

Strategien lokaler Integrationspolitik

Claudia Walther, Projektmanager Bertelsmann Stiftung, Gütersloh / Alexander Thamm, German Marshall Fund of the U. S., Berlin

Migration und Integration sind wichtige Aspekte der demographischen Entwicklung weltweit. Insbesondere Großstädte erfahren bereits seit Jahren eine starke Zuwanderung und haben Strategien entwickelt, wie man die neuen Bürgerinnen und Bürger in die bestehende Gesellschaft integrieren kann bzw. wie sich die kommunalen Strukturen der veränderten Bevölkerungsstruktur und -zusammensetzung anpassen müssen.

Immer mehr beschäftigen sich auch Kommunen im ländlichen Raum mit der Frage, wie eine schrumpfende Bevölkerung immer mehr Zuwanderer, und besonders ihre Kinder und Jugendlichen, integrieren kann. Der Anteil der jungen Migranten (mindestens ein Elternteil ist im Ausland geboren) liegt allein in Nordrhein-Westfalen bei rund 30 Prozent aller Jugendlichen. Bisher schneiden sie bei Schulabschlüssen und besonders beim Übergang zum Beruf bedeutend schlechter ab als ihre Altersgenossen, wie die letzte PISA-Studie wieder festgestellt hat. Viele Städte haben diese Entwicklung mit Sorge verfolgt und umfassende Strategien der Integration entwickelt.

Um gute Beispiele zu identifizieren und Lösungsansätze zu definieren, hat die Bertelsmann Stiftung mit dem Bundesministerium des Innern den Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ durchgeführt. Mehr als 100 Kommunen aus dem gesamten Bundesgebiet haben sich beteiligt, die Ergebnisse werden in Form einer Best-Practice-Publikation veröffentlicht. Im Rahmen des Wettbewerbs wurden zusammen mit Expertinnen und Experten aus Politik, Praxis und Wissenschaft auch Handlungsempfehlungen für kommunale Integrationspolitik entwickelt.

Diese sollen Kommunen dabei unterstützen, ihre Politik den Anforderungen der Einwanderungsgesellschaft anzupassen. Sie stützen sich auf die Erfahrungen jener Städte und Gemeinden, die bereits große Fortschritte auf diesem Weg vorweisen können. Ziel aller Maßnahmen muss es sein, den zugewanderten Bürgerinnen und Bürgern eine gleichberechtigte Teilhabe am öffentlichen Leben zu ermöglichen und aktuelle Missstände zu beseitigen. Nur durch den Willen und das Entgegenkommen beider Seiten – der Zuwanderer und der Aufnahmegesellschaft – kann dies erreicht werden.

Zehn Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik

1. Strategie und Konzeption entwickeln

Welches sind die Ziele der Integrationspolitik in der Stadt, in der Gemeinde, im Kreis? Und wie sollen sie erreicht werden? Welche Schwerpunkte werden gesetzt? Und welche Maß-

nahmen sollen in welchem Zeitraum umgesetzt werden?

Diese Fragen bilden den Orientierungsrahmen für ein Integrationskonzept, das als strategische Grundlage für eine umfassende, den jeweiligen Gegebenheiten angepasste kommunale Integrationspolitik dient.

Die Federführung bei der Entwicklung obliegt der Kommunalpolitik und lokalen Verwaltung. Für eine möglichst umfassende Bestandsaufnahme von Aufgaben und Handlungsansätzen und auch im Sinne der Konsensbildung empfiehlt es sich, das Integrationskonzept in einem partizipativen Prozess unter der Beteiligung aller maßgeblichen Akteure zu erarbeiten. Der Prozess kann von einer Top-down- oder Bottom-up-Initiative ausgehen – das hängt von der Situation in der Kommune ab.

Das Konzept deckt abstrakte und konkrete Ziele ab. Dazu zählt zunächst ein interkulturelles Leitbild. Sein Kern sollte eine vorausschauende Strategie sein, die langfristige Entwicklungen wie die Folgen des demographischen Wandels oder die Zukunft als Standort im globalen Wettbewerb berücksichtigt. Oberstes Ziel jeder Kommune sollte es daneben sein, allen Bürgerinnen und Bürgern eine gleiche Teilhabe zu garantieren und das friedliche Miteinander zu sichern. Ein Ratsbeschluss, der das Integrationskonzept verabschiedet, unterstreicht den politischen Willen und den hohen Stellenwert der Integrationspolitik. Zur Identifikation von Schwachstellen wie auch von Stärken sollten sich die einzelnen Ressorts Ziele stecken, die im weiteren Prozess messbar sind. Um das Konzept nachhaltig weiterentwickeln zu können, ist eine permanente Analyse, Erfassung und Bestandsaufnahme anhand von Indikatoren notwendig.

