

Vielfalt vor Ort – Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Integration in Kommunen

Claudia Walther, Bertelsmann Stiftung

Stand: 2011



Kapitel 2 als Auszug aus der Publikation „Diversität gestalten – Erfolgreiche Integration in Kommunen“
Bestellung beim [Verlag Bertelsmann Stiftung](#)

Vielfalt vor Ort

Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Integration in Kommunen



Vielfalt in Kommunen hat viele Gesichter. Perspektivlose Schulabbrecher, erfolgreiche Rechtsanwältinnen, mafiöse Netzwerke sowie sorglos miteinander spielende Kinder im Kindergarten.

In diesem Zusammenhang ist auf die Untersuchungen von Robert D. Putnam hinzuweisen, der zwischen kurzfristigen und langfristigen Auswirkungen von Zuwanderung unterscheidet. Zwar stellt er kurzfristig Entsolidarisierungstendenzen in Regionen mit hoher Zuwanderung fest; langfristig jedoch geht er von wirtschaftlichen und kulturellen Vorteilen aus: »In the long run immigration and diversity are likely to have important cultural, economic, fiscal, and developmental benefits. In the short run, however, immigration and ethnic diversity tend to reduce social solidarity and social capital« (Robert D. Putnam: »E Pluribus Unum. Diversity and Community in the Twenty-first Century«. *Scandinavian Political Studies* (30) 2, 2007: 137-174. 137) – falls die Rahmenbedingungen entsprechend günstig gestaltet werden. Und dies ist die zentrale Herausforderung für Kommunen.

Es geht also darum, die heterogene Zusammensetzung der Gesellschaft zum Vorteil zu entfalten: eine Wir-Gesellschaft vor Ort zu schaffen und allen möglichst gleiche Teilhabechancen an Bildung und Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Und es geht um wirtschaftliche und kulturelle Potenziale für die Kommune, beispielsweise um dem künftigen Fachkräftemangel entgegenzutreten. All diese Aspekte sind für die Zukunftsfähigkeit einer Stadt, einer Gemeinde, eines Kreises von zentraler Bedeutung.

Der Ansatz »Diversität gestalten« erfordert einen Perspektivwechsel in der Integrationspolitik:

- Integration ist keine Minderheitenfrage mehr. Integration betrifft die gesamte Gesellschaft und zielt auf ihren Zusammenhalt.
- Die einseitige Defizitwahrnehmung von Integration ist passé. »Vielfalt ist unsere Stärke« ist das Motto für die Entfaltung aller Potenziale.
- Die Angst vor Zuwanderung als Belastung ist ein schlechter Ratgeber. Migration ist vielmehr als eine Ressource für die Zukunft Deutschlands zu sehen, die es aktiv zu nutzen gilt.

Diversität zu gestalten, bedeutet zunächst, die zunehmende Heterogenität der Gesellschaft anzuerkennen und eine Gesellschaft in ihrer Vielfalt weiterzuentwickeln.

Die zukünftige Gesellschaft ist nicht nur durch diese Vielfalt geprägt, sondern auch durch den demographischen Wandel: Eine älter werdende und schrumpfende Bevölkerung bedeutet, dass die Gesellschaft auf Zuwanderung angewiesen ist und dass *alle*, die hier leben, bestmögliche Bildung, Förderung und Qualifizierung erfahren und die Möglichkeit gleicher Teilhabe erhalten.

Die folgenden Handlungsempfehlungen sind eine aktuelle Weiterentwicklung der Handlungsempfehlungen, die aus dem Wettbewerb »Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik« vom BMI und der Bertelsmann Stiftung abgeleitet wurden. Die Erfahrungen vieler Kommunen sind hierin eingeflossen. Konkrete Praxisbeispiele zu diesen Handlungsempfehlungen haben wir Ihnen ebenfalls zur Verfügung gestellt.

Die Reihenfolge der Handlungsempfehlungen ergibt sich aus dem Ansatz des strategischen Managements: Zunächst werden Empfehlungen zum Integrationsmanagement und anschließend zu einigen inhaltlichen Themen aufgeführt.

1. Querschnittsmanagement aufbauen und Zusammenarbeit ausbauen!

Nicht nur beim Thema Integration zeigt sich, dass die herkömmliche Säulenstruktur der Verwaltung nicht mehr ausreichend trägt. Auch der demographische Wandel, die Themen Familienfreundlichkeit oder Kinderfreundlichkeit lassen sich nur ressortübergreifend als Querschnittsauf-

gabe angehen. Das stellt eine Kommune vor die zusätzliche Aufgabe, diese Themen strategisch zu planen und die Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungsressorts und anderer Akteure aus Politik, Verbänden, Wirtschaft und Zuwanderer-Communitys sinnvoll aufeinander abzustimmen. So ist beispielsweise die Wirtschaftsförderung mindestens so wichtig für die Integrationspolitik wie der Sozialbereich oder die Jugendhilfe. Die verschiedenen Fäden sollten zusammenlaufen, z.B. bei einer zuständigen Stelle beim Verwaltungsvorstand. Transparenz ist wichtig und die gemeinsame Erarbeitung von Zielen und Handlungsansätzen. Die gemeinsam von Verwaltung, Politik und Zuwanderern getragene Erarbeitung oder Weiterentwicklung einer integrationspolitischen Strategie, wie sie in vielen Kommunen inzwischen existiert, ist daher nach wie vor sehr zu empfehlen.

2. Politischen Rückhalt sichern und Integration als Chefsache behandeln!

Erfolg ist nur möglich, wenn der Rückhalt durch die Verwaltungsspitze und durch den Stadtrat, Gemeinderat oder Kreistag gegeben ist. Das Schlagwort »Chefsache« gilt für die Integrationspolitik mehr denn je – Integration ist eine Zukunftsaufgabe, die kontinuierliche Rückendeckung im Verwaltungsvorstand braucht. Das bedeutet, dass der Verwaltungschef oder ein anderes Mitglied im Verwaltungsvorstand hinter der Integrationsstrategie und den hieraus abgeleiteten Maßnahmen steht. Dies umfasst aber auch symbolische Aktivitäten des Verwaltungschefs, sei es eine Begrüßungsaktion der Neuzuwanderer, die feierliche Einbürgerung von Migranten oder die Ehrung von bürgerschaftlichem Engagement in diesem Bereich (Willkommenskultur, Anerkennungskultur ...). Was den Rat oder Kreistag betrifft, so sind parteiübergreifende, am besten sogar einstimmige Beschlüsse wünschenswert, damit eine Nachhaltigkeit der Integrationspolitik über eine Legislaturperiode hinaus gewährleistet werden kann.

3. Zuwanderer beteiligen und Bürgerengagement stärken!

Unter dem Motto »Nicht für, sondern mit Zuwanderern gestalten« gilt politische Partizipation seit einigen Jahren als ein zentraler Ansatz für eine erfolgreiche Integrati-

onspolitik. Doch das ist leichter gesagt als getan. Schließlich sind Zuwanderer in Stadt- und Gemeinderäten sowie Kreistagen nach wie vor deutlich unterrepräsentiert. Migranten ohne deutschen Pass sind vom Wahlrecht sogar ausgeschlossen. Die Interessenvertretungen von Migranten, seien es Ausländerbeiräte, Integrations- oder Migrationsräte, verfügen häufig noch nicht über eine entsprechende Stärke oder Kompetenzen. Auf der Ebene der Stadtviertel treffen Angebote zur Bürgerbeteiligung gerade in Stadtvierteln mit hohem Migrantenanteil und niedriger Wahlbeteiligung auf sehr unterschiedliches und teilweise geringes Interesse – auch Beteiligung will schließlich geübt und gelernt sein. Doch ohne die Beteiligung der Zuwanderer gelingen weder Integration noch die Akzeptanz für integrationspolitische Maßnahmen. Daher ist es unabdingbar, Vertreter der Migrantenbevölkerung in alle Diskussions- und Planungsprozesse einzubeziehen – sei es durch runde Tische, durch Anhörungen, durch Arbeitsgruppen, Netzwerke, Planungstreffen ... Als Prinzip gilt hier: Gehen wir dahin, wo die Leute sind. Die größte Herausforderung ist, diejenigen zu erreichen und einzubeziehen, die nicht beteiligungsgeübt sind. Auf der anderen Seite empfiehlt sich auch eine Erwartungssteuerung, um deutlich zu machen, dass Ideen und Anregungen erwünscht sind, aber die politische Entscheidung hierüber die gewählten Kommunalpolitiker in Ausschüssen und dem Rat treffen. Auch die zeitliche Dauer von Prozessen gilt es zu vermitteln, um Enttäuschungen vorzubeugen.

4. Integration im Stadtteil managen: Auf Vernetzung und Beteiligung setzen, Wohnumfeld verbessern und Migrantenökonomie stärken!

Das Zusammenleben gestaltet sich von Stadtteil zu Stadtteil, aber auch von Gemeinde zu Gemeinde innerhalb einer Stadt, eines Kreises zunehmend unterschiedlich. Beträgt der Anteil an Migranten in Grundschulen in dem benachteiligten Stadtteil oft 80 Prozent, so liegt er nach wie vor in dem ein oder anderen wohlhabenden Stadtteil nicht selten bei fünf Prozent. Ähnlich verhält es sich mit anderen Daten, ob Arbeitslosenquote, SGB-II-Quote oder Wahlbeteiligung. Analog zu einer Integrationsstrategie der gesamten Kommune ist auch für Stadtteile mit hohem

Zuwandereranteil eine Integrationsstrategie erforderlich, die von verschiedenen Akteuren getragen wird und in das Konzept der gesamten Kommune eingebettet ist. Quartiersmanagement und die Vernetzung der Akteure aus Verwaltung, Verbänden, Einrichtungen, Migrantenorganisationen sind entscheidende Erfolgsfaktoren. Benachteiligte Stadtteile benötigