreisen die Möglichkeit geboten, die Bedeutung von Programmen und Initiativen des Bundeslandes für die kommunalen Integrationsanstrengungen zu bewerten. Zur Auswahl standen hierbei die Kategorien „sehr hilfreich“, „hilfreich“, „eher unbedeutend“, „wenig hilfreich“ und „nicht hilfreich“. Die Kommunen wurden ferner um Antworten auf die Frage gebeten, welche Rahmenbedingungen auf Landesebene dazu beitragen könnten, kommunale Integrationsprozesse stärker zu befördern und wo sie einen besonderen Unterstützungsbedarf sehen. In beiden Fällen wurde den Befragten zudem die Möglichkeit eingeräumt, die Bewertung näher zu erläutern.

Zu den zentralen Ergebnissen gehört, dass 71,5 % der Kommunen die Programme und Initiativen ihres Bundeslandes als sehr hilfreich oder hilfreich bewerten; 23,4 % der Kommunen stufen sie als eher unbedeutend, 4,2 % als wenig hilfreich oder nicht hilfreich ein. Dabei zeigen sich einige bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Bundesländern:

- In Nordrhein-Westfalen bewerten 91,0 % der Kommunen die Politik ihres Bundeslandes als sehr hilfreich oder hilfreich, wobei vor allem der sehr hohe Anteil von Kommunen, die die Politik des Landes als sehr hilfreich einstufen (44,6 %), hervorsteicht.
- In Hessen gibt es eine starke Spreizung der Werte – von Kommunen, die die Politik des Landes als sehr hilfreich beurteilen (20,8 %) bis zu jenen, die sie als eher unbedeutend oder wenig hilfreich bewerten (37,5 %).
- In Bayern wird die Politik des Landes von einer Mehrheit der Kommunen (60 %) als eher unbedeutend, wenig oder nicht hilfreich eingeschätzt.

Bemerkenswert ist ferner, dass der Anteil der Kommunen, die die Politik ihres Landes als sehr hilfreich oder hilfreich bewerten, in den neuen Bundesländern mit 85,7 % deutlich über dem Durchschnitt aller Länder liegt (vgl. *Abbildung 32*).

Der Anteil der Kommunen, die die Politik ihres Bundeslandes für sehr hilfreich oder hilfreich halten, ist in Großstädten, Mittelstädten und Landkreisen deutlich höher als in Kleinstädten und Gemeinden (vgl. *Abbildung 33*).

257 www.integrationsbeauftragte.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=4904&psmand=16. Zugriff: 15.09.2011.

258 www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=39731. Zugriff: 15.09.2011.

Abbildung 32: Bedeutung von Programmen und Initiativen des Bundeslandes für die kommunale Integrationsarbeit nach Ländern

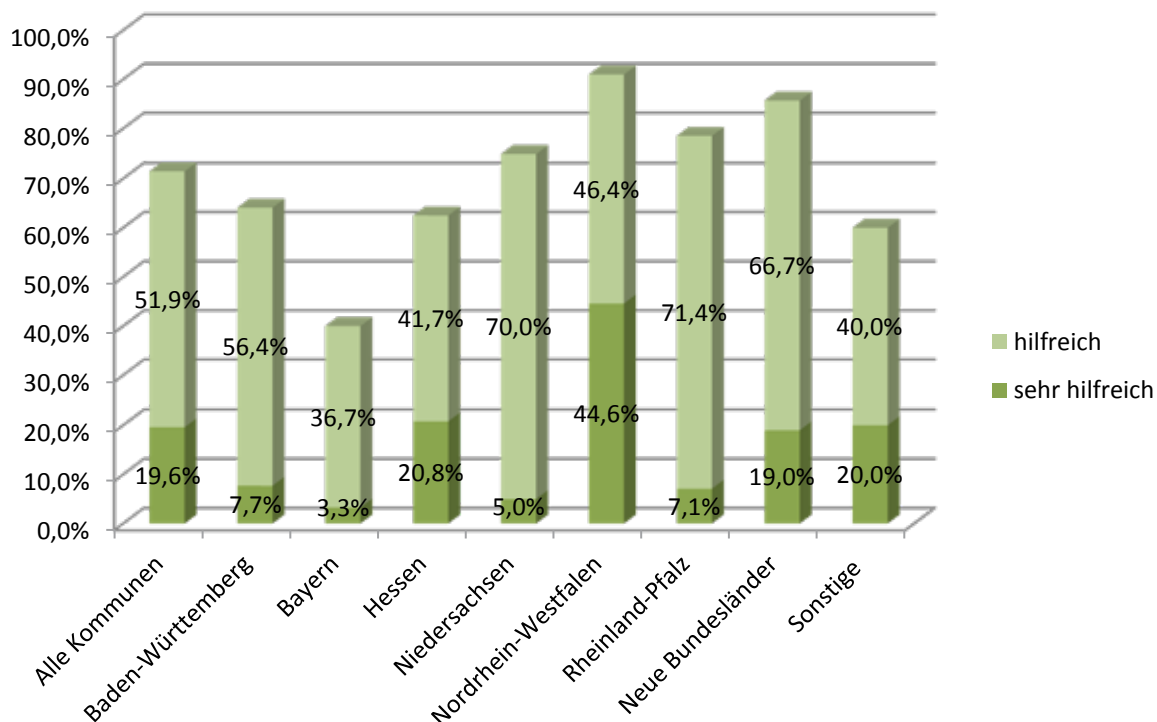
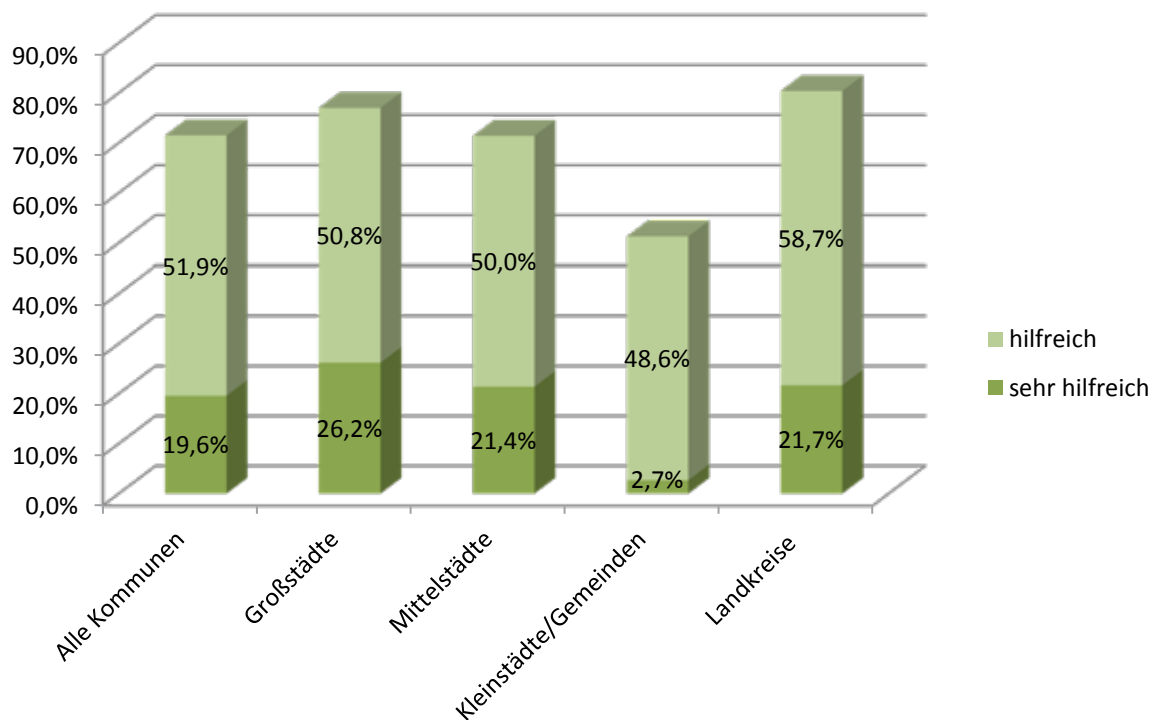


Abbildung 33: Bedeutung von Programmen und Initiativen des Bundeslandes für die kommunalen Integrationsanstrengungen nach Gemeindegrößen



Die zum Teil markanten Unterschiede in der Bewertung von Programmen und Initiativen der Bundesländer bleiben aber selbst bei Berücksichtigung der Gemeindegröße und des Migrantenanteils bestehen, wie beispielsweise ein Vergleich zwischen Bayern und Nordrhein-Westfalen eindrucksvoll belegt: In Bayern bewerten 20,0 % der Großstädte, 44,4 % der Mittelstädte, 40,0 % der Kleinstädte/Gemeinden und 50,0 % der Landkreise die Unterstützung der kommunalen Integrationsanstrengungen durch das Land als sehr hilfreich oder hilfreich; in Nordrhein-Westfalen sind es demgegenüber 91,7 % der Großstädte, 89,5 % der Mittelstädte, 75,0 % der Kleinstädte/Gemeinden und 100 % der Landkreise.

In den Erläuterungen zur Beantwortung der Frage, aber auch in den vertiefenden Gesprächen mit den Kommunen wird betont, dass die übergeordneten Programme hilfreich seien, da sie einen „Rahmen und Anreiz für eigene Planungen und Projekte“ schaffen. Im Folgenden führen wir einige Einschätzungen aus den Fragebögen und Interviews mit kommunalen Vertretern an:

- „Durch Förderprogramme werden zusätzliche Ressourcen geschaffen, die kommunal genutzt werden können, für bessere Transparenz, Vernetzung und Steuerung“.
- „Ohne diese Unterstützung wären viele der wichtigen Initiativen und Angebote nicht umsetzbar, da es keine Pflichtleistungen sind und die Haushaltslage leider eingeschränkt ist“.

Zugleich wird aber auch beklagt, dass „alle kommunalen Anstrengungen [...] im Bereich der freiwilligen Leistungen angesiedelt (sind) – d.h. bedingt durch knappe Kassen bis hin zu defizitären Haushalten stehen Personal und Finanzmittel nicht ausreichend zur Verfügung“, um den geforderten Eigenanteil bei übergeordneten Programmen zu leisten oder eine Weiterführung von Maßnahmen zu finanzieren:

- „Kleinere Kommunen verfügen nicht über ausreichende personelle Ressourcen, um diese (übergeordneten Programme) zu nutzen und anzuwenden.“
- „Eine Förderung erfolgt ausschließlich projektbezogen und damit fehlt es an Nachhaltigkeit. Eine institutionelle Förderung wäre effektiver und sinnvoller.“

- „Das große Problem: Zu geringe Fördersätze und zu kurze Projektlaufzeiten (immer nur Anschubfinanzierung.“
- „Integration stellt derzeit noch keine Pflichtaufgabe für die Kommunen dar. Insofern sind wir als Haushaltssicherungskommune in unseren Handlungsspielräumen deutlich eingeschränkt“.

Die Wertschätzung einer gezielten Unterstützung durch die Landespolitik spiegelt sich auch in den Anmerkungen vieler nordrhein-westfälischer Kommunen wider: Immer wieder wird auf das Förderprogramm KOMM-IN NRW (allein 20 Nennungen in den Antwortbögen), aber auch auf die Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) und die Integrationsagenturen verwiesen, da diese wesentliche „Standbeine“ und „Bausteine“ der kommunalen Integrationsarbeit seien (Innovation, Prozessunterstützung, Strukturentwicklung). Von Großstädten in Bayern wird demgegenüber darauf verwiesen, dass die kommunalen Bemühungen „in manchen Bereichen bereits weiter als die bayerischen Empfehlungen“ sind.

Bedeutung von Programmen und Initiativen des Bundes

Die Neuausrichtung der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik (reformiertes Staatsangehörigkeitsrecht 2000, Zuwanderungsgesetz von 2005), die stärkere Förderung der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern (Sprach- und Integrationskurse, Migrationserstberatung) und die Entstehung eines veränderten Verständnisses von Integrationspolitik als gemeinsame Aufgabe und Herausforderung von Bund, Ländern und Kommunen (Nationaler Integrationsplan 2007, Nationaler Aktionsplan 2010) haben die Akzeptanz und die Handlungsspielräume einer aktiven kommunalen Integrationspolitik erheblich erhöht.

In der schriftlichen Befragung wurden die Kommunen gebeten, die Bedeutung von Programmen und Initiativen des Bundes für die kommunalen Integrationsanstrengungen zu bewerten. Zur Auswahl standen wiederum die Kategorien „sehr hilfreich“, „hilfreich“, „eher unbedeutend“, „wenig hilfreich“ und „nicht hilfreich“. Die Kommunen wurden zudem gefragt, was der Bund tun könnte bzw. sollte, um kommunale Integrationsprozesse stärker zu befördern und wo sie einen besonderen Unterstützungsbedarf sehen. In

beiden Fällen wurde den Kommunen zudem Raum für Erläuterungen geboten.

Die Ergebnisse zeigen, dass 73,8 % der Kommunen die Programme und Initiativen des Bundes als sehr hilfreich oder hilfreich bewerten; etwas mehr als ein Viertel der Kommunen stufen die Unterstützung durch den Bund demgegenüber als eher unbedeutend (20,6 %), wenig hilfreich (4,2 %) oder nicht hilfreich (1,4 %) ein. Die Programme und Initiativen des Bundes werden somit etwas besser als die der Länder bewertet. Allerdings zeigen sich auch hier einige bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Bundesländern. Alle Stadtstaaten und 82,1 % der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen bewerten die Politik des Bundes als sehr hilfreich oder hilfreich. In den neuen Bundesländern trifft dies sogar auf 95,2 % der Kommunen zu. Deutlich unter dem Durchschnitt liegt die Wertschätzung der Kommunen für die Unterstützung des Bundes in Bayern (57,1 %), Niedersachsen (63,2 %) und Hessen (66,7 %) (vgl. *Abbildung 34*):

Der Anteil der Kommunen, die die Programme und Initiativen des Bundes für sehr hilfreich oder hilfreich halten, wird deutlich von der Gemeindegröße beeinflusst (vgl. *Abbildung 35*): Am höchsten ist die Wertschätzung in Großstädten (89,2 %), gefolgt von Landkreisen (79,1 %), Mittelstädten (76,6 %) sowie Klein-

städten und Gemeinden (50,0 %). Anders ausgedrückt: Jede zweite Kleinstadt oder Gemeinde empfindet die Unterstützung des Bundes für ihre kommunale Integrationsarbeit als eher unbedeutend (38,9 %), wenig hilfreich (5,6 %) oder nicht hilfreich (5,6 %).

In den Erläuterungen zur Beantwortung der Frage werden vor allem der Nationale Integrationsplan, die gesetzlich verankerten Angebote (Integrationskurse, Migrationsberatung) und die einschlägigen Bundesprogramme (Integrationsprogramm, Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, „Stärken vor Ort“ etc.) als „sehr bedeutend“ oder sogar „unverzichtbar“ für die kommunale Integrationsarbeit hervorgehoben: „Ohne diese Unterstützung wären viele der wichtigen Initiativen und Angebote nicht umsetzbar.“ Am häufigsten genannt werden in diesem Zusammenhang die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) finanzierten Integrationskurse; mehrfach hervorgehoben wird aber auch die Anregungs-, Orientierungs- und Unterstützungsfunktion von Initiativen und Programmen des Bundes (v.a. der Nationale Integrationsplan) für die Entwicklung kommunaler Integrationskonzepte und die Stärkung der kommunalen Integrationsarbeit.

Beklagt werden der hohe bürokratische Aufwand, der mit vielen Programmen verbunden sei, undurchsichtige Förderentscheidungen und mangelnde Abstimmungen.

Abbildung 34: Bedeutung von Programmen und Initiativen des Bundes nach Ländern

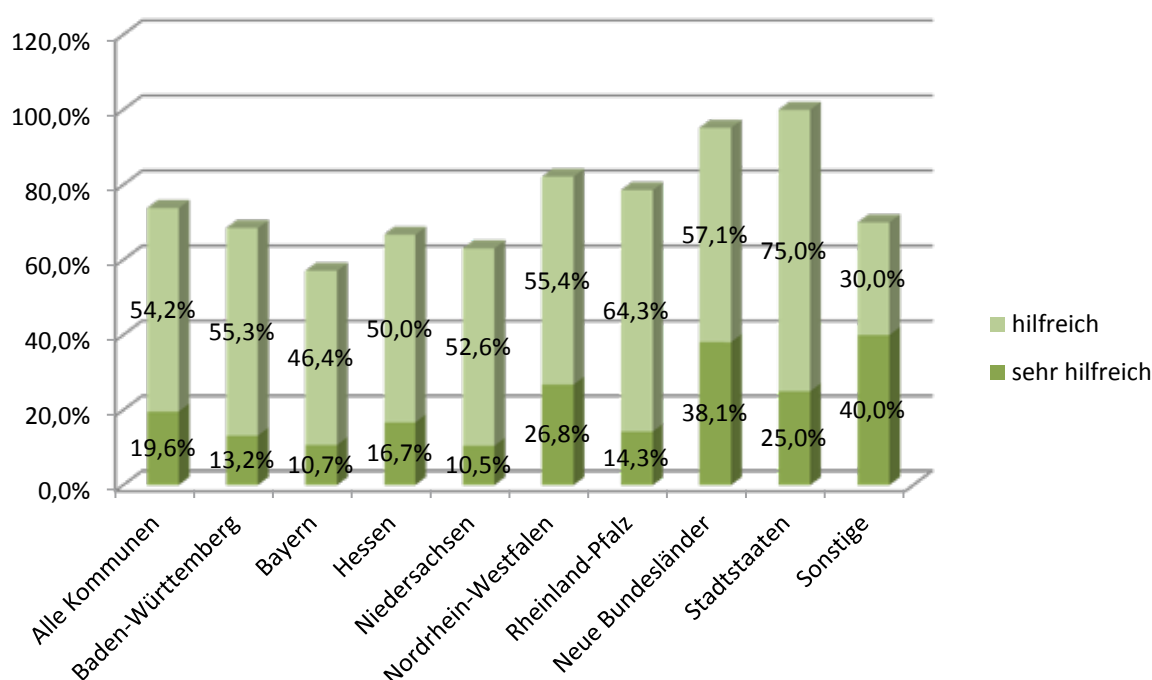
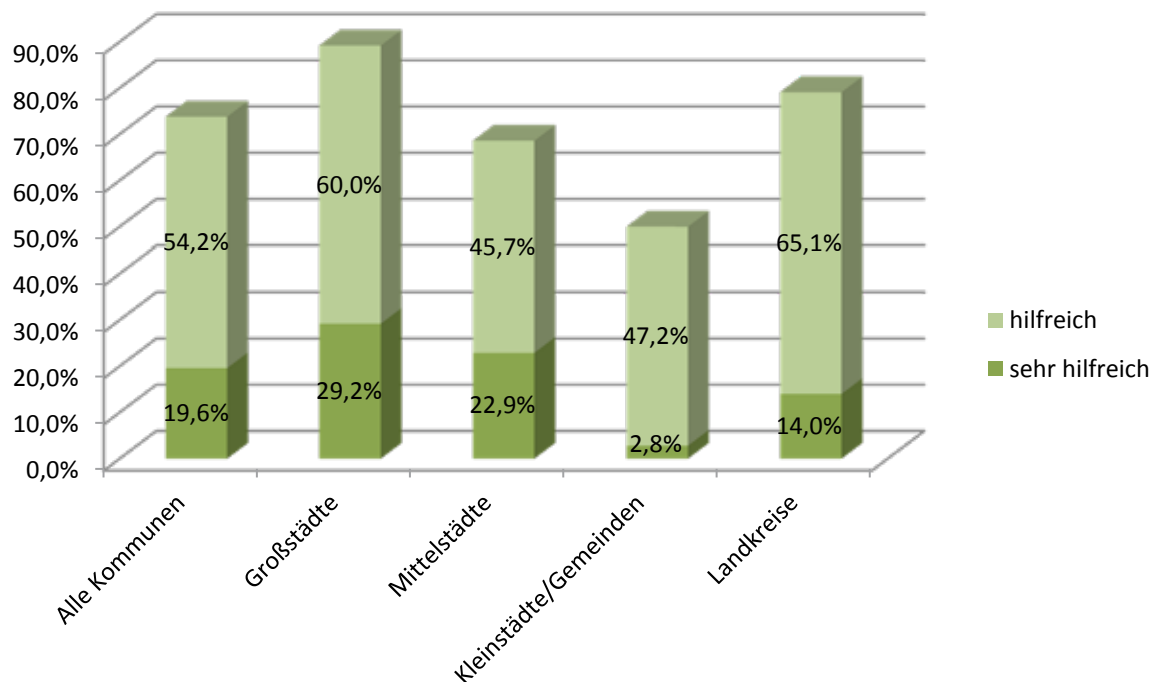


Abbildung 35: Bedeutung von Programmen und Initiativen des Bundes für die Integrationsanstrengungen der Kommunen nach Gemeindearten



Die massive Kürzung des Programms „Soziale Stadt“ im Jahr 2011 wird als „kontraproduktiv“ und „nicht nachvollziehbar“ bezeichnet. Gefordert werden eine stärkere Anpassung von Programmen und Maßnahmen an die „realen Bedingungen vor Ort“ (unter besonderer Berücksichtigung von Bedarfen in ländlichen Gebieten und kleineren Gemeinden), eine „Weiterentwicklung der Integrationskurse“ (Erweiterung des Teilnehmerkreises durch Veränderung der Anspruchsvoraussetzungen, inhaltliche/strukturelle Optimierung der Kurse, Abbau bürokratischer Anforderungen an die Träger), die Bereitstellung von Finanzmitteln für eine flächendeckende Umsetzung von Maßnahmen und ein Ausbau der Regelförderung.

Beteiligung der Kommunen an überörtlichen Netzwerken, Programmen und Wettbewerben

Überörtliche Programme („Soziale Stadt“, „Lernen vor Ort“, „Stärken vor Ort“, KOMM-IN NRW), nationale Wettbewerbe (z.B. „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall – Strategien kommunaler Integrationspolitik“) und internationale Netzwerke (z.B. CLIP-Netzwerk „Cities for Local Integration Policy“) haben die Handlungsspielräume einer kommunalen Integrationspolitik in der vergangenen Dekade deutlich erweitert. Hinzu kommen Impulse durch regionale oder bundesweite

Netzwerke (z.B. Qualitätszirkel kommunale Integrationspolitik) und aus verschiedenen Institutionen der Europäischen Union. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist auch die Unterstützung durch Fachverbände (KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) und durch Stiftungen (Bertelsmann, Bosch, Hertie, Mercator, Schader u.a.).

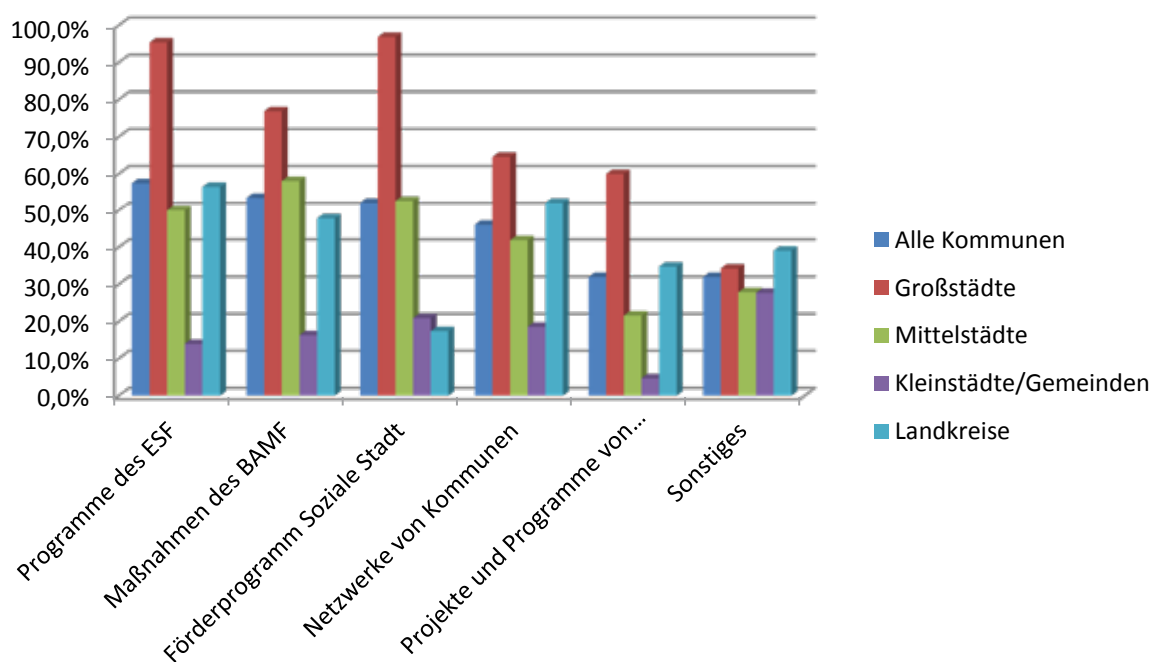
Mit Hilfe des Fragebogens zum Stand der kommunalen Integrationspolitik wurde auch die Beteiligung der Kommunen an überörtlichen Netzwerken, Programmen oder Wettbewerben erhoben. Gefragt wurde nach dem Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt, Programmen des Europäischen Sozialfonds (ESF), Maßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Projekten und Programmen von Stiftungen sowie Netzwerken von Städten, Gemeinden und Landkreisen. Die Kommunen wurden zudem um eine Einschätzung gebeten, welche dieser Netzwerke, Programme und Wettbewerbe für sie besonders wichtig sind.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Kommunen eine Vielzahl von Förderinstrumenten und Netzwerken nutzen, wobei Programme des ESF (65,2 %), Maßnahmen des BAMF (60,7 %) und das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ (59,2 %) am häufigsten genannt werden. Es folgen

Netzwerke von Städten, Gemeinden und Landkreisen (52,2 %), Projekte und Programme von Stiftungen (36,3 %) und „Andere“ (36,3 %).²⁵⁹ Die verschiedenen Instrumente und Netzwerke werden von Großstädten, Mittelstädten und Landkreisen sehr viel häufiger als von Kleinstädten und Gemeinden genutzt, wobei einige Unterschiede nach Gemeindegrößen besonders bemerkenswert erscheinen (vgl. *Abbildung 36*):²⁶⁰

- *Programme des Europäischen Sozialfonds* werden von fast allen Großstädten und von mehr als der Hälfte der Mittelstädte und Landkreise genutzt.
- *Maßnahmen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge* werden von mehr als drei Viertel der Großstädte und rund der Hälfte der Mittelstädte und Landkreise genannt.
- Von Großstädten und Kleinstädten/Gemeinden wird das *Förderprogramm „Soziale Stadt“* am häufigsten genannt: 96,9 % der Großstädte, aber auch 20,9 % der Kleinstädte und Gemeinden im Sample nutzen dieses Instrument.
- *Netzwerke von Kommunen* werden vor allem von Landkreisen genutzt, sind aber auch bei Großstädten und Mittelstädten relativ stark verbreitet.
- *Projekte und Programme von Stiftungen* spielen vor allem in Großstädten und Landkreisen eine größere Rolle und werden von Mittelstädten und Kleinstädten/Gemeinden eher selten genannt.

Abbildung 36: Beteiligung der Kommunen an überörtlichen Netzwerken, Programmen und Wettbewerben nach Gemeindegrößen



259 Die Prozentangaben beziehen sich auf die Kommunen, die mindestens eine Form der Beteiligung nennen (N = 201), nicht auf alle Kommunen im Sample. 27 Kommunen können in ihrem Antwortverhalten nicht eingeordnet werden (sie haben die Frage nicht beantwortet oder wenden keine der Maßnahmen an).

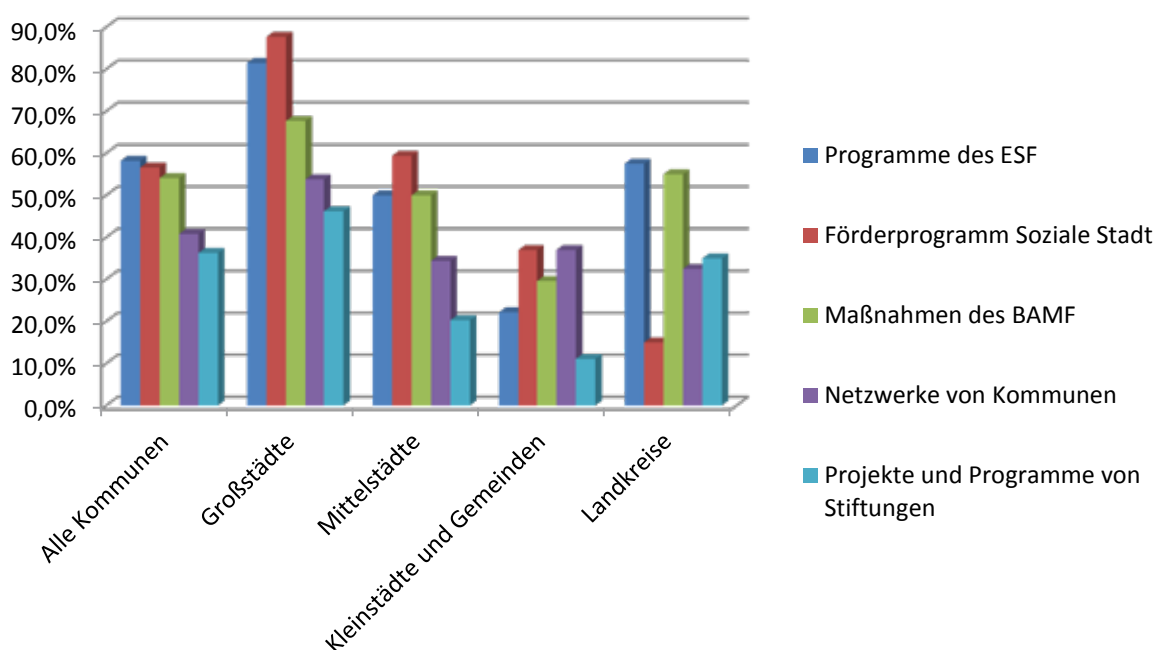
260 Die Prozentangaben beziehen sich auf alle Kommunen im Sample (N = 228), um eine Überschätzung der Aktivitäten von Kommunen und eine Unterschätzung der Unterschiede nach Gemeindetypen zu vermeiden (siehe auch die Erläuterungen im Tabellenband, der gesondert als elektronische Datei veröffentlicht wird).

Die weitaus überwiegende Mehrheit der Kommunen bewertet die Programme und Maßnahmen, an denen sie beteiligt sind, als „besonders wichtig“. Das gilt insbesondere für das Programm „Soziale Stadt“, die Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) und die Maßnahmen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Diese Programme und Maßnahmen werden insgesamt von fast zwei Dritteln aller Kommunen, die mindestens an einem Programm beteiligt sind oder eine Maßnahme anwenden, als besonders wichtig eingeschätzt. Es zeigen sich allerdings wieder einige bemerkenswerte Unterschiede nach Gemeindegrößen (vgl. Abbildung 37):

- *Großstädte* stufen insbesondere das Programm „Soziale Stadt“ und die Programme des ESF als besonders wichtig ein (über 80 %). Bemerkenswert ist zudem die relativ hohe Wertschätzung für Projekte und Programme von Stiftungen, die von nahezu der Hälfte der Großstädte genannt werden.

- Für *Mittelstädte* ist das Förderprogramm „Soziale Stadt“ am wichtigsten, gefolgt von Programmen des ESF und Maßnahmen des BAMF (mit Werten von 50 bis 59 %).
- *Kleinstädte und Gemeinden* bewerten vor allem das Förderprogramm „Soziale Stadt“ als besonders wichtig, noch vor kommunalen Netzwerken und Maßnahmen des BAMF.
- *Landkreise* schätzen vor allem Programme des ESF und Maßnahmen des BAMF. Jeder dritte Kreis nennt zudem Projekte und Programme von Stiftungen.

Abbildung 37: Programme und Netzwerke, die für die Kommunen „besonders wichtig“ sind, nach Gemeindegrößen



Erwartungen der Kommunen an die Politik von Bund und Ländern

Die Kommunen wurden in der schriftlichen Befragung um Einschätzungen gebeten, welche Rahmenbedingungen auf Landesebene dazu beitragen könnten, kommunale Integrationsprozesse stärker zu unterstützen (Frage 43) bzw. was der Bund tun könnte bzw. sollte, um kommunale Integrationsprozesse zu befördern (Frage 45). Mit den Antworten auf die offenen Fragen konnten die Kommunen angeben, in welchen Bereichen sie einen besonderen Unterstützungsbedarf sehen. Von diesen Möglichkeiten haben mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen Gebrauch gemacht. Die Antworten zeigen, dass es einen besonderen Unterstützungsbedarf der Städte, Gemeinden und Landkreise vor allem bei den Rahmenbedingungen der kommunalen Integrationspolitik und im Handlungsfeld Sprache und Bildung gibt.

Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik

Von den Ländern wünschen sich drei Viertel der antwortenden Kommunen eine Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik. Hierzu gehören vor allem

- eine verstärkte finanzielle Förderung der kommunalen Integrationsarbeit („stärkere Unterstützung von Kommunen als „Orte der Integration“; jährliche Bewilligung einer Pauschalförderung für „Kommunen mit einem hohen Förderbedarf für die Integrationsarbeit“, damit diese nicht über zahlreiche Förderprogramme Ressourcen akquirieren müssen);
- ein Wandel von der Projekt- zur Strukturförderung („nicht nur zeitlich begrenzte Projektförderung, sondern langfristige Strukturförderung (Organisation/Personal). Weg von Projektförderungen hin zu Programmlinien, die auf längere Zeiträume hin Strukturentwicklung und Kontinuität sicherstellen können“);
- eine stärkere Verknüpfung von Förderprogrammen mit kommunalen Integrationsmaßnahmen („stärkere Anbindung von Integrationsmaßnahmen an die Kommune“, „Orientierung von Förderprogrammen an den Bedürfnissen der Kommune“) sowie

- die Verankerung kommunaler Integrationsmaßnahmen als Regelleistungen („Pflichtaufgabe analog Gleichstellungsgesetz“; „Festlegung der Integrationsförderung als kommunale Pflichtaufgabe (kein freiwilliges Angebot)“; „Integrationsgesetz mit Festschreibung, dass Integration Pflichtaufgabe wird und im Rahmen des Konnexitätsprinzips eine finanzielle Grundaussstattung erfolgt“).

Gefordert werden zudem eine stärkere Verankerung des Themas in der Landespolitik (Integrationsgesetz, Integrationskonzept, Förderprogramme auch für Migrantenselbstorganisationen, „Schaffung eines Ministeriums für Integration mit personeller und materieller Infrastruktur, das kommunale Impulse aufgreifen und selbst Impulse setzen kann“, eine „interkulturelle Öffnung der Landesbehörden“; „gesetzliche Verankerung der Funktion der Integrationsbeauftragten auf kommunaler Ebene“), Verbesserungen in den Bereichen Kommunikation, Transparenz und Vernetzung (landesweite Arbeitskreise, „Übersicht über im Land geförderte Projekte“, Transparenz bei Fördermaßnahmen, Schaffung von „Begegnungsmöglichkeiten für Projektträger und Nutzer auf Landesebene“; „Vernetzungen der Integrationsbeauftragten auf Landesebene“, „stärkere Zusammenarbeit und Austausch des Landes mit der Kommune“, stärkere Einbeziehung von Kommunen und Trägern der Integrationsarbeit in Entscheidungsprozesse), eine Verbesserung der Datengrundlagen zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund und die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer aus Drittstaaten.

Eine Reihe von Kommunen aus Nordrhein-Westfalen nimmt in positiver Weise Bezug auf das Förderprogramm KOMM-IN NRW und spricht sich für eine Fortführung, Ausweitung und Flexibilisierung des Programms aus („Städte und Kommunen mit hohen Haushaltsdefiziten sind dringend auf Fördergelder in diesen Bereichen angewiesen“).

Vom *Bund* wünschen sich die Kommunen ebenfalls eine stärkere finanzielle Unterstützung der Kommunen, die Förderung nachhaltiger Strukturen in der Integrationsarbeit, die gesetzliche Verankerung von Integrationsaufgaben sowie eine stärkere Abstimmung von integrationspolitischen Strategien zwischen Bund, Ländern und Kommunen:

- „Statt Förderung von Modellprojekten: nachhaltige Sicherung der Gemeindefinanzen. [...] Stärkung der Einnahmen von Gemeinden auf struktureller Ebene. Aufhebung des Kooperationsverbots im Grundgesetz“;
- Schaffung von „Rahmenbedingungen, die die Integrationsarbeit als Querschnittsaufgabe in allen gesellschaftlich Ebenen festlegen und Beteiligungspflicht von Integrationsstellen ähnlich der Beteiligungsregelungen der Frauenbeauftragten“;
- „Der Bund soll eine neue Form/Struktur der Zusammenarbeit mit den Kommunen erarbeiten“;
- „Stärkere Einbindung der Kommunen in Bundesgremien zu Integrationsthemen und Einbeziehung bei neuen Planungen“.

Weitere Forderungen beziehen sich auf eine verbesserte Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse, die Erleichterung von Einbürgerungen, Vereinfachungen und Verbesserungen des Ausländerrechts, die Verbesserung von Beteiligungsmöglichkeiten, die Rücknahme von Kürzungen im Bund-Länder-Programm Soziale Stadt.

Unterstützung durch Bund und Länder im Handlungsfeld Sprache und Bildung

Einen besonderen Unterstützungsbedarf sehen die Kommunen – neben der Verbesserung der Rahmenbedingungen der kommunalen Integrationsarbeit – vor allem im Handlungsfeld Sprache und Bildung. Mehr als ein Viertel der Kommunen nehmen in ihren Antworten hierauf Bezug.

Von den Ländern wünschen sich die Kommunen eine Ausweitung der Sprachförderung in Kitas und Schulen (einschließlich einer frühen Förderung der Mehrsprachigkeit und der Förderung der Elternbildung), mehr

Förderungen im schulischen Bereich (Einzel- und Gruppenunterricht, Jugendsozialarbeit an Schulen mit hohem Migrantenanteil), mehr Maßnahmen zur Unterstützung von Migranten beim Übergang Schule-Beruf und Regelungen zur Verbesserung des Sprachkursangebots (insbesondere im ländlichen Raum). Gefordert werden zudem eine Kindergartenpflicht, eine veränderte Schul- und Bildungspolitik (Einrichtung von integrierten Gesamtschulen, interkulturelle Öffnung der Schulen), Förderung der interkulturellen Kompetenz von Lehrkräften, Pädagogen und Erziehern (Deutsch als Fremdsprache und interkulturelle Kompetenz als Pflichtmodul, Beratung und Unterstützung von Lehrpersonal) sowie eine Steuerung der Sprachförderung bei Kindern und Jugendlichen durch die Kommune.

Vom *Bund* wünschen sich die Kommunen vor allem eine stärkere Unterstützung im Bereich der Sprachförderung. Die Vorschläge beziehen sich auf eine Ausweitung, Verbesserung und Weiterentwicklung der Integrationskurse (Entbürokratisierung, Flexibilisierung, Differenzierung von Inhalten, Niveaus und Zielgruppen, Sprachförderung für Asylbewerber und Flüchtlinge, Erhöhung der Stundenkontingente, Reduzierung der Teilnehmerzahlen, Förderung der Vernetzung mit Regeldiensten, Sicherung der Nachhaltigkeit) und die Ergänzung der Integrationskurse durch weiterführende Sprachförder- und Integrationsprogramme als Regelangebot.

16. Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland: Zentrale Ergebnisse und Entwicklungsperspektiven

In diesem Abschnitt sollen zentrale Ergebnisse der vorliegenden Studie zusammengefasst und einige ausgewählte Empfehlungen zur Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik präsentiert werden.

Zentrale Ergebnisse der Studie

Auf der Grundlage der standardisierten Erhebung zum Stand der kommunalen Integrationspolitik konnte gezeigt werden, welche Bedeutung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Kommunen beigemessen wird, wie hoch der Verbreitungsgrad eigener, den lokalen Bedingungen angepasster kommunaler Gesamtstrategien zur Integration von Migrantinnen und Migranten ist und in welchem Umfang die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände in den zentralen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik von Städten, Gemeinden und Landkreisen umgesetzt werden. Mit Hilfe der schriftlichen Befragung und der vertiefenden Gespräche konnten zudem vielfältige Einblicke in die Praxis der kommunalen Integrationsarbeit, ihre konzeptionellen und organisatorischen Grundlagen, Antriebskräfte, Instrumente und Ziele, Erfolge und Schwierigkeiten gewonnen werden.

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigen, dass die Integrationspolitik von den Kommunen als ein zentrales Thema wahrgenommen wird: 71,5 % der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise messen der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei. Die Bedeutung des Themas für die Kommunen wird auch durch die hohe Rücklaufquote von 63,9 % bei der schriftlichen Befragung unterstrichen. Der Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik wird vor allem von der Gemeindegröße und dem Migrantenanteil beeinflusst: Je größer die Gemeinde und je höher der Migrantenanteil, desto größer ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass dem Thema der Integration von Zugewanderten in der Kommune eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zukommt. Die Aufwertung des Politikfeldes

spiegelt sich allerdings auch in dem Befund wider, dass dies inzwischen auch auf jede zweite Kleinstadt oder Gemeinde zutrifft – und zwar auch auf solche mit einem vergleichsweise geringen Anteil von Migranten an der örtlichen Bevölkerung.

Zu den Gründen für die Aufwertung der kommunalen Integrationspolitik gehören veränderte Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene (Zuwanderungsgesetz, Nationaler Integrationsplan etc.) ebenso wie Entwicklungen vor Ort. Die Kommunen selbst nennen eine Vielzahl von Gründen für eine sehr hohe oder hohe Bedeutung der Integration von Migranten in der Kommune: von der demografischen Entwicklung bis hin zur zunehmenden sozialen Ungleichheit. Auffallend ist, dass eher ressourcenorientierte Gründe wie die demografische Entwicklung oder unausgeschöpfte Potenziale von Zugewanderten am häufigsten genannt werden und in der Rangliste der Gründe deutlich vor problembezogenen Begründungen, wie z.B. Kosten mangelnder Integration und sozialräumliche Problemlagen, liegen.

Die vertiefenden Gespräche mit Verantwortlichen in Kommunen, aber auch mit Expertinnen und Experten zeigen, dass sich die Kommunen immer häufiger vom Defizitansatz lösen und die Chancen und Potenziale der Zuwanderung stärker systematisch nutzen wollen. Dem demografischen Wandel und dem Fachkräftemangel kommt dabei eine verstärkende Rolle zu. Die Integration von Zugewanderten wandelt sich hierdurch von einer Nischenaufgabe zu einem zentralen Zukunftsthema in der Kommune. Es geht nicht mehr nur um die soziale Integration einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, sondern um die Zukunftschancen der gesamten Kommune. Damit erweitern sich nicht nur die Perspektiven, sondern es erweitert sich auch die potenzielle Trägerschaft einer aktiven Integrationspolitik.²⁶¹

261 Auf diesen Zusammenhang haben unter anderem auch Bülent Arslan (imap GmbH – Institut für Interkulturelle Management- und Politikberatung), Alfred Reichwein (KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungs-

Entwicklung und Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik lassen sich vor allem mit lokalen Faktoren wie Größe und Struktur der Kommune, Anteil und Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, spezifischen kommunalpolitischen Konstellationen, den Struktur- und Traditionsbildungen kommunaler Integrationsinfrastrukturen sowie den Initiativen und dem Zusammenwirken verschiedener Akteure vor Ort erklären. Die mangelnde Klarheit der migrations- und integrationspolitischen Rahmensetzungen von Bund und Ländern im lange Zeit unerklärten Einwanderungsland Deutschland hat zudem die Herausbildung verschiedener Pfade kommunaler Integrationspolitik seit Anfang der 1970er Jahre begünstigt.²⁶²

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass es einen starken Zusammenhang zwischen dem Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und dem integrationspolitischen Engagement der Kommunen gibt. Die Existenz dieses Zusammenhangs ist immer wieder bezweifelt worden.²⁶³ Als Belege angeführt wurden Beispiele von Kommunen, die eine „eher moderate Zuwanderung erfahren haben und dennoch frühzeitig erhebliche Ressourcen für Integration aufgewendet haben“, und solchen, „die stark von Zuwanderung betroffen waren und kaum etwas unternommen haben“.²⁶⁴ Zwar lassen sich immer noch einzelne Beispiele finden, die einen eher losen Zusammenhang zwischen Migrantanteil und kommunalen Aktivitäten vermuten lassen, aber unsere Ergebnisse belegen eindeutig, dass die integrationspolitischen Anstrengungen der Kommune maßgeblich durch die Höhe der Zuwanderung und den Anteil der Migranten an der lokalen Bevölkerung geprägt werden.

Die Vielfalt kommunaler Integrationspolitiken ist nach wie vor sehr ausgeprägt. Von „Prozessen einer hochgradigen Standardisierung“ in der kommunalen Integrationspolitik,²⁶⁵ wie sie zuweilen beobachtet und befürchtet wurden, kann jedenfalls nicht die Rede sein. Das Ausmaß der Vereinheitlichung beschränkt sich

weitgehend auf die Aufwertung des Politikfeldes, die öffentliche Verständigung über Ziele und Schwerpunkte von Integrationspolitik (z.B. im Rahmen von Integrationskonferenzen und Integrationsforen), das Instrumentarium der strategischen Steuerung und die Übernahme guter Praxisbeispiele. „Jede Kommune ist anders und hat andere Gegebenheiten vor Ort“, betont auch Claudia Walther von der Bertelsmann Stiftung: „Das fängt an bei der Philosophie, die hinter einem Integrationskonzept steht ... und reicht bis zu der Frage, wie die Akteure zusammenarbeiten, welche Kooperationskultur es vor Ort gibt, welche Schwerpunkte sich die Kommune setzt, ... wie der Integrationsbeauftragte verortet ist.“²⁶⁶

In Fachkreisen wird auch die Frage, ob bzw. inwiefern die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik mit der Entwicklung und Anwendung innovativer Ansätze verbunden ist, kontrovers diskutiert.²⁶⁷ Die Ergebnisse unserer Erhebungen zeigen, dass es in den Kommunen nicht nur eine (wünschenswerte) Übernahme guter Praxisbeispiele gibt, sondern dass die neuen, stärker interaktiven und partizipativen Strukturen und Prozesse in der kommunalen Integrationspolitik auch die Entwicklung innovativer Ansätze begünstigen. In dieser Perspektive kommt der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in Form eines offenen und gleichberechtigten Kommunikationsprozesses eine Schlüsselbedeutung für die Entwicklung von innovativen Angeboten zu.²⁶⁸

Die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit, die nicht zuletzt auch von externen Akteuren wie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und der Bertelsmann Stiftung propagiert wird, gehört sicherlich auch zu den zentralen innovativen Elementen im Politikfeld. Hierauf verweisen nicht nur zahlreiche Gesprächspartner in den Kommunen, sondern auch Expertinnen und Experten, die über langjährige Erfahrungen in der integrationspolitischen Beratung von Kommunen verfügen. Immer mehr Städte, Gemeinden und Landkreise bemühen sich, Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung zu verankern, eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Migranten zu entwickeln, die Vernetzung der Akteure in der Integrationsarbeit

management), und Claudia Walther (Bertelsmann Stiftung) in den Telefoninterviews hingewiesen.

262 Vgl. Gesemann/Roth 2009, S. 13; siehe auch Bommes 2007, S. 108f.

263 „Es gibt keinen nachweisbaren Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Zuwanderung in eine Kommune und ihren integrationspolitischen Anstrengungen“ (Bommes 2008, S. 166).

264 Ebd.

265 Vgl. Bommes 2008, S. 165.

266 Claudia Walther (Bertelsmann Stiftung), Telefoninterview am 12.09.2011.

267 Siehe hierzu beispielsweise Michael Bommes, der die „Besonderheit und Kreativität des Lokalen“ in der neuen kommunalen Integrationspolitik vermisst (Bommes 2008, S. 165).

268 Alfred Reichwein (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), Telefoninterview am 20.09.2011.

voranzutreiben, die Angebote verschiedener Träger stärker miteinander zu verknüpfen und ein kommunales Integrationsmonitoring aufzubauen.

Im Rahmen einer Sonderauswertung von Ergebnissen der schriftlichen Befragung konnte gezeigt werden, dass ein erheblicher Anteil der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise inzwischen die Grundlagen für eine strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit geschaffen hat: 39,5 % der befragten Kommunen messen der Integrationspolitik eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zu, haben Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert und verfügen über eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Migranten. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass es eine bemerkenswerte Differenz gibt zwischen den Kommunen, die der Integration von Migranten eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen (71,5 %), und jenen, die darüber hinaus bereits Elemente einer strategischen Steuerung in der kommunalen Integrationsarbeit verankert haben (39,5 %).

Die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit wird gegenwärtig vor allem von der Gemeindegröße beeinflusst: Der integrationspolitische Aktivitäts- und Strategiegrad²⁶⁹ reicht von 7,0 % bei Kleinstädten und Gemeinden über 27,0 % bei Mittelstädten und 37,0 % bei Landkreisen bis zu 76,9 % bei Großstädten. Oder anders ausgedrückt: Drei von vier Großstädten messen der Integration von Migranten eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei, haben Integration als Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert und verfügen über eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Zugewanderten, während dies nur auf jede vierzehnte Kleinstadt oder Gemeinde zutrifft. Diese Ergebnisse legen nahe, dass es insbesondere bei kleinen und mittleren Städten und Gemeinden einen besonderen Unterstützungsbedarf bezogen auf eine strategische Ausrichtung der Integrationsarbeit geben dürfte.

Im Vergleich der Kommunen, die Elemente einer strategischen Steuerung in der Integrationspolitik verankert haben und solchen, die diese Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände noch nicht umgesetzt haben, zeigen sich sehr ausgeprägte Unterschiede bei der Umsetzung zentraler Empfehlungen in *allen*

Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik. Eine strategische Orientierung ist, so können unsere Ergebnisse interpretiert werden, enorm hilfreich, wenn es darum geht, Integration zu einer kommunalen Gemeinschaftsaufgabe zu machen. Aufbau und Verankerung einer strategischen Steuerung der kommunalen Integrationsarbeit als Schlüsselaufgabe bieten zudem zentrale Anknüpfungspunkte für Förderprogramme von Bund und Ländern.

Entwicklungsperspektiven

Verbesserungen der Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik

Mehr als 70 % der Kommunen bewerten die Programme und Initiativen von Bund und Ländern als sehr hilfreich oder hilfreich. Trotzdem sehen mehr als die Hälfte der befragten Kommunen einen besonderen Handlungs- und Unterstützungsbedarf bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik. Zu den Vorschlägen gehören eine bessere finanzielle Förderung der kommunalen Integrationsarbeit, eine stärkere Abstimmung von integrationspolitischen Maßnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, ein Wandel von der zeitlich befristeten Projektförderung zur langfristig ausgerichteten Strukturförderung und die stärkere Verankerung kommunaler Integrationsangebote als Regelleistungen (z.B. als kommunale Pflichtaufgabe²⁷⁰).

270 Mit dieser Forderung verbinden einige der in dieser Studie befragten Kommunen die Hoffnung, dass entsprechende Mittel von Bund und Ländern zur Verfügung gestellt werden und Ausgaben nicht unter Bedingungen der Haushaltssicherung entfallen müssen. Hinzu käme der deutliche politische Auftrag an die Kommunen, in diesem Feld tätig zu werden. Gegen die Verankerung als kommunale Pflichtaufgabe wird dagegen geltend gemacht, dass die damit beabsichtigte finanzielle Absicherung keineswegs garantiert sei, sondern Kommunen immer wieder die Erfahrung machen müssten, für derartige Pflichtaufgaben nicht ausreichend unterstützt zu werden. Hinzu komme eine weitere Schwierigkeit: Viele der im Rahmen kommunaler Integrationspolitik bearbeiteten Handlungsfelder reichen in klassische Zuständigkeiten von Bund und Ländern (Ausländerrecht, Bildung etc.) hinein. Dies erschwere eine inhaltliche Normierung kommunaler Zuständigkeiten für Integrationspolitik.

269 Siehe hierzu das Kapitel 14 zur Bedeutung einer strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik in dieser Studie.

Unterstützung der Kommunen beim Aufbau einer strategischen Steuerung

Die Ergebnisse unserer Studie zeigen, dass 39,5 % der befragten Kommunen der Integration von Migrantinnen und Migranten nicht nur eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen, sondern auch über Kernelemente einer strategischen Steuerung (Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung, Entwicklung einer eigenen kommunalen Gesamtstrategie zur Integration von Zugewanderten) verfügen. Dagegen hält knapp ein Drittel der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise die kommunale Integrationspolitik für wichtig, ohne aber bereits über Grundvoraussetzungen einer strategischen Steuerung zu verfügen. Hier zeigt sich ein deutlicher Bedarf an Unterstützung, vor allem von Klein- und Mittelstädten, durch Bund, Länder und Landkreise sowie andere externe Akteure.

Als besonders erfolgreich haben sich Landesprogramme wie das nordrhein-westfälische Programm „KOMM-IN NRW – Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit“ erwiesen, die die Kommunen selbst in die Lage versetzen, Innovationen in der kommunalen Integrationsarbeit zu entwickeln und umzusetzen. Von Bedeutung scheint vor allem zu sein, dass durch dieses Programm nicht nur Großstädte, sondern auch kleine Städte und Gemeinden erreicht wurden, so dass innovative Ansätze in die Fläche getragen werden konnten. Die Erfahrungen dieses Förderprogramms könnten auch von anderen Ländern aufgegriffen werden, um Innovationen und eine strategische Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik durch die Bereitstellung von Materialien, Ressourcen, Netzwerken anzuregen und zu verstetigen.²⁷¹

Förderung von Berichtswesen und Evaluation

Städte, Gemeinden und Kreise nutzen verschiedene Instrumente, um kommunale Integrationsanstrengungen zu dokumentieren und zu evaluieren. Hierzu gehören insbesondere Bedarfserhebungen, Integrationsberichte, Integrationsmonitoring sowie interne und externe Evaluationen. Allerdings zeigen sich in diesem Bereich sehr ausgeprägte Unterschiede nach Gemeindegrößen: In größeren Städten werden sehr viel mehr

Instrumente der Dokumentation und Evaluation angewandt als in kleinen Städten und Gemeinden. Die Ergebnisse der Studie deuten darauf hin, dass die Kultur der Dokumentation und Evaluation in vielen Kommunen noch entwicklungs- und ausbaufähig ist. Insbesondere kleine und mittlere Städte benötigen mehr Unterstützung für die Entwicklung eines angemessenen Berichtswesens und geeigneter Evaluationsverfahren.

Monitoringsysteme haben in vielen Städten zu einer Versachlichung der Integrationsdebatte beigetragen und eine Priorisierung von Zielen und Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik erleichtert. Integrationsmonitorings werfen aber auch Fragen nach Ergebnissen und Wirkungen von Maßnahmen auf und sollten zumindest langfristig einen effektiveren Einsatz öffentlicher Mittel ermöglichen. Sie bedürfen aber nicht nur einer verbesserten Datenbasis, um die Steuerungsmöglichkeiten der Kommune zu verbessern, sondern auch eines geeigneten Instrumentariums, um die Offenheit der Kommune und die Potenziale der Migranten als zentrale Elemente des lokalen Integrationsgeschehens stärker sichtbar machen zu können. Hilfreich könnte vor allem ein intensiverer Austausch über Erfolgsfaktoren und Voraussetzungen eines Integrationsmonitorings sein, das die unterschiedlichen Bedingungen und Ressourcen von Städten, Gemeinden und Landkreisen stärker berücksichtigt.

Stärkere und systematischere Unterstützung von kleinen Städten und Gemeinden

Kleine und mittlere Städte und Gemeinden bedürfen einer stärkeren und systematischeren Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik. Von Bedeutung scheint vor allem zu sein, die Instrumente der Steuerung stärker an die spezifischen Bedingungen und Möglichkeiten von kleinen Städten und Gemeinden anzupassen. Es sollten zudem spezielle Möglichkeiten eines moderierten und strukturierten Erfahrungsaustausches geschaffen werden, der Erfolgsfaktoren der Integrationsarbeit vor Ort aufarbeitet, zur Verbreitung guter Praxisbeispiele beiträgt und kleine Kommunen befähigt, voneinander zu lernen.²⁷²

271 Siehe auch den Endbericht zur Evaluation des Förderprogramms: in puncto: pfaender & team 2010.

272 Siehe hierzu auch die Handlungsempfehlungen des Forschungs-Praxis-Projekts „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ der Schader-Stiftung (2011, S. 28f.).

Eine aktivierende und unterstützende Rolle kommt in diesem Zusammenhang insbesondere auch den Landkreisen zu. Die Ergebnisse unserer Befragung zeigen, dass 37,0 % der Landkreise der Integration von Zugewanderten eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen, Integration als Querschnittsaufgabe in der Kreisverwaltung verankert haben und über eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Zugewanderten verfügen. Landkreise können die Integrationsbemühungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch eine Bündelung von Ressourcen, den Austausch von Erfahrungen und die Diskussion von Fachfragen in wirksamer Weise unterstützen und ergänzen.

Landkreise können eine stärkere Auseinandersetzung mit dem Thema Integration in kreisangehörigen Städten und Gemeinden anregen und fördern (z.B. durch die Einbeziehung aller relevanten Akteure bei der Entwicklung eines kreisweiten Integrationskonzepts im Rahmen von Integrationskonferenzen). Mit lokalen Veranstaltungen können zudem auch Kommunen erreicht werden, die der Integrationspolitik bislang noch keine besondere Priorität beimessen. Der Kreis Warendorf hat z.B. mit der Organisation von Integrationsforen in allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden sehr positive Erfahrungen gemacht, da diese sehr vielfältige Wirkungen erzielt haben (Beteiligung vieler Akteure, Schaffung von Kontakten, Intensivierung von Vernetzung, Präsentation von lokaler Vielfalt, Austausch von Erfahrungen und von Informationen über Angebote und Bedarfe).²⁷³ Das Beispiel wird auch in anderen Kreisen als anregendes Beispiel zur Aktivierung und Unterstützung von bislang wenig aktiven Kommunen diskutiert.²⁷⁴

Entwicklung einer lokalen Anerkennungs-, Begegnungs- und Willkommenskultur

Der durch den Nationalen Integrationsplan und lokale Integrationskonzepte geförderte Perspektivenwechsel, Zuwanderung und Integration als Chance und Bereicherung wahrzunehmen, hat nach Einschätzung einiger Verantwortlicher inzwischen zwar „die Köpfe vieler Entscheidungsträger, nicht aber die Herzen der Bürgerinnen und Bürger mit und ohne Migrationshintergrund“ erreicht.²⁷⁵ Die Förderung von Begegnungen und Kooperation, die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses und eine umfassende gesellschaftliche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger gehören daher auch in Zukunft zu den zentralen Herausforderungen in Städten, Gemeinden und Kreisen. Die Entwicklung einer lokalen Anerkennungs-, Begegnungs- und Willkommenskultur gehört dabei zu den Handlungsbereichen, in denen die Kommunen auch mit begrenzten Mitteln weitreichende Wirkungen erzielen können und die ein Schlüssel zu einer nachhaltigeren Migrations- und Integrationspolitik vor Ort sind:

„Wenn sich die Mehrheitsgesellschaft, die aufnehmende Gesellschaft nicht bewegt in Richtung Integration und die Menschen aufnimmt, dann können wir alles Mögliche machen, viel Geld ausgeben, die tollsten Arbeitskreise bilden, Konzepte erstellen, mit Migrantenorganisationen zusammenarbeiten, Rat und Kreistag können zustimmen, aber dann passiert nichts, ... dann haben wir verloren. ... Auf der anderen Seite müssen wir auch die jugendlichen Migranten dazu bewegen, sich für das Land hier einzusetzen. ... Das Bewusstsein, zu Deutschland zu gehören, ist zu stärken, nicht nur bei der Mehrheitsgesellschaft, sondern auch bei den Migranten. Aber wenn ich nicht aufgenommen werde als Jugendlicher, dann stumpfe ich irgendwann ab, zieh mich in meine Clique oder meinen Migrantenverein zurück und schotte mich ab. Das ist eine Gefahr, die auch durch politische Gruppierungen in den Migrantencommunities, die sich abkapseln, sich religiös oder national aufstellen und damit Jugendliche ködern, verstärkt wird.“²⁷⁶

273 Vgl. den Integrationsbericht für den Kreis Warendorf, Warendorf 2010, S. 33ff.

274 So z.B. in der Diskussionsrunde im Märkischen Kreis am 08.09.2011 im Kreishaus Lüdenscheid mit integrationspolitischen Vertreter/innen des Kreises und mehrerer kreisangehöriger Städte.

275 Gari Pavkovic 2008.

276 Ercan Atay, Vorsitzender des Integrationsrats der Stadt Iserlohn, Mitglied im Vorstand des Landesintegrationsrats Nordrhein-Westfalen, Gesprächsrunde im Märkischen Kreis. Lüdenscheid, 08.09.2011.

Unterstützung der interkulturellen Öffnung in den Verwaltungen

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik, mit dem Kommunen in besonderer Weise ihre Verantwortlichkeit signalisieren. Als Arbeitgeber im öffentlichen Sektor übernehmen Kommunen eine besondere Vorreiterrolle für eine umfassende gesellschaftliche Öffnung. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass inzwischen mehr als 60 Prozent der antwortenden Kommunen um eine Erhöhung des Beschäftigtenanteils mit Migrationshintergrund oder um die Förderung interkultureller Kompetenzen bemüht sind. Dennoch besteht hier vor allem in den Mittelstädten, Kleinstädten und Gemeinden sowie in den Landkreisen noch erheblicher Handlungsbedarf. Zusätzliche Ressourcen für externe Begleitungen und Organisationsberatung in den kommunalen Verwaltungen und die Unterstützung des interkommunalen Erfahrungsaustausches sind geboten, um die Verwaltungen für die kommenden demografischen Herausforderungen zu rüsten.

Kommunale/regionale Bildungslandschaften

Bildung ist der Schlüssel für die soziale Integration von Zuwanderern. Während der Spracherwerb eine Grundvoraussetzung für alle weiteren Integrationsprozesse bildet, sind weiterführende Bildungsabschlüsse prägend für die Chancen von Zuwanderern auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Die Kommunen ergänzen das Bildungsangebot des Bundes und der Länder durch eine Vielzahl von Maßnahmen (vom Elementarbereich über den schulischen und außerschulischen Bereich bis zu Angeboten für Erwachsene), verknüpfen kommunale Maßnahmen mit den Angeboten von Bund und Ländern und nutzen Lotsen und andere Förderinstrumente, um Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder zu unterstützen.

Insbesondere Großstädte unternehmen besondere Anstrengungen, um die kommunale Bildungs- und Integrationspolitik stärker miteinander zu verzahnen und kommunale/regionale Bildungslandschaften in gemeinsamer Verantwortung mit den Ländern zu gestalten. Zu den Zukunftsaufgaben im Handlungsfeld gehören die Ausstattung der Kommunen mit erweiterten bildungspolitischen Zuständigkeiten, die Förderung

dieses Prozesses durch eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen und wirksame Unterstützungssysteme sowie die Entwicklung eines neuen Strukturkonzepts der Bildungssteuerung mit einer stärker koordinierenden und steuernden Rolle der Kommunen im Rahmen der bildungspolitischen Gesamtverantwortung des Staates.

Stärkung politischer Inklusion

In Deutschland gibt es heute eine kaum mehr zu überblickende Vielfalt kommunaler Beteiligungsformen für Zugewanderte, über deren Inklusionswirkung wenig bekannt ist. Im Zentrum der Anstrengungen stehen zivilgesellschaftliche Formen der Beteiligung (Förderung von Migrantenorganisationen und des freiwilligen Engagements von Migranten). Dies liegt nicht zuletzt an den eingeschränkten politischen Bürgerrechten und den in vielen Bundesländern fehlenden rechtlichen Vorgaben für die politische Repräsentation von Migranten. Ein Blick auf die Präsenz von Zugewanderten in Parteien und Parlamenten bestätigt den Gesamteindruck, dass politische Partizipation als eigene Integrationsarena für Zugewanderte erst noch zu entdecken bzw. stärker auszugestalten ist.

Nutzung wirtschaftlicher Potenziale von Zuwanderern

In den Integrationskonzepten und Leitbildern vieler Kommunen ist der Wandel von einer eher defizit- zu einer ressourcenorientierten Integrationspolitik schon vollzogen. Allerdings erweist sich die Umsetzung dieses Ziels in der Praxis schwieriger als gedacht. So beschränkt sich eine Analyse der besonderen Potenziale von Migrantinnen und Migranten zumeist auf die ethnische Ökonomie, zu der eine Reihe von Kommunen lokale Studien in Auftrag gegeben haben. Es mangelt allerdings vielfach an der Entwicklung von Instrumenten zur Erschließung dieser Potenziale (Einbeziehung in Konzepte der kommunalen Wirtschaftsförderung, Entwicklung spezifischer Förderkonzepte). Im Vergleich der Handlungsfelder zeigt sich, dass die Bedeutung des Themas der wirtschaftlichen Potenziale von Migranten künftig noch wesentlich stärker im Bewusstsein der kommunalpolitisch Verantwortlichen zu verankern ist. Dies gilt nicht zuletzt auch für ländliche Regionen mit hoher Abwanderung, für die gezielte Zuwanderungskonzepte hilfreich sein könnten.

In einigen Kommunen wird die Förderung der ethnischen Ökonomie nicht nur eingesetzt, um die Potenziale der Zuwanderer am Standort zu nutzen (Beitrag zur lokalen Wertschöpfung, Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen), sondern auch, um den wirtschaftlichen Austausch mit den Herkunftsländern der Migranten zu fördern. Migrantinnen und Migranten verfügen häufig über Potenziale wie Mehrsprachigkeit, interkulturelle Kompetenzen, transnationale Kontakte und Netzwerke, die in einer sich zunehmend globalisierenden Welt stärker als bisher für den kommunalen Wirtschaftsstandort erschlossen werden können, zumal sich viele Herkunftsländer zunehmend zu neuen Wachstumsmärkten entwickeln.²⁷⁷ Seit einigen Jahren gibt es zudem vielfältige Bemühungen, die Potenziale von Migrantinnen und Migranten stärker im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen.²⁷⁸

Von der Integrations- zur Zuwanderungspolitik

Demografischer Wandel und Fachkräftemangel haben in vielen Kommunen nicht nur eine Aufwertung der Integrationspolitik zur Folge, sondern führen in einigen Fällen auch zur Übernahme von Aufgaben im Bereich der Migrationspolitik. Das Beispiel Hamburg zeigt, wie Großstädte eine Willkommenskultur zu institutionalisieren versuchen, um ihre Wettbewerbsposition in der Konkurrenz „um qualifizierte, kreative Arbeitskräfte zu stärken und die Zuwanderung aus dem In- und Ausland gezielt zu fördern“.²⁷⁹ Es sind aber nicht nur die großen Städte, sondern zunehmend auch kleinere Städte und Gemeinden, die sich mit der Schaffung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur insbesondere auch um die Zuwanderung und die Bindung von Fachkräften bemühen.

Es sind gegenwärtig zwar vor allem Arbeitgeber, die Interesse an der Zuwanderung von im Ausland ausgebildeten Fachkräften haben und bei der Kommune zwecks

Unterstützung vorstellig werden, aber vereinzelt gibt es auch schon Berichte über Kommunen, die sich gemeinsam mit Unternehmern um die Anwerbung von Fachkräften bzw. Fachkräftenachwuchs im europäischen Ausland bemühen.²⁸⁰ Es ist absehbar, dass sich die Kommunen in Deutschland künftig vermehrt mit der Frage auseinander setzen müssen, inwiefern sie eine aktive Zuwanderungspolitik als Teil einer zukunftsorientierten Strategie zur Bewältigung des demografischen Wandels verfolgen wollen und können.²⁸¹ Das gilt insbesondere für Kommunen, in denen der Bevölkerungsrückgang auch mit hohen Abwanderungsraten zusammenhängt und die zur Aufrechterhaltung öffentlicher Leistungen auf Zuwanderung angewiesen sind.²⁸²

Von der Integrationspolitik zur Gestaltung von Diversität

Städte, Gemeinden und Landkreise nutzen unterschiedliche Möglichkeiten, um Integration in der Kommunalverwaltung anzusiedeln (Stabsstelle beim Verwaltungschef, Integrationsabteilung/Integrationsreferat etc.). Den Integrationsbeauftragten werden zumeist sehr anspruchsvolle und vielfältige Funktionen der Kommunikation, Moderation und Vernetzung, zum Teil auch der anwaltschaftlichen Vertretung übertragen. Sie können Diskussionsprozesse anstoßen, Menschen zusammenbringen, Kooperationen ermöglichen und Innovationen fördern. Im besten Fall sind sie Brückenbauer zwischen verschiedenen Fachverwaltungen und Behörden, zwischen Verwaltung und Migranten sowie zwischen verschiedenen Herkunfts- und Religionsgruppen. Es gibt aber auch Beispiele von Beauftragten, die in der Verwaltung isoliert sind und denen es nicht gelingt, verschiedene Bedarfe, Interessen oder Kulturen zusammenzuführen.

277 Siehe z.B. Tsakalidis 2011.

278 Siehe vor allem die Informationen und guten Beispiele auf den Webseiten der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt: www.service-eine-welt.de/servicestelle/servicestelle-start.html; sowie den Leitfaden für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit des Deutschen Städtetags.

279 Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg.): Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern. Hamburg 2007, S. 41; siehe auch das Kapitel 13 zum Handlungsfeld „Information und Evaluation“ in dieser Studie.

280 Siehe z.B. den Landkreis Deggendorf in Niederbayern: Max Hägler: Die neuen Gastarbeiter, Süddeutsche Zeitung, 23./24. Juli 2011; Maria Marquart: Zuwanderer gegen Fachkräftemangel: Das bayerische Experiment, SPIEGEL ONLINE, 22. August 2011.

281 Der Landkreis Osnabrück hat z.B. eine aktive Integrationspolitik eng mit einer zukunftsorientierten Politik zur Gestaltung des demografischen Wandels verzahnt; siehe insbesondere: Landkreis Osnabrück: Wie wir den demografischen Wandel gestalten. Aktuelle Trends und Zwischenergebnisse. Osnabrück 2010.

282 Zur Bedeutung von Migration und Integration im demografischen Wandel siehe auch KGSt 2009, S. 41f. und Bundesministerium des Innern 2011, S. 75ff.

Die Weiterentwicklung des öffentlichen Fachdiskurses – von der Integrationspolitik zur Gestaltung von Diversität – spiegelt sich auch in den Ergebnissen unserer Studie wider, wenngleich es bislang eher vereinzelte Stimmen sind, die zudem mehr Fragen aufwerfen als abschließende Antworten bieten.²⁸³ Deutlich wird allerdings, dass es in Zukunft in einer „Gesellschaft der Vielfalt und der Verschiedenartigkeit“ darauf ankommen wird, die traditionelle (Beauftragten-) Politik für Minderheiten oder bestimmte Gruppen (Behinderte, Frauen, Homosexuelle, Migranten, Senioren) durch ein umfassenderes Konzept zu ersetzen, das sich weniger auf die Besonderheiten der einzelnen Gruppen konzentriert als auf die Beziehungen zwischen den verschiedenen Gruppen.²⁸⁴ Im Vordergrund steht die Frage, wie das Zusammenleben in einer Gesellschaft der vielfältigen Individuen, Milieus und sozialen Gruppen gestaltet werden kann, so dass es für alle Einwohner in der Kommune als Chance, Gewinn und gemeinsame Zukunftsaufgabe erfahrbar ist.²⁸⁵ Selbst bei geringer oder fehlender Zuwanderung wird unsere Gesellschaft in Zukunft vielfältiger werden.

283 Vgl. Nagel 2008, Pavkovic 2008; 2011b.

284 Siehe z.B. das Integrations- und Diversitätskonzept der Stadt Frankfurt am Main, Frankfurt/Main 2011; siehe auch das Projekt DiverseCity des CJD Eutin: Das Projekt unterstützt sechs Klein- und Mittelstädte bei der Initiierung einer kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik. Im Mittelpunkt steht die Verknüpfung von Diversity-Ansätzen mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklungsperspektiven der Kommunen (vgl. CJD Eutin 2011). Internet: http://www.cjd-eutin.eu/eif_diversecity.0.html?&L=1.

285 Zum Konzept der Diversität als Handlungsansatz für Kommunen siehe z.B. Dettling 2011.

Literatur

Alisch, Monika 2011: Potenziale der Integration – Integration der Potenziale: Eine Zusammenfassung für die politisch/fachliche Praxis. In: Monika Alisch/Michael May (Hrsg.) 2011: Integrationspotenziale in kleinen Städten. Opladen, Berlin & Farmington Hills MI: Barbara Budrich, S. 211-230

Alisch, Monika/May, Michael (Hrsg.) 2011: Integrationspotenziale in kleinen Städten. Rekonstruktion der Interessenorientierungen von Zuwanderern. Opladen, Berlin & Farmington Hills MI: Barbara Budrich

Aumüller, Jutta 2011: Bestandsaufnahme der in den Ländern ergriffenen Maßnahmen zur Erhöhung des Personalanteils mit Migrationshintergrund. Vorgelegt durch das Land Berlin im Auftrag der Konferenz der für Integrationsfragen zuständigen Minister/-innen und Senatoren/innen. Berlin: Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration

Bartelheimer, Peter/Pagels, Nils 2009: Kommunale Integrationspolitik und lokaler Arbeitsmarkt. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 469-496

BBSR [Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (Hrsg.) 2008: ExWoSt-Informationen „Migration/Integration und Stadtteilpolitik“ 34/1 – 02/2008. Bonn: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

BBSR [Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (Hrsg.) 2009: ExWoSt-Informationen „Migration/Integration und Stadtteilpolitik“ 34/2 – 06/2009. Bonn: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Bertelsmann Stiftung/GEBIT 2008: Kernkennzahlen Integration. Definitionen. Internet: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_18441_23811_2.pdf

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2011: Diversität gestalten. Erfolgreiche Integration in Kommunen. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2005: Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Beyer, Susanne 2010: Gemeinsam Handeln: Für Demokratie in unserem Gemeinwesen. Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Rechtsextremismus im ländlichen Raum. Halle/Saale, Berlin: Akademie für Sozialpädagogik und Sozialarbeit/ Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement

Bommes, Michael 2007: Kommunen und nachholende Integrationspolitik – Handlungsperspektiven und Handlungsspielräume. In: Klaus J. Bade/Hans-Georg Hiessrich (Hrsg.): Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. Göttingen 2007: V&R unipress, S. 97-123

Bommes, Michael 2008: „Integration findet vor Ort statt“ – über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik. In: Michael Bommes/Marianne Krüger-Potratz (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Frankfurt/Main: Campus, S. 159-193

Bommes, Michael 2009: Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 89-109

Bommes, Michael/Kolb, Holger (Hrsg.) 2006: Integrationslotsen für Stadt und Landkreis Osnabrück. Grundlagen, Evaluation und Perspektiven eines kommunalen Modellprojekts. IMIS-Beiträge 28. Osnabrück

Bosswick, Wolfgang/Lüken-Klaßen, Doris/Heckmann, Friedrich 2008: Schlussbericht Wohnen und die Integration von Migranten in Europa. Bamberg

Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2011: Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. Berlin

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010: 8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin

Die Bundesregierung 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung/ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Die Bundesregierung 2008: Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

Die Bundesregierung 2011a: Der Nationale Aktionsplan Integration. Erklärung des Bundes. Internet: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2011-12-14-aktionsplan-integration.pdf;jsessionid=33DCE3BC-658BA502A94DA46D1FAB0E9E.s2t1?__blob=publicationFile

Die Bundesregierung 2011b: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2006: Positionspapier zum Integrationsgipfel am 14.07.2006. Internet: <http://www.kreise-fuer-integration.de/pos-bv-060714-gipfel.pdf> [zuletzt abgerufen am 10.11.2011].

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007: Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. In: Die Bundesregierung (Hrsg.): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin, S. 31-33

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2008: Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. In: Die Bundesregierung (Hrsg.): Nationaler Integrationsplan. Fortschrittsbericht. Berlin, S. 201-209

CJD Eutin-Hamburg (Hrsg.) 2011: Perspektive Vielfalt. Auf dem Weg zu einer mittelstädtischen Diversitätspolitik. Dokumentation Fachkonferenz. Eutin. Internet: http://cjd-eutin.eu/fileadmin/content/Dokumentation_Fachkonferenz_-_Perspektive_Vielfalt.pdf. Zugriff: 22.10.2011.

Detting, Warnfried 2011: Diversität als Herausforderung für Kommunen in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Diversität gestalten. Erfolgreiche Integration in Kommunen. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Gütersloh, S. 7-10

Deutscher Städtetag 2007a: Integration von Zuwanderern. Erfahrungen und Anregungen aus der Praxis von Städten. Berlin / Köln

Deutscher Städtetag 2007b: Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007. Internet: www.staedtetag.de/imperia/md/content/presssedien/2007/17.pdf

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007: Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften. Berlin.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2009: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung Kommunalen Bildungslandschaften. Berlin. Internet: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2009/pdf/DV%2019-09.pdf

Düsener, Kathrin 2010: Integration durch Engagement? Migrantinnen und Migranten auf der Suche nach Inklusion. Bielefeld: transcript

Engels, Dietrich/Martin, Miriam 2009: Erster bundesweiter Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets. In: Heinrich-Böll-Stiftung. Online-DOSSIER Ethnic Monitoring – Datenerhebung über oder mit Minderheiten? Berlin, S. 14-19. Internet: http://www.migration-boell.de/downloads/diversity/Dossier_Ethnic_Monitoring.pdf

Europäische Kommission 2005: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Verfasser: Jan Niessen, Yongmi Schibel. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Europäische Kommission 2007: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Zweite Ausgabe. Verfasser: Jan Niessen, Yongmi Schibel. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Europäische Kommission 2010: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Dritte Ausgabe. Verfasser: Jan Niessen, Thomas Huddleston. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Filsinger, Dieter 2009: Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 279-296

Filsinger, Dieter 2010: Ethnische Unterscheidungen in der Einwanderungsgesellschaft. Eine kritische Analyse. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung

Gesemann, Frank 2009a: Berlin: Einwanderungsstadt „under construction“? Von der Beauftragtenpolitik zur strategischen Steuerung. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 311-333

Gesemann, Frank 2009b: Kommunale Bildungspolitik – Schlüssel zur Integration von Migranten? In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden 2009: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 449-468

Gesemann, Frank 2010: Zur Integrationsforschung in Deutschland. Komparative Darstellung ausgewählter Ansätze und Methoden. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Politische Akademie/Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog

Gesemann, Frank/Roth, Roland 2009: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – einleitende Bemerkungen. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-29

Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.) 2009: Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Gesemann, Frank/Roth, Roland 2010: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland: Erfolgsbedingungen und Herausforderungen. In: Migration und Soziale Arbeit, 32, 3/4, S. 185-193

Gogolin, Ingrid 2009: Handlungsfeld Sprache. In: Petra Mund/Bernhard Theobald (Hrsg.): Kommunale Integration von Menschen mit Migrationshintergrund – ein Handbuch. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, S. 206-212

Gorres, Anke/Sucato, Evelyn/Yıldırım, Aykut 2010: Hochzeitskultur als Motor der Stadtteilökonomie in Duisburg-Marxloh. In: Informationen zur Raumentwicklung, 2/3, S. 243-251

Häußermann, Hartmut 2009: Behindern „Migrantenviertel“ die Integration? In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 235-246

Handschuck, Sabine/Schröer, Hubertus 2002: Interkulturelle Orientierung und Öffnung von Organisationen. Strategische Ansätze und Beispiele der Umsetzung. In: neue praxis, 2, S. 511-521.
Internet: http://www.i-igm.de/dokus/interkulturelle_orientierung_oeffnung.pdf

Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) 2002: Deutsche Zustände. Folge 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp

Hochschild, Jennifer L./Mollenkopf, John H. (Hrsg.) 2009: Bringing Outsiders In. Transatlantic Perspectives on Immigrant Political Incorporation. Ithaca: Cornell University Press

Höbel, Regina et al.: 2006: Voneinander lernen. Gute-Praxis-Beispiele stadträumlicher Integrationspolitik. Ergebnisse der Begleitforschung zum Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“. Darmstadt: Schader-Stiftung

Husseini de Araújo, Shadia/Weber, Florian 2011: Erfolgreiche Wirtschaftsförderung oder Stigmatisierung? Die Unterstützung von „Migrantenökonomien“ aus der Perspektive von stadtpolitischen Institutionen und Selbstständigen mit Migrationshintergrund in Nürnberg. In: Michael Diefenbacher/ Steven M. Zahlaus (Hrsg.): Dageblieben! Zuwanderung nach Nürnberg gestern und heute. Nürnberg, S. 261-274

Jarnot, Wolfgang 2009: Quartiere entwickeln! – Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, 2, März-April, S. 92-95

In puncto: pfaender & team (2010): Evaluation „Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen“ (KOMM-IN NRW). Endbericht. Auftraggeber: Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln.
Internet: http://www.integration.nrw.de/projekte_konzepte/Integration_Allgemein/KOMM-IN_NRW/index.php.
Zugriff: 03.11.2011.

IntMK [Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder] 2011: Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005-2009. Teil 1: Ergebnisse. Teil 2: Datenband. Berlin/Düsseldorf

ISG/WZB 2009 [Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung]: Erster Integrationsindikatorenbericht. Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring. Köln/Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

ISG/WZB 2011 [Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung] 2011: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Köln/Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement] 2005: Management kommunaler Integrationspolitik. Strategie und Organisation. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

KGSt 2006: Integrationsmonitoring. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

KGSt: 2008 Interkulturelle Öffnung. In sieben Schritten zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

KGSt 2009: Management des demografischen Wandels. Strategie und Organisation. Bericht Nr. 1/2009. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

Kommunaler Qualitätszirkel 2009: Positionspapier des kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik: „Kommunales Bildungsmanagement“. Stuttgart: Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik.
Internet: www.stuttgart.de/img/mdb/item/385012/53298.pdf. Zugriff: 23.11.2011

Kommunaler Qualitätszirkel 2010: Empfehlungen des kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik: „Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten“. Stuttgart: Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik.
Internet: www.stuttgart.de/img/mdb/item/385012/61060.pdf. Zugriff: 01.11.2011

Koopmans, Ruud 2010: Möglichkeiten, Risiken und Nebenwirkungen des Integrationsmonitoring. Berlin.
Internet: www.integration-in-deutschland.de. Zugriff: 23.11.2011

Kreisjugendring Rems-Murr (KJR) (2011): Abschlussdokumentation „Vielfalt tut gut“. Backnang: Kreisjugendamt

Krings-Heckemeier, Marie-Therese/Heyn, Timo/Kleinhans, Katrin/Wilbert, Katrin [empirica] 2008: Integration vor Ort: Der Nationale Integrationsplan – Zwischenbilanz. Berlin 2008: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Krings-Heckemeier, Marie-Therese/Heyn, Timo/Kleinhans, Katrin/Wilbert, Katrin [empirica] 2010: Migration/Integration und Stadtteilpolitik – Städtebauliche Strategien und Handlungsansätze zur Förderung der Integration. BMVBS-Online-Publikation. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Krummacher, Michael/Kulbach, Roderich 2009: Interkulturelles Konzept Stadt Essen: Umsetzung, Erfahrungen und Anregungen zur Übertragung. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 383-397

Lang, Walter/Metzger, Hans-Dieter 2010: Neue Steuerung in der Berufsbildung. Kommunale Koordinierung am Beispiel Nürnbergs. In: *berufsbildung*. Zeitschrift für Praxis und Theorie in Betrieb und Schule, 121, S. 7-10

Ljung, David 2009: Does network management matter? The coordination of integration policy delivery at the local level in Sweden. Göteborg, Schweden

Lüken-Klaßen, Doris/Heckmann, Friedrich 2011: Intergruppenbeziehungen und interkulturelle Politik in europäischen Städten. Bamberg

Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.) 2010: Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009. Wien.
Internet: www.wien.gv.at/menschen/integration/grundlagen/monitoring

Molthagen, Dietmar/Korgel, Lorenz 2009 (Hrsg.): Handbuch für die kommunale Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung

Münch, Sybille/Kirchhoff 2009: „Soziale und ethnische Mischung“ – Zur Persistenz eines wohnungspolitischen Leitbildes. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 517-531

Nagel, Helga 2008: Diversity in der Integrationspolitik der Stadt Frankfurt am Main. In: Heinrich Böll Stiftung. DOSSIER Politics of Diversity.

Internet: http://www.migration-boell.de/web/diversity/48_1743.asp. Zugriff: 22. Oktober 2011

Ohse, Karl-Georg 2009: Total normal? Unterwanderungsversuche in der Kommune durch Rechtsextremisten. In: Dietmar Molthagen/Lorenz Korgel (Hrsg.): Handbuch für die kommunale Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 209-223

Osthorst, Winfried/Prigge, Rolf 2003: Die Großstadt als Bürgerkommune. Eine Fallstudie über die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der kommunalen Demokratie in der Freien Hansestadt Bremen. Bremen: Kellner

Pavkovic, Gari 2008: Von Integration zu Diversity? Die Stadt Stuttgart auf dem Weg zu einer Diversitätspolitik. Heinrich Böll Stiftung. DOSSIER Politics of Diversity.

Internet: http://www.migration-boell.de/web/diversity/48_1739.asp. Zugriff: 22.10.2011

Pavkovic, Gari 2011a: Wir sind Stuttgart. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wer gehört dazu? Zugehörigkeit als Voraussetzung für Integration. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 219-226

Pavkovic, Gari 2011b: Kommunale Diversitätspolitik in Stuttgart – eine Zwischenbilanz.

Internet: <http://www.stuttgart-sozial.de/index.php?docid=185&mid=28>. Zugriff: 22.10.2011

Petendra, Brigitte 2005: Sozialräumliche Integration von Zuwanderern. Best-Practice-Beispiele. Darmstadt: Schader-Stiftung

Putnam, Robert D. 2007: E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. In: Scandinavian Political Studies, 30/2, S. 137-174

Rath, Jan 2010: Ethnic entrepreneurship. Concept paper. Dublin: Eurofound

Rath, Jan/Swagerman, Anna/[Eurofound] 2011: Promoting ethnic entrepreneurship in European cities. Luxemburg: Publications Office of the European Office

Reichwein, Alfred 2009: Kommunales Integrationsmanagement – Ansätze für eine strategische Steuerung der Integrationsarbeit. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 297-307

Reimann, Bettina/Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina 2009: Selbständigkeit von Migranten – ein Motor für Integration? In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 497-515

Roth, Roland 2007: Bildungs- und jugendpolitische Handlungsansätze in Kommunen. Gute Praxisbeispiele aus dem Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“. Bertelsmann Stiftung.

Internet: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_21664_21665_2.pdf

Roth, Roland 2009: Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement.

In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 195-215

Roth, Roland 2010: Demokratie braucht Qualität! Beispiele guter Praxis und Handlungsempfehlungen für erfolgreiches Engagement gegen Rechtsextremismus. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration. Nürnberg

Schader-Stiftung et al. 2005: Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur sozialräumlichen Integrationspolitik. Darmstadt

Schader-Stiftung (Hrsg.) 2011: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts. Darmstadt

Schönwälder, Karen 2010: Einwanderer in Räten und Parlamenten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46-47, S. 29-35

Schönwälder, Karen/Sinanoglu, Cihan/Volkert, Daniel 2011: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Städten. Berlin: Mercator Stiftung

Schönwälder, Karen/Söhn, Janina (unter Mitarbeit von Nadine Schmid) 2007: Siedlungsstrukturen von Migranten-gruppen in Deutschland: Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen. Berlin: Wissen-schaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina/Floeting, Holger/Reimann, Bettina 2005: Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab. Darmstadt/Berlin: Schader-Stiftung/Deutsches Institut für Urbanistik

Schweitzer, Helmuth 2009a: Wi(e)der deutsche Einsprachigkeit – Kommunale Sprachförderung zwischen Assimilation und Mehrsprachigkeit. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungs-gesellschaft, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 429-447

Schweitzer, Helmuth 2009b: Integration in lernbehinderten Systemen – Grundlagen kommunaler Bildungspolitik mit Zuwandererfamilien. In: Petra Mund/Bernhard Theobald (Hrsg.): Kommunale Integration von Menschen mit Migrationshintergrund – ein Handbuch. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, S. 150-172

Schweitzer, Helmuth 2009c: Handlungsfeld Bildung. In: Petra Mund/Bernhard Theobald (Hrsg.): Kommunale Integration von Menschen mit Migrationshintergrund – ein Handbuch. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, S. 220-237

Sorg, Uschi 2010: Kommunales Integrationsmonitoring. München: Netzwerk Integration Bayern, VIA Bayern e.V. Internet: http://www.via-bayern.de/NIB/bilder/nib_heft2_monitoring.pdf

Spencer, Sarah 2008: Gleichstellung und Diversität in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen: Kommunale Strategien für Migranten in Europa. Oxford 2008

Statistisches Bundesamt 2010a: Bevölkerung nach Migrationsstatus regional. Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt 2010b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2009. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt 2010c: Gemeinden mit 5.000 und mehr Einwohnern nach Fläche und Bevölkerung. Gebietsstand: 31.12.2009. Auszug ausgewählter Merkmale aus dem Gemeindeverzeichnis.

Stone, Deborah 2002: Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. Rev. Ed., New York/London: W.W. Norton & Company

Straßheim, Holger 2011: Einflussreich und konfliktgeladen. Netzwerken zwischen öffentlichen Verwaltungen. In: WZB Mitteilungen 131, S. 27-29

Straßheim, Holger/Oppen, Maria 2006: Lernen in Städtenetzwerken. Kooperation – Konflikte – Kompetenzentwicklung. Berlin: edition sigma

SVR [Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration] 2010: Wirtschaftliche Selbstständigkeit als Integrationsstrategie – Eine Bestandsaufnahme der Strukturen der Integrationsförderung in Deutschland. Berlin. Internet: http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2010/09/100921_svr_wirtschaftliche-selbststaendigkeit_druckfassung.pdf

Tsakalidis, Georgios 2011: Migrantische Ökonomie in Münster – Vom Nischenthema zum Standortfaktor. Dokumentation des von KOMM-IN-NRW geförderten Projekts. Münster: Stadt Münster

Walther, Claudia 2009: Kann man Integrationserfolge messen? Integrationsmonitoring in Kommunen. In: Petra Mund/Bernhard Theobald (Hrsg.): Kommunale Integration von Menschen mit Migrationshintergrund – ein Handbuch. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, S. 107-129

Weiss, Karin 2009: Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 131-148

Weiß, Wolfgang W. 2011: Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven. Weinheim/München: Juventa

Worbs, Susanne 2010: Integration in klaren Zahlen? Ansätze des Integrationsmonitorings in Deutschland. Fokus Migration, Kurzdossier Nr. 16

Zimmermann, Karsten 2011: Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zur Sozialen Stadtentwicklung. In: Walter Hanesch (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 181-201

Anhang

Liste der Kommunen, die sich an der Befragung beteiligt haben

Liste der Gesprächspartner/innen in den Kommunen

Liste der befragten Expertinnen und Experten

Fragebogen mit Anschreiben

Liste der Kommunen, die sich an der schriftlichen Befragung beteiligt haben

Nummer	Stadt/Gemeinde	Land	Status/Kreis
1. Großstädte mit mehr als 200.000 Einwohnern			
1	Berlin	BE	kreisfreie Stadt
1a	Treptow-Köpenick	BE	Bezirk
1b	Marzahn-Hellersdorf	BE	Bezirk
1c	Pankow	BE	Bezirk
1d	Lichtenberg	BE	Bezirk
1e	Charlottenburg-Wilmersdorf	BE	Bezirk
1 f	Mitte	BE	Bezirk
1g	Neukölln	BE	Bezirk
2	Hamburg	HH	kreisfreie Stadt
3	München	BY	kreisfreie Stadt
4	Köln	NW	kreisfreie Stadt
5	Frankfurt am Main	HE	kreisfreie Stadt
6	Stuttgart	BW	kreisfreie Stadt
7	Düsseldorf	NW	kreisfreie Stadt
8	Dortmund	NW	kreisfreie Stadt
9	Essen	NW	kreisfreie Stadt
10	Bremen	HB	kreisfreie Stadt
11	Hannover	NI	kreisfreie Stadt
12	Leipzig	SN	kreisfreie Stadt
13	Dresden	SN	kreisfreie Stadt
14	Nürnberg	BY	kreisfreie Stadt
15	Duisburg	NW	kreisfreie Stadt
16	Bochum	NW	kreisfreie Stadt
17	Wuppertal	NW	kreisfreie Stadt
18	Bielefeld	NW	kreisfreie Stadt
19	Mannheim	BW	kreisfreie Stadt
20	Karlsruhe	BW	kreisfreie Stadt
21	Wiesbaden	HE	kreisfreie Stadt
22	Münster	NW	kreisfreie Stadt
23	Augsburg	BY	kreisfreie Stadt
24	Gelsenkirchen	NW	kreisfreie Stadt
25	Aachen	NW	kreisfreie Stadt
26	Mönchengladbach	NW	kreisfreie Stadt

Nummer	Stadt/Gemeinde	Land	Status/Kreis
27	Chemnitz	SN	kreisfreie Stadt
28	Kiel	SH	kreisfreie Stadt
29	Halle (Saale)	ST	kreisfreie Stadt
30	Magdeburg	ST	kreisfreie Stadt
31	Freiburg im Breisgau	BW	kreisfreie Stadt
32	Oberhausen	NW	kreisfreie Stadt
33	Lübeck	SH	kreisfreie Stadt
34	Rostock	MV	kreisfreie Stadt
2. Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern			
35	Mainz	RP	kreisfreie Stadt
36	Kassel	HE	kreisfreie Stadt
37	Hamm	NW	kreisfreie Stadt
38	Saarbrücken	SL	Regionalverband
39	Mülheim/Ruhr	NW	kreisfreie Stadt
40	Herne	NW	kreisfreie Stadt
41	Osnabrück	NI	kreisfreie Stadt
42	Ludwigshafen	RP	kreisfreie Stadt
43	Oldenburg	NI	kreisfreie Stadt
44	Solingen	NW	kreisfreie Stadt
45	Leverkusen	NW	kreisfreie Stadt
46	Potsdam	BB	kreisfreie Stadt
47	Neuss	NW	Rhein-Kreis Neuss
48	Heidelberg	BW	kreisfreie Stadt
49	Paderborn	NW	Kreis Paderborn
50	Darmstadt	HE	kreisfreie Stadt
51	Ingolstadt	BY	kreisfreie Stadt
52	Heilbronn	BW	kreisfreie Stadt
53	Ulm	BW	kreisfreie Stadt
54	Göttingen	NI	kreisfreie Stadt
55	Wolfsburg	NI	kreisfreie Stadt
56	Recklinghausen	NW	Kreis Recklinghausen
57	Bottrop	NW	kreisfreie Stadt
58	Bremerhaven	HB	kreisfreie Stadt
59	Remscheid	NW	kreisfreie Stadt
60	Koblenz	RP	kreisfreie Stadt

Nummer	Stadt/Gemeinde	Land	Status/Kreis
61	Moers	NW	Kreis Wesel
62	Bergisch Gladbach	NW	Rheinisch-Bergischer Kreis
63	Erlangen	BY	kreisfreie Stadt
64	Jena	TH	kreisfreie Stadt
65	Salzgitter	NI	kreisfreie Stadt
66	Hildesheim	NI	Landkreis Hildesheim
67	Cottbus	BB	kreisfreie Stadt
3. Städte 50.000 bis 100.000 Einwohner			
68	Gera	TH	kreisfreie Stadt
69	Kaiserslautern	RP	kreisfreie Stadt
70	Gütersloh	NW	Kreis Gütersloh
71	Schwerin	MV	kreisfreie Stadt
72	Tübingen	BW	Landkreis Tübingen
73	Velbert	NW	Kreis Mettmann
74	Minden	NW	Kreis Minden-Lübbecke
75	Wilhelmshaven	NI	kreisfreie Stadt
76	Marburg	HE	Kreis Marburg-Biedenkopf
77	Neumünster	SH	kreisfreie Stadt
78	Gießen	HE	Landkreis Gießen
79	Castrop-Rauxel	NW	Kreis Recklinghausen
80	Bocholt	NW	Kreis Borken
81	Celle	NI	Landkreis Celle
82	Lippstadt	NW	Kreis Soest
83	Neubrandenburg	BB	kreisfreie Stadt
84	Kerpen	NW	Rhein-Erft-Kreis
85	Herford	NW	Kreis Herford
86	Landshut	BY	kreisfreie Stadt
87	Bergheim	NW	Rhein-Erft-Kreis
88	Garbsen	NI	Region Hannover
89	Rosenheim	BY	kreisfreie Stadt
90	Sindelfingen	BW	Landkreis Böblingen
91	Rüsselsheim	HE	Kreis Groß-Gerau
92	Göppingen	BW	Landkreis Göppingen
93	Hattingen	NW	Ennepe-Ruhr-Kreis
94	Baden-Baden	BW	kreisfreie Stadt

Nummer	Stadt/Gemeinde	Land	Status/Kreis
95	Pulheim	NW	Rhein-Erft-Kreis
96	Neustadt an der Weinstraße	RP	kreisfreie Stadt
97	Langenhagen	NI	Region Hannover
98	Bad Homburg v. d. Höhe	HE	Hochtaunuskreis
99	Wetzlar	HE	Lahn-Dill-Kreis
100	Bergkamen	NW	Kreis Unna
101	Erftstadt	NW	Rhein-Erft-Kreis
4. Städte 20.000 bis 50.000 Einwohner			
102	Ravensburg	BW	Landkreis Ravensburg
103	Heidenheim an der Brenz	BW	Landkreis Heidenheim
104	Hof	BY	kreisfreie Stadt
105	Singen	BW	Landkreis Konstanz
106	Wismar	MV	kreisfreie Stadt
107	Lehrte	NI	Region Hannover
108	Eisenach	TH	kreisfreie Stadt
109	Weiden in der Oberpfalz	BY	kreisfreie Stadt
110	Ansbach	BY	kreisfreie Stadt
111	Buxtehude	NI	Landkreis Stade
112	Stendal	ST	Landkreis Stendal
113	Tuttlingen	BW	Landkreis Tuttlingen
114	Fürstenfeldbruck	BY	Landkreis Fürstenfeldbruck
115	Limburg a. d. Lahn	HE	Landkreis Limburg-Weil
116	Cloppenburg	NI	Landkreis Cloppenburg
117	Bad Hersfeld	HE	Landkreis Hersfeld-Rotenburg
118	Oelde	NW	Kreis Warendorf
119	Taunusstein	HE	Rheingau-Taunus-Kreis
120	Geislingen an der Steige	BW	Landkreis Göppingen
121	Mühlheim am Main	HE	Landkreis Offenbach
122	Rottweil	BW	Landkreis Rottweil
123	Lindau am Bodensee	BY	Landkreis Lindau am Bodensee
124	Meckenheim	NW	Rhein-Sieg-Kreis
125	Harsewinkel	NW	Kreis Gütersloh
126	Wertheim	BW	Main-Tauber-Kreis
127	Remseck am Neckar	BW	Landkreis Ludwigsburg
128	Vaterstetten	BY	Landkreis Ebersberg

Nummer	Stadt/Gemeinde	Land	Status/Kreis
129	Eppingen	BW	Landkreis Heilbronn
130	Marsberg	NW	Hochsauerlandkreis
131	Sonthofen	BY	Landkreis Oberallgäu
132	Waldkirch	BY	Landkreis Emmendingen
133	Bruchköbel	HE	Main-Kinzig-Kreis
134	Flörsheim	HE	Main-Taunus-Kreis
135	Engelskirchen	NW	Oberbergischer Kreis
5. Gemeinden 10.000 bis 20.000 Einwohner			
136	Bergneustadt	NW	Oberbergischer Kreis
137	Ochtrup	NW	Kreis Steinfurt
138	Werdohl	NW	Märkischer Kreis
139	Buchen (Odenwald)	BW	Neckar-Odenwald-Kreis
140	Konz	RP	Landkreis Trier-Saarburg
141	Uetersen	SH	Kreis Pinneberg
142	Kierspe	NW	Märkischer Kreis
143	Neustadt in Holstein	SH	Kreis Ostholstein
144	Remagen	RP	Landkreis Ahrweiler
145	Freiberg am Neckar	BW	Landkreis Ludwigsburg
146	Schwalbach am Taunus	HE	Main-Taunus-Kreis
147	Markgröningen	BW	Landkreis Ludwigsburg
148	Immenstadt i. Allgäu	BY	Landkreis Oberallgäu
149	Mindelheim	BY	Landkreis Unterallgäu
150	Bebra	HE	Landkreis Hersfeld-Rotenburg
151	Erbach	HE	Odenwaldkreis
152	Tornesch	SH	Kreis Pinneberg
153	Philippsburg	BW	Landkreis Karlsruhe
154	Schongau	BY	Landkreis Weilheim-Schongau
155	Altenstadt	HE	Wetteraukreis
156	Regen	BY	Landkreis Regen
157	Neuhausen auf den Fildern	BW	Landkreis Esslingen
158	Hüttenberg	HE	Lahn-Dill-Kreis
159	Weeze	NW	Kreis Kleve
160	Hünstetten	HE	Rheingau-Taunus-Kreis
161	Illingen	SL	Neunkirchen

Nummer	Stadt/Gemeinde	Land	Status/Kreis
Gemeinden 5.000 bis 10.000 Einwohner			
162	Markt Goldbach	BY	Landkreis Aschaffenburg
163	Obernkirchen	NI	Landkreis Schaumburg
164	Willstätt	BW	Ortenaukreis
165	Taufkirchen	BY	Landkreis Erding
166	Magstadt	BW	Landkreis Böblingen
167	Hemau	BY	Landkreis Regensburg
168	Markt Schnaittach	BY	Landkreis Nürnberger Land
169	Neuenkirchen-Vörden	NI	Landkreis Vechta
170	Kirchheimbolanden	RP	Donnersbergkreis
171	Oberstaufen	BY	Landkreis Oberallgäu
172	Dannstadt-Schauernheim	RP	Rhein-Pfalz-Kreis
173	Stadt Birkenfeld	RP	Landkreis Birkenfeld
174	Beelen	NW	Kreis Warendorf
175	Hausach	BW	Ortenaukreis
176	Aschau im Chiemgau	BY	Landkreis Rosenheim
177	Hermeskeil	RP	Landkreis Trier-Saarburg
178	Erdweg	BY	Landkreis Dachau
179	Limeshain	HE	Wetteraukreis
180	Umkirch	BW	LK Breisgau-Hochschwarzwald
181	Großheubach	BY	Landkreis Miltenberg
182	Forchtenberg	BW	Hohenlohekreis

Landkreise		Land	Kreissitz
183	Hochsauerlandkreis	NW	Meschede
184	Mettmann	NW	Mettmann
185	Warendorf	NW	Warendorf
186	Rhein-Kreis-Neuss	NW	Neuss
187	Städteregion Aachen	NW	Aachen
188	Kreis Paderborn	NW	Paderborn
189	Oberbergischer Kreis	NW	Gummersbach
190	Märkischer Kreis	NW	Lüdenscheid
191	Kreis Düren	NW	Düren
192	Eifelkreis Bitburg-Prüm	RP	Bitburg
193	Kaiserslautern	RP	Kaiserslautern
194	Mayen-Koblenz	RP	Koblenz
195	Aschaffenburg	BY	Aschaffenburg
196	Main-Spessart	BY	Karlstadt
197	Neu-Ulm	BY	Neu-Ulm
198	Nürnberger Land	BY	Lauf a. d. Pegnitz
199	Neumarkt i. d. Oberpfalz	BY	Neumarkt
200	Wunsiedel	BY	Wunsiedel
201	Freudenstadt	BW	Freudenstadt
202	Karlsruhe	BW	Karlsruhe
203	Neckar-Odenwald-Kreis	BW	Mosbach
204	Rems-Murr-Kreis	BW	Waiblingen
205	Schwäbisch Hall	BW	Schwäbisch Hall
206	Zollernalbkreis	BW	Balingen
207	Lörrach	BW	Lörrach
208	Ravensburg	BW	Ravensburg
209	Esslingen	BW	Esslingen am Neckar
210	Calw	BW	Calw
211	Konstanz	BW	Konstanz
212	Cuxhaven	NI	Cuxhaven
213	Osnabrück	NI	Osnabrück
214	Schaumburg	NI	Stadthagen
215	Peine	NI	Peine
216	Groß-Gerau	HE	Groß-Gerau
217	Offenbach	HE	Dietzenbach

Landkreise		Land	Kreissitz
218	Hersfeld-Rotenburg	HE	Bad Hersfeld
219	Darmstadt-Dieburg	HE	Darmstadt
220	Marburg-Biedenkopf	HE	Marburg
221	Pinneberg	SH	Pinneberg
222	Saarpfalz-Kreis	SL	Homburg
223	Oder-Spree	BB	Beeskow
224	Barnim	BB	Brandenburg
225	Vogtlandkreis	SN	Plauen
226	Anhalt-Bitterfeld	ST	Köthen
227	Jerichower Land	ST	Burg
228	Ilm-Kreis	TH	Arnstadt

Liste der Gesprächspartner/innen in den Kommunen

Kanber Altintas, Leiter des Deutsch-Türkischen Wirtschaftszentrums, Stadt Mannheim, Telefoninterview am 16.05.2011

Ercan Atay, Vorsitzender des Integrationsrats der Stadt Iserlohn, Mitglied im Vorstand des Landesintegrationsrats Nordrhein-Westfalen, Gesprächsrunde im Märkischen Kreis am 08.09.2011 im Kreishaus in Lüdenscheid

Anna Becker, Leitstelle Integrierte Stadtentwicklung, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hamburg, Telefoninterview am 19.04.2011

Liane Bischoff, Büro des Oberbürgermeisters der Hansestadt Stendal, Leiterin des Netzwerks für die Integration von Migrant*innen des Landkreises Stendal, Telefoninterview am 09.5.2011

Ulrike Bran, Referat für Migration und Integration, Stadt Leipzig, Telefoninterview am 13.05.2011

Libuse Cerna, Vorsitzende des Bremer Rats für Integration, Gespräch am 25.08.2011 in Bremen

Malte Dahlhoff, Personalamt Stadt Hamm, Telefoninterview am 15.04.2011

Isabella Doktor, Fachbereich 1 Gleichberechtigung, Integration und Prävention der Stadt Mühlheim am Main, Gesprächsrunde am 30.08.2011 in Mühlheim am Main

Martha Doll, Leiterin der Stelle für interkulturelle Arbeit der Landeshauptstadt München, Telefoninterview am 06.04.2011

Hüsamettin Eryilmaz, Vorsitzender des Ausländerbeirats der Stadt Mühlheim am Main, Gesprächsrunde am 30.08.2011 in Mühlheim am Main

Selver Erol, Leiterin des Integrationsbüros der Kreisverwaltung Offenbach, schriftliche Auskunft am 27.06.2011

Brigitte Fischer-Brühl, Bürgermeisteramt/Bildungsbüro der Stadt Nürnberg, Telefoninterview am 18.04.2011

Andreas Germershausen, Büro des Beauftragten für Integration und Migration, Senat von Berlin, Telefoninterview am 11.04.2011

Doris Globig, Fachbereich 1 Gleichberechtigung, Integration und Prävention der Stadt Mühlheim am Main, Gesprächsrunde am 30.08.2011 in Mühlheim am Main

Doris Groß, Geschäftsstelle der Allianz gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion Nürnberg, Telefoninterview am 10.08.2011

Bernd Grunwald, Märkischer Kreis, Koordinierungsstelle Integration, Gesprächsrunde am 08. September 2011 im Kreishaus Lüdenscheid

Claudia Haider, Kreis Mettmann, Sozialamt, Kreisentwicklung und Integration, Teamleitung Integration, Telefoninterview am 12.05.2011

Sybille Haußmann, Leiterin der Stabsstelle für Migrationsangelegenheiten Kreises Düren, Telefoninterview am 07.04.2011

Marcus Heidebrecht, Integrationsbeauftragter der Stadt Paderborn, Telefoninterview am 09.05.2011

Erhard Heintze, Senatskanzlei, Leiter des Referats für Integrationspolitik sowie Migrations- und Integrationsbeauftragter der Freien Hansestadt Bremen, Telefoninterview am 13.04.2011 und Gespräch am 25.08.2011 in Bremen

Wolfgang Heise, Personal- und Organisationsamt Stadt Münster, Telefoninterview am 13.05.2011

Astrid Henriksen, Leiterin des Sozialamts in Bremerhaven, Gespräch am 26.08.2011 in Bremen

Sandra Horny, Integrationsbeauftragte der Stadt Neuenrade, Gesprächsrunde am 08.09.2011 im Kreishaus Lüdenscheid, Märkischer Kreis

Werner Hülsmann, Integrationsbeauftragter, Landkreis Osnabrück, Gespräch am 25.08.2011 im Kreishaus Osnabrück

Veronika Kabis, Landeshauptstadt Saarbrücken, Leiterin des Zuwanderungs- und Integrationsbüros, Telefoninterview am 06.05.2011

Iris Kaplan-Meys, RAA/Büro für interkulturelle Arbeit Essen, Telefoninterview am 18.05.2011

Evangelia Kasdanastassi, Diakonisches Werk des evangelischen Kirchenkreises Lüdenscheid-Plettenberg, Integrationsagentur in Werdohl, Gespräch am 07.09.2011 in Werdohl

Rita Kattwinkel, Leiterin Sachgebiet Soziales und Jugend, Stadt Kierspe, Gesprächsrunde am 08.09.2011 im Kreishaus Lüdenscheid, Märkischer Kreis

Roswitha Keicher, Leiterin der Stabsstelle Integration der Stadt Heilbronn, Telefoninterview am 28.06.2011

Jochen Köhnke, Dezernent für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten, Stadt Münster, Telefoninterview am 21.04.2011

Renate Kornhardt, Büro für Integration, Stadt Göttingen, Telefoninterview am 10.05.2011

Iris Kreutzer, Integrationsbeauftragte, Stadt Aachen, Telefoninterview am 26.07.2011

Thomas Krimm, Erster Bürgermeister, Markt Goldbach, Gespräch am 30.08.2011 in Markt Goldbach

Magdalena Maciejewska, Jugendmigrationsdienst Lüdenscheid, Internationaler Bund, Gesprächsrunde am 08. September 2011 im Kreishaus Lüdenscheid, Märkischer Kreis

Dr. Christine Meyer, Bürgermeisteramt, Leiterin des Bildungsbüros der Stadt Nürnberg, Telefoninterview am 18.04.2011

Birgit Lawrenz, Leiterin des Referats für Migration der Landeshauptstadt Kiel, Telefoninterview am 02.05.2011

Bernhard Lünz, Integrationsbeauftragter des Kreises Paderborn, Telefoninterview am 02.05.2011

Monika Münch, Ausbildungsverbund des Interkulturellen Bildungszentrums Mannheim, am 20.05.2011

Gari Pavkovic, Integrationsbeauftragter und Leiter der Abteilung Stuttgarter Bildungspartnerschaft, Landeshauptstadt Stuttgart, Telefoninterview am 09.05.2011

Dorothea Radler, Landeshauptstadt Düsseldorf, Amt für soziale Sicherung und Integration, Leitung Fachstelle Integration, Telefoninterview am 16.08.2011.

Andrea Reckfort, Amt für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten der Stadt Münster, Telefoninterview am 13.05.2011

Jeanine Rudolph, Amt für soziale Sicherung und Integration, Leiterin der Integrationsabteilung, Landeshauptstadt Wiesbaden, Telefoninterview am 20.04.2011

Ralf Sabelhaus, Stadt Osnabrück, Fachbereich Stadtentwicklung und Integration, Gespräch am 26.07.2011 in Osnabrück

Britta Schätzel, Soziale Stadt Rosenheim, Telefoninterview am 04.05.2011

Oliver Schmidt, Kreisjugendpfleger Landkreis Neumarkt/Oberpfalz, örtliches Bündnis Allianz gegen Rechtsextremismus in der Metropolregion Nürnberg, Telefoninterview am 02.05.2011

Klaus Schmitz, Integrationsbeauftragter der Stadt Mönchengladbach, Telefoninterview am 19.08.2011

Petra Schnetzer, Integrationsbeauftragte der Stadt Halle (Saale), Telefoninterview am 23.05.2011

Helmuth Schweitzer, Stadt Essen, RAA/Büro für Interkulturelle Arbeit, Telefoninterview am 10.05.2011

Wolfgang Spelthahn, Landrat Kreis Düren, Telefoninterview am 31.03.2011

Claudia Spitzer, Integrationsbüro Stadt Herne, Telefoninterview am 18.04.2011

Frank Stein, Stadt Leverkusen, Beigeordneter, Leiter des Dezernats Bürger, Umwelt und Soziales, Telefoninterview am 20.04.2011

Heike Steege, Stadt Chemnitz, Sozialamt, Leiterin der Fachabteilung Migration, Integration und Wohnen, Telefoninterview am 21.04.2011

Hans Steiner, Leiter des Büros für Migration und Integration der Stadt Freiburg, Telefoninterview am 17.05.2011

Birte Steller, Hansestadt Hamburg, Leiterin Hamburg Welcome Center, Telefoninterview am 15.06.2011

Dr. Oliver Vorndran, Bildungsregion Kreis Paderborn, Leiter des Bildungsbüros, Telefoninterview am 23.05.2011

Özay Vural, Stadt Mülheim an der Ruhr, Dezernat Arbeit, Soziales, Gesundheit und Sport, Koordinierungsstelle Integration, Telefoninterview am 19.04.2011

Melanie Walter, Leiterin der Abteilung Integration, Politik und Verbände, Landeshauptstadt Hannover, Telefoninterview am 27.05.2011

Anke Wehkamp, Integrationsbeauftragte, Stadt Solingen, Telefoninterview am 04.05.2011

Uwe Wiederspahn, Stadt Werdohl, Abteilung Soziales und Wohnen, Migration und Integration, Projektleiter WIP-EL-ELE, Telefoninterview am 21.04.2011, Gesprächsrunde am 08.09.2011 im Kreishaus Lüdenscheid, Märkischer Kreis

Elke Zimmermann-Fiscella, Kreis Lörrach, Leiterin des Dezernats Soziales und Jugend, Telefoninterview am 02.05.2011

Liste der befragten Expertinnen und Experten

Bülent Arslan, Geschäftsführer der imap GmbH – Institut für Interkulturelle Management- und Politikberatung),
Telefoninterview am 23.09.2011

Doris Lüken-Klaßen, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms), Institut an
der Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Telefoninterview am 22.09.2011

Alfred Reichwein, Programmbereichsleiter „Organisationsmanagement“ und „Informationsmanagement“ der KGSt –
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), Telefoninterview am 20.09.2011

Claudia Walther, Senior Project Manager Programm Integration und Bildung der Bertelsmann Stiftung, Telefoninter-
view am 12.09.2011

Fragebogen mit Anschreiben



**DESI – Institut für
Demokratische Entwicklung
und Soziale Integration**

Befragung von Kommunen zum Stand kommunaler Integrationspolitik in Deutschland

Prof. Dr. Roland Roth / Dr. Frank Gesemann

Berlin im Januar 2011
DESI – Institut für Demokratische
Entwicklung und Soziale Integration
www.desi-sozialforschung-berlin.de

An die Verantwortlichen für die lokale Integrationspolitik in Städten, Gemeinden und Landkreisen

Sehr geehrte Damen und Herren,
wir bitten um Ihre Unterstützung bei einer repräsentativ angelegten Befragung von 340 Kommunen in der Bundesrepublik, die wir im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchführen. Ziel ist die Erarbeitung einer Bestandsaufnahme zur Lage der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Ausgangspunkt sind die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die in den im Jahr 2007 veröffentlichten Nationalen Integrationsplan Eingang gefunden haben. Geklärt werden soll, in welchem Umfang diese zehn Empfehlungen lokal aufgegriffen werden konnten, wo es Hindernisse gibt, eigene Wege beschritten wurden und Unterstützungsbedarf gesehen wird. Die Ergebnisse der Befragung sollen in die Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans einfließen, der gemeinsam von Bund, Ländern, Kommunen und nichtstaatlichen Akteuren bis zum Herbst 2011 erarbeitet werden soll. Hierzu wurden 11 Dialogforen einberufen, in denen aktualisierte Empfehlungen und Maßnahmen in relevanten Politikfeldern formuliert werden sollen.

Die Ergebnisse dieser Befragung, über die wir Sie selbstverständlich informieren, werden ausschließlich in summarischer und anonymisierter Form in den Arbeitsprozess des Dialogforums „Integration vor Ort“ einbezogen. In diesem Fragebogen bitten wir Sie dennoch um genaue Angaben zu Ihrer Kommune und um eine Kontaktadresse, falls Nachfragen nötig sein sollten. Zudem sind zwei weitere Untersuchungsschritte vorgesehen, in denen wir zusätzlich in ausgewählten Kommunen mit telefonischen Befragungen und Vorortbesuchen Ansätze zu einer guten Praxis in den Handlungsfeldern dokumentieren wollen. Ein Bezugspunkt ist der besondere Handlungsbedarf, der durch die repräsentative Befragung ermittelt werden soll. Nur dort, wo es um positive Anregungen für die kommunale Praxis geht, sind Hinweise auf die konkreten Orte beabsichtigt.

Wir hoffen, dass sowohl das repräsentative Lagebild wie auch die konkreten Hinweise auf erprobte Strategien und Handlungsmöglichkeiten ihre Integrationspraxis vor Ort unterstützen werden.

Wir danken für Ihre Mitarbeit.

Prof. Dr. Roland Roth
Dr. Frank Gesemann

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum **7. März 2011** an:

**DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration,
c/o Dr. Frank Gesemann, Schwalbacher Str. 2, 12161 Berlin**

Bitte nutzen Sie auch das **Online-Formular** unter www.desi-sozialforschung-berlin.de/Fragebogen

Wir senden Ihnen auch gerne eine digitale Version des Fragebogens, die Sie direkt auf dem Rechner ausfüllen und per E-Mail an uns zurücksenden können. Die digitale Fassung des Fragebogens können Sie per E-Mail anfordern unter info@desi-sozialforschung-berlin.de.

Stand kommunaler Integrationspolitik in Deutschland

Name der Kommune

Bundesland

Ansprechpartner/in

Kontaktdaten für Rückfragen

I. INTEGRATION ALS KOMMUNALE AUFGABE

1. Welche Bedeutung wird in Ihrer Kommune der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund beigemessen?

- ☐ sehr hohe kommunalpolitische Bedeutung (weiter mit Frage 2!)
- ☐ hohe kommunalpolitische Bedeutung (weiter mit Frage 2!)
- ☐ mittlere kommunalpolitische Bedeutung
- ☐ eher geringe kommunalpolitische Bedeutung (weiter mit Frage 3!)
- ☐ sehr geringe kommunalpolitische Bedeutung (weiter mit Frage 3!)

2. Wenn der Integrationsarbeit in Ihrer Kommune eine hohe oder sehr hohe Bedeutung zukommt, was sind hierfür die wesentlichen Gründe?
(Mehrfachnennungen möglich!)

- ☐ demografische Entwicklung
- ☐ unangeschöpfte Potenziale von Zugewanderten
- ☐ zunehmende soziale Ungleichheit
- ☐ sozialräumliche Problemlagen
- ☐ Kosten mangelnder Integration
- ☐ Prävention von Konflikten
- ☐ andere Gründe:

3. Wenn der Integrationsarbeit in Ihrer Kommune eine eher geringe oder sehr geringe Bedeutung zukommt, was sind hierfür die wesentlichen Gründe?
(Mehrfachnennungen möglich!)

- ☐ geringer Anteil von Zugewanderten
- ☐ keine sozialräumlichen Problemlagen
- ☐ erfolgreiche Integration von Zugewanderten
- ☐ keine Konflikte zwischen Einheimischen und Zugewanderten
- ☐ mangelnde kommunale Ressourcen
- ☐ andere Gründe:

4. Ist Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert?

- ☐ ja ☐ nein

5. **Wo ist Integration in der Kommunalverwaltung angesiedelt?**
- ☐ Stabsstelle beim Verwaltungschef
☐ Integrationsabteilung / Integrationsreferat
☐ Sonstiges, bitte nennen:
6. **Gibt es eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, die den örtlichen Bedürfnissen angepasst ist?**
- ☐ ja ☐ nein Bezeichnung
7. **Wenn ja, wann wurde diese Gesamtstrategie entwickelt bzw. fortgeschrieben?**
- Jahr der Entwicklung Fortschreibung in den Jahren

II. LOKALE NETZWERKE

8. **Bitte bewerten Sie den Grad der Vernetzung gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Akteure zur Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Ihrer Kommune!**
- ☐ sehr gut
☐ gut
☐ zufriedenstellend
☐ eher gering
☐ sehr gering
9. **Welche Hindernisse stehen nach Ihrer Einschätzung einer besseren Vernetzung der Akteure in der kommunalen Integrationsarbeit entgegen?**
- Bitte nennen:
10. **Hat Ihre Kommune besondere Anstrengungen unternommen, um eine Vernetzung der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Akteure in diesem Handlungsfeld zu fördern?**
- ☐ ja ☐ nein
- Wenn ja, in welcher Weise (in Stichworten):
11. **Gibt es in Ihrer Kommune eine Arbeitsstruktur (Netzwerk), die langfristig aufgestellt ist und über Einzelprojekte hinausgeht?**
- ☐ ja ☐ nein Kommentar

III. INTERKULTURELLE ÖFFNUNG DER VERWALTUNG

12. Welche Bedeutung wird in Ihrer Kommune einer interkulturellen Öffnung der Verwaltung beigemessen?

- ☐ sehr hohe kommunalpolitische Bedeutung
- ☐ hohe kommunalpolitische Bedeutung
- ☐ mittlere kommunalpolitische Bedeutung
- ☐ eher geringe kommunalpolitische Bedeutung
- ☐ sehr geringe kommunalpolitische Bedeutung

13. Unternimmt Ihre Kommune besondere Anstrengungen, um den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Verwaltungen zu erhöhen?

- ☐ ja ☐ nein

Wenn ja, in welcher Weise (in Stichworten):

.....

14. Welche Hindernisse stehen Ihrer Einschätzung nach einer weiteren interkulturellen Öffnung der Verwaltung entgegen?

- ☐ Geringe Zahl von Neueinstellungen
- ☐ Wenige Bewerber/innen mit Migrationshintergrund
- ☐ Fehlende/mangelhafte Sprachkenntnisse der Bewerber/innen
- ☐ Mangelnde formale Qualifikation (Schulabschlüsse) der Bewerber/innen
- ☐ Sonstiges, bitte nennen:

.....

15. Unternimmt Ihre Kommune besondere Anstrengungen, um die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter in der Verwaltung zu stärken?

- ☐ ja ☐ nein

Wenn ja, in welcher Weise (in Stichworten):

.....

IV. PARTIZIPATION UND BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT

16. Gibt es in Ihrer Kommune eine institutionelle Form der Interessenvertretung von Menschen mit Migrationshintergrund?

- ☐ ja ☐ nein

Wenn ja, in welcher Weise? (Integrationsrat, Ausländerbeirat etc. – in Stichworten)

.....

.....

17. Wenn ja, wie wird dieses Gremium gebildet?

- ☐ Urwahl
- ☐ Benennung durch Migrantenorganisationen
- ☐ Benennung durch die Kommunalvertretung (Stadt- und Gemeinderat, Kreistag)
- ☐ Sonstiges, bitte nennen

- 18.** Hat Ihre Kommune besondere Anstrengungen unternommen, um das freiwillige Engagement von, für und mit Migranten zu unterstützen und zu fördern?

☐ ja ☐ nein

Wenn ja, in welcher Weise (in Stichworten):

.....

- 19.** Hat ihre Kommune besondere Anstrengungen unternommen, um die Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern?

☐ ja ☐ nein

Wenn ja, in welcher Weise (in Stichworten):

.....

- 20.** Hat Ihre Kommune besondere Anstrengungen unternommen, um Menschen mit Migrationshintergrund (und hierunter insbesondere Frauen) stärker an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in den unterschiedlichsten Bereichen des sozialen und politischen Lebens zu beteiligen?

☐ ja ☐ nein

Wenn ja, in welcher Weise (z. B. in Beiräten, Fachausschüssen, Foren – in Stichworten)?

.....

.....

- 21.** Hat Ihre Kommune besondere Anstrengungen unternommen, um die Kompetenzen der Zuwanderer integrationspolitisch zu nutzen?

☐ ja ☐ nein

Wenn ja, in welcher Weise (z.B. als Multiplikatoren, Lotsen, Mentoren, Integrationsassistenten oder Konfliktmoderatoren – in Stichworten)?

.....

.....

V. SPRACHE UND BILDUNG

- 22.** Werden in Ihrer Kommune Lotsen oder andere Formen der Förderung eingesetzt, um Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder zu unterstützen und zu diesen Angeboten hinzuführen?

☐ ja ☐ nein

- 23.** Wenn ja, in welchen Bereichen?

☐ Eltern	☐ Übergang Schule/Beruf	☐ Sonstige
☐ Kita	☐ berufliche Bildung	
☐ Schule	☐ Hochschulbildung	

24. Bitte nennen Sie – soweit vorhanden – kommunale Maßnahmen, mit denen Sie das Bildungsangebot des Bundes und der Länder ergänzen!

25. Sind die kommunalen Angebote mit denen des Bundes und der Länder verknüpft?

☐ ja ☐ nein

26. Wenn ja, geben Sie bitte an, wie die Verknüpfung konkret aussieht!

27. Wenn nein, wo liegen die Hindernisse?

VI. BERUFLICHE INTEGRATION

28. Unterstützt Ihre Kommune – als Träger von Aufgaben nach dem SGB II – die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund?

☐ ja ☐ nein

29. Wenn ja, wie erfolgt diese Unterstützung?

VII. SOZIALRÄUMLICHE INTEGRATION

30. Gibt es in Ihrer Stadt oder Gemeinde besondere Sozialräume mit Integrationsdefiziten?

☐ ja ☐ nein Erläuterung:

31. Gibt es in Ihrem Landkreis Regionen bzw. Orte mit besonderen integrationspolitischen Herausforderungen?

☐ ja ☐ nein Erläuterung:

32. Welche Instrumente nutzt Ihre Kommune, um benachteiligte Quartiere zu stärken, die Lebensqualität im und die Identifikation mit dem Quartier zu verbessern und das Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen zu fördern?

- ☐ Niedrigschwellige soziale und kulturelle Angebote
- ☐ Bewohnerbeteiligung
- ☐ Netzwerkbildung
- ☐ Nutzung von Förderinstrumenten zur Stärkung benachteiligter Quartiere (z.B. Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“, Programme des Europäischen Sozialfonds)
- ☐ Kommunale / regionale Bildungslandschaften
- ☐ Sonstige (bitte nennen):

33. Bitte nennen Sie Beispiele für besondere Ansätze Ihrer Kommune!

VIII. FÖRDERUNG LOKALER ETHNISCHER ÖKONOMIE

34. Bitte bewerten Sie das Potenzial der ethnischen Ökonomie (Selbständige, Gewerbetreibende und Unternehmen von Menschen mit Migrationshintergrund) in Ihrer Kommune!

- ☐ sehr hoch
- ☐ hoch
- ☐ mittel
- ☐ gering
- ☐ sehr gering

35. Welche Instrumente nutzt Ihre Kommune, um das Potenzial der ethnischen Ökonomie für den kommunalen Wirtschaftsstandort zu nutzen?

- ☐ Stärkere Berücksichtigung der ethnischen Ökonomie im Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderungskonzepte
- ☐ Entwicklung spezifischer Konzepte zur Förderung der ethnischen Ökonomie
- ☐ Förderung des Bewusstseins in der Bevölkerung und der Verwaltung für das Potenzial der ethnischen Ökonomie
- ☐ Sonstige (bitte nennen):

IX. ENGAGEMENT FÜR VIELFALT UND TOLERANZ

36. Welche kommunalpolitische Bedeutung wird in Ihrer Kommune der Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit beigemessen?

- ☐ sehr hohe kommunalpolitische Bedeutung
- ☐ hohe kommunalpolitische Bedeutung
- ☐ mittlere kommunalpolitische Bedeutung
- ☐ eher geringe kommunalpolitische Bedeutung
- ☐ sehr geringe kommunalpolitische Bedeutung

37. Was unternimmt Ihre Kommune, um Vielfalt und Toleranz zu fördern und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen?

- ☐ Eigene Willkommenskultur
- ☐ Stärkung der demokratischen Kultur in der Kommune
- ☐ Förderung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen
- ☐ Förderung vielfältiger Begegnungs- und Kooperationsmöglichkeiten
- ☐ Interreligiöse Initiativen
- ☐ Unterstützung örtlicher Netzwerke für Vielfalt und Toleranz
- ☐ Kommunale Antidiskriminierungsstelle
- ☐ Sonstige (bitte nennen):

.....

38. Bitte nennen Sie Beispiele für besondere Anstrengungen Ihrer Kommune in diesem Handlungsfeld!

.....

.....

X. INFORMATION UND EVALUATION

39. Was unternimmt Ihre Kommune, um über die vor Ort verfügbaren Integrationsangebote in geeigneter Weise zu informieren?

- ☐ Faltblätter und Broschüren zu einzelnen Angeboten
- ☐ Dokumentationen zu Angeboten in der Kommune (z.B. Förderatlas)
- ☐ Informationen im Internet zu den Angeboten in der Kommune
- ☐ andere Formen:

.....

40. Was unternimmt Ihre Kommune, um ihre Integrationsanstrengungen zu dokumentieren, zu evaluieren und ggf. zu optimieren?

- ☐ Integrationsberichte
- ☐ Integrationsmonitoring
- ☐ Interne Evaluation von Projekten und Maßnahmen
- ☐ Externe Evaluation von Projekten und Maßnahmen
- ☐ Erhebungen zur Entwicklung von Bedarfen
- ☐ andere Ansätze:

.....

XI. ÜBERÖRTLICHE BEZÜGE ZUM KOMMUNALEN INTEGRATIONSGESCHEHEN

41. Kennen Sie die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Integration vor Ort im Rahmen des Nationalen Integrationsplans?

- ☐ ja ☐ nein

42. Welche Bedeutung kommt Programmen und Initiativen Ihres Bundeslandes für Ihre kommunalen Integrationsanstrengungen zu?

☐ sehr hilfreich ☐ hilfreich ☐ eher unbedeutend ☐ wenig hilfreich ☐ nicht hilfreich

Raum für Erläuterungen

.....

.....

43. Welche Rahmenbedingungen auf Landesebene könnten dazu beitragen, kommunale Integrationsprozesse stärker zu befördern? Wo sehen Sie einen besonderen Unterstützungsbedarf?

.....

.....

44. Welche Bedeutung kommt Programmen und Initiativen des Bundes für Integrationsprozesse in Ihrer Kommune zu?

☐ sehr hilfreich ☐ hilfreich ☐ eher unbedeutend ☐ wenig hilfreich ☐ nicht hilfreich

Raum für Erläuterungen

.....

45. Was könnte bzw. sollte der Bund tun, um kommunale Integrationsprozesse stärker zu befördern? Wo sehen Sie einen besonderen Unterstützungsbedarf?

.....

.....

.....

46. An welchen Netzwerken, Programmen oder Wettbewerben der Europäischen Union, des Bundes und der Länder oder auch von Stiftungen hat sich Ihre Kommune beteiligt?

- ☐ Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt
- ☐ Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) (z. B. Lernen vor Ort, Stärken vor Ort, XENOS, BIWAQ, Jobstarter), (bitte nennen):

.....

.....

- ☐ Maßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

- ☐ Projekte und Programme von Stiftungen (bitte nennen):

.....

.....

- ☐ Netzwerke von Städten, Gemeinden und Landkreisen (bitte nennen):

.....

.....

- ☐ Andere (bitte nennen):

.....

.....

47. Welche Programme sind für Sie besonders wichtig?

- ☐ Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt
- ☐ Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) (z. B. Lernen vor Ort, Stärken vor Ort, XENOS, BIWAQ, Jobstarter), (bitte nennen):

.....

.....

- ☐ Maßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
- ☐ Projekte und Programme von Stiftungen (bitte nennen):

.....

.....

- ☐ Netzwerke von Städten, Gemeinden und Landkreisen (bitte nennen):

.....

- ☐ Andere (bitte nennen):

.....

XII. SELBSTEINSCHÄTZUNG

48. Wo sehen Sie die größten Barrieren für eine gelungene lokale Integration?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

49. Welche Integrationsanstrengungen Ihrer Kommune betrachten Sie als besonders gelungen?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

XIII. BASISDATEN DER KOMMUNE

50. Gemeindetyp

- ☐ Großstadt, > 200.000 Einwohner
- ☐ Großstadt, 100.000 bis 200.000 Einwohner
- ☐ kreisfreie Stadt, 50.000 bis 100.000 Einwohner
- ☐ kreisangehörige Stadt, 50.000 bis 100.000 Einwohner
- ☐ kreisfreie Stadt, 20.000 bis 50.000 Einwohner
- ☐ kreisangehörige Stadt, 20.000 bis 50.000 Einwohner
- ☐ Gemeinde, 10.000 bis 20.000 Einwohner
- ☐ Gemeinde, 5.000 bis 10.000 Einwohner
- ☐ (Land-)Kreis, > 150.000 Einwohner
- ☐ (Land-)Kreis, < 150.000 Einwohner

51. Anteil ausländischer Einwohner an der Bevölkerung

- ☐ > 25 Prozent
- ☐ 20 bis unter 25 Prozent
- ☐ 15 bis unter 20 Prozent
- ☐ 10 bis unter 15 Prozent
- ☐ 5 bis unter 10 Prozent
- ☐ unter 5 Prozent
- ☐ Anteil nicht bekannt

52. Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung (auch Schätzungen)

- ☐ > 40 Prozent
- ☐ 30 bis unter 40 Prozent
- ☐ 20 bis unter 30 Prozent
- ☐ 15 bis unter 20 Prozent
- ☐ 10 bis unter 15 Prozent
- ☐ 5 bis unter 10 Prozent
- ☐ unter 5 Prozent
- ☐ Angabe / Schätzung nicht möglich

53. Grundlage der Datenangabe

- ☐ Mikrozensus ☐ eigene Erhebung ☐ Schätzung

54. Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Kommunalverwaltung? (geschätzt in Prozent)

.....

55. Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der kommunalen Vertretung? (geschätzt in Prozent)

.....

Nochmals vielen Dank für Ihre Mühe!

12

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 10115 Berlin
www.bmvbs.de
E-Mail: ref-sw22@bmvs.bund.de

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 53179 Bonn
E-Mail: martina.kocks@bbr.bund.de

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration,
Flüchtlinge und Integration 11012 Berlin
www.integrationsbeauftragte.de
E-Mail: integrationsbeauftragte@bk.bund.de

Bearbeitung

DESI - Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration
Dr. Frank Gesemann
Prof. Dr. Roland Roth
Dr. Jutta Aumüller

Gestaltung

media production bonn GmbH

Grafische Gestaltung des Fragebogens und Umsetzung als Online-Befragung
Dipl.-Kommunikationsdesignerin Ellen Windmüller

Druck

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Stand

April 2012

Bildnachweis

Bundesregierung/Archiv der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Seite 5