2. Integration als Querschnittsaufgabe verankern

Wie kann erreicht werden, dass Integrationspolitik nicht auf die Zuständigkeit Einzelner oder einiger weniger beschränkt bleibt, sondern als wichtige Aufgabe der gesamten Kommune verankert wird?

Die Frage einer verbesserten Integration von Zuwanderern stellt sich in vielen Bereichen, sei es in Schulen, Kindergärten oder Krankenhäusern. Integration ist daher als gesamt-städtische und ressortübergreifende Querschnittsaufgabe zu behandeln. Die Verantwortlichkeit für Planung und Durchführung liegt in den einzelnen Ressorts, während die Koordinierung zentral zu verankern ist.

Ob dies in Form einer Stabsstelle beim Verwaltungschef oder einer Stelle für interkulturelle Arbeit im Sozialreferat erfolgt, hängt von der Verfasstheit und auch Größe der Kommune ab. Wichtig ist jedoch eine klare Zuständigkeit, die für alle Beteiligten erkennbar ist und die Ressourcen bündelt. Durch die Verankerung als Querschnittsaufgabe entwickelt sich Integration zu einem Faktor, der bei allen Planungen beachtet und einbezogen wird.

3. Politische Verbindlichkeit herstellen

Wie kann Integrationspolitik den Stellenwert erhalten, den sie als eine entscheidende

Zukunftsfrage verdient? Integrationspolitik muss raus aus der Nische! Grundvoraussetzung hierfür ist es, dass die lokalen Entscheidungsträger den politischen Willen aufbringen, ein Gesamtkonzept zu erstellen und dieses zu stützen. Ein klares Bekenntnis des Verwaltungschefs und sein persönlicher Einsatz, insbesondere auch in der Öffentlichkeit, tragen dazu bei, den Stellenwert des Themas Integration in der ganzen Kommune zu stärken.

Erfolgreiche Konzepte werden von einem breiten politischen Konsens und parteienübergreifender Zusammenarbeit getragen. Dies sollte sich auch in einer Verankerung des Themas in der Ausschussstruktur niederschlagen. Ein Ausländerbeirat allein mit beratendem Charakter wird der Einbindung der Menschen in die politischen Strukturen nicht gerecht; die Zuwanderer sollten über ein Vertretungsorgan mit eigener Entscheidungskompetenz verfügen.

4. Partizipation sicherstellen und bürgerschaftliches Engagement aktivieren

Wie können Menschen mit Migrationshintergrund, aber auch Bürgerinnen und Bürger der Aufnahmegesellschaft besser angesprochen und in den Integrationsprozess einbezogen werden?

Integrationskonzepte wirken erst dann nachhaltig, wenn sie durch eine breite Beteiligung aller erstellt wurden (partizipativer Prozess). Dazu gehört eine systematische Einbindung von Migrantenselbstorganisationen ebenso wie der offene Dialog mit der gesamten Bevölkerung. Vielleicht mehr als alle anderen politischen Aufgaben bedarf die Eingliederung ethnischer Minderheiten in das kommunale Gemeinwesen einer dauerhaften Konsultation und Mitbestimmung aller relevanten Akteure. Besonders auf der Stadtteilebene bieten sich zahlreiche Möglichkeiten, die Bürger aller Herkunft einzubinden und an Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Zudem gilt es besonders das bürgerschaftliche Engagement zu fördern und zu stärken. Vor allem in kleineren Kommunen bietet sich dadurch die Möglichkeit, die soziale Integration und auch die interkulturelle Kompetenz der Aufnahmegesellschaft zu stärken. Neben der direkten Ansprache der Bürger – insbesondere derjenigen mit Migrationshintergrund – für ein projektbezogenes Engagement sollte die Kommune die Selbstorganisation von Zuwanderern klar unterstützen. Als ein erfolgreiches Mittel hat sich die Ausbildung von Bürgern zu Integrationslotsen erwiesen, die direkte Kontakte aufbauen und auf diese Weise dazu beitragen, Hemmschwellen abzubauen.

5. Netzwerke aufbauen

Wie kann die Zusammenarbeit von Initiativen, Migrantenselbstorganisationen, Wohlfahrtsverbänden, Stadt, Bildungseinrichtungen, Wirtschaft, Kirche und anderen verbessert werden? Wie können Synergien genutzt und Reibungsverluste verringert werden?

Kommunalpolitik und Verwaltung sind aufgefordert, die konzeptionelle und operative Arbeit so zu strukturieren, dass Konsultation und Einbindung aller relevanten Akteure ermöglicht werden. Gerade im Bereich der Integration ist es wichtig, die verschiedenen Maßnahmen

zwischen Politik, Verwaltung, Zuwanderergruppen, freien Trägern und weiteren Institutionen der Zivilgesellschaft abzustimmen und zu koordinieren. Dadurch können knappe Ressourcen wesentlich effektiver und nachhaltiger eingesetzt werden.

Daneben schaffen Netzwerke wertvolle Kommunikationswege, bilden Vertrauen und schlagen Brücken zwischen aufnehmender und zugewanderter Gesellschaft. Für das Netzwerk gilt es eine Arbeitsstruktur zu entwickeln, die langfristig aufgestellt ist und über die rein projektbezogene Fokussierung hinausgeht. Diese nachhaltigen Netzwerke zeichnen sich z. B. durch die Verabschiedung einer Geschäftsordnung oder die Einführung von Konfliktregelungsmechanismen aus. Die Koordination des Netzwerkes liegt bei der Kommune.

6. Auf Stadtebene planen und arbeiten

Wie kann Integrationspolitik möglichst konkret, nah an den Menschen und bedarfsorientiert entwickelt und umgesetzt werden?

Neben dem umfassenden Konzept für die Kommune als Ganzes gilt es, stadtteilspezifische, adressatenorientierte Programme zu entwickeln. Der stadtteilbezogene Ansatz bietet mehrere Vorteile: Er garantiert eine präzisere Bestandsaufnahme und Analyse und erlaubt, damit Maßnahmen bedarfsorientiert zu entwickeln und umzusetzen. Der Einsatz von Quartiersmanagern baut Kontakthürden ab und erweist sich besonders in sozialen Brennpunkten als sinnvoll.

Die geringen Zugangsbarrieren durch den direkten und persönlichen Kontakt sowie die unmittelbare Betroffenheit durch räumliche Nähe stärken den Willen zur Zusammenarbeit aller Akteure im Sozialraum. Diese Motivation entsteht gerade durch die Erfahrung, mit eigener Arbeit zu Verbesserungen und Erfolgen am Lebensort beitragen zu können. Insbesondere zählen hierzu Handlungs- und Problemfelder wie Wohnumfeldgestaltung, Jugendhilfe und Gewaltprävention.

7. Handlungsfelder bearbeiten: Bildung und Sprache, Beschäftigung und Dialog

Welche Maßnahmen und Angebote sollte die Kommune bereitstellen, um die Integration von Zuwanderern zu verbessern?

Kommunen setzen sich in vielen Handlungsfeldern für die Integration von Zuwanderern ein. Dabei gilt es nicht nur einzelne Bereiche zu fördern, sondern umfassend – den lokalen Bedürfnissen angepasst – Maßnahmen anzustoßen und aufzusetzen. Einen wichtigen Pfeiler hierfür bildet das bürgerschaftliche Engagement, das von den Kommunen in partnerschaftlicher Weise gefördert werden sollte.

Bildung und Sprache

Besonders im Vorschulbereich stehen den Kommunen zahlreiche Projektbeispiele zur Verfügung, um die Sprachkompetenz der Zuwanderer zu fördern. Neben den Kindern gilt es, besonders die Eltern stärker in die Spracherziehung einzubinden, wie es etwa

in den „Mama lernt Deutsch“-Programmen erfolgt. Diese Elternarbeit lässt sich in den Schulen fortsetzen. Neben den verpflichtenden Integrations- und Sprachkursen kann die Kommune durch zusätzliches Engagement stark zu einer besseren Integration beitragen. Viele Kommunen beschreiten bereits diesen Weg.

Beschäftigung

Neben Sprache gilt Arbeit als eines der wichtigsten Mittel zur Förderung von Integration. Als Gewährleister und Anbieter von Dienstleistungen sind die Kommunen aufgefordert, aktiv gegen wirtschaftliche Diskriminierung vorzugehen. Hier gilt es zu versuchen, ein kommunales Beschäftigungsmanagement aufzubauen, in dem alle Beteiligten zusammenarbeiten. Die Einbindung der Migrantenökonomie spielt eine wichtige Rolle. Darüber hinaus gilt es, den Jugendlichen einen möglichst reibungslosen Übergang von der Schule in eine Ausbildung zu ermöglichen (siehe dazu auch den nachfolgenden Beitrag). Hierfür ist ebenfalls eine gute Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Kommune und Betroffenen notwendig.

Dialog

Gerade in der heutigen Zeit müssen Kommunen einen offenen und offensiven interkulturellen und interreligiösen Dialog pflegen. Durch eine direkte Ansprache der verschiedenen religiösen Vereinigungen, besonders der islamischen, und der Förderung des gegenseitigen Austauschs kann besonders die Verwaltungsspitze entscheidende Signale für ein friedliches Miteinander setzen.

In ihrer Wirkung für das Integrationsklima nicht zu unterschätzen sind neue und innovative Formen der Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Hierzu gehört es beispielsweise, ebenso über Erfolge zu berichten wie über Missstände offen zu diskutieren und immer wieder den direkten Kontakt mit den Bürgern zu suchen.

8. Arbeitgeber Kommune: die interkulturelle Öffnung der Verwaltung vorantreiben

Wie können der Zuwandereranteil in der Verwaltung erhöht und die interkulturelle Kompetenz verstärkt werden?

Die derzeitige finanzielle Lage lässt Städten und Gemeinden nicht viel Spielraum bei der Personalpolitik. Trotzdem übernehmen Kommunen als Arbeitgeber eine wichtige Vorreiterrolle bei der interkulturellen Öffnung. Die notwendige Personalarbeit umfasst beispielsweise, Jugendliche mit Migrationshintergrund gezielt für die Ausbildung zu werben. Zudem müssen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermutigt und ihre interkulturellen Kompetenzen sollten mit entsprechenden Fortbildungsangeboten gestärkt werden. Diese Maßnahmen werden optimal flankiert durch die Verabschiedung von Antidiskriminierungsregelungen für die Kommune.

9. Dienstleister Kommune: Zugangsbarrieren abbauen

Wie kann die Verwaltung gegenüber Zuwanderern kundenfreundlicher gestaltet werden? Den Kommunen wird empfohlen, ihre Angebote für alle Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen und Zugangsbarrieren zu beseitigen. Neben dem Abbau sprachlicher Barrieren durch mehrsprachige Flyer, durch Übersetzer und Dolmetscherpools erweist sich auch die direkte Kontaktaufnahme im Lebensumfeld der Zuwanderer als hilfreich. Besonders die Ausländerbehörden können im Rahmen ihrer neuen Aufgaben durch ihr Selbstverständnis hin zu einer serviceorientierten Behörde viel zu einer „gefühlten“ Integration beitragen. Es hat sich auch gerade in kleineren Kommunen als nützlich erwiesen, zentrale Anlaufstellen einzurichten, in denen verschiedene Arbeitsbereiche zusammengefasst wurden (One Stop Agency).

10. Erfolge messen: Evaluation und Controlling

Wie kann kontrolliert werden, ob die geplanten Maßnahmen umgesetzt wurden und ob die Integrationspolitik Erfolge zeigt?

Der Nachweis, ob öffentlich finanzierte Maßnahmen zu Erfolgen führen, gewinnt auch in der Integrationspolitik an Bedeutung. Ein umfassendes, auf Kennzahlen gestütztes Berichtswesen empfiehlt sich besonders in größeren Kommunen. Indikatoren im Integrationsbereich werden allgemein skeptisch betrachtet: Zum einen wird darauf verwiesen, dass qualitative Erfolge nicht immer quantitativ messbar sind; zum anderen stellt häufig der lange Zeitraum ein Problem dar, der zwischen Maßnahme (z. B. im Kindergarten) und möglichem Erfolg (z. B. beim Schulabschluss) liegt.

Dennoch findet sich fast immer ein Indikator, der eine Tendenz der Verbesserung oder der Verschlechterung anzeigen kann. Schlüsselindikatoren sind beispielsweise der Anteil von Schulabgängern ohne Abschluss, differenziert nach Deutschen und Ausländern, die jeweilige Quote beim Kindergartenbesuch oder die Anzahl von Sprachkursabsolventen. Im Gegensatz zu herkömmlichen Berichten sollte jedoch weniger nach Input (wie viel kostet eine Maßnahme?) oder Output (wie viele Kurse haben stattgefunden?) gefragt werden, sondern nach Outcome, also nach Wirkung und konkreter Verbesserung.

Zudem sind nachvollziehbare und überprüfbare Daten auch für Kommunalpolitiker eine wichtige Entscheidungsgrundlage. Projekte und Maßnahmen sollten einer regelmäßigen Evaluation unterzogen werden. Wenn dies mit Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen geschieht, werden die Ergebnisse eher akzeptiert und die Angebote können bedarfsorientiert weiterentwickelt werden. Die Daten sollten zugänglich sein und regelmäßig veröffentlicht werden. Externe Beratung und wissenschaftliche Begleitung dienen der Nachhaltigkeit und Verifizierung der Arbeit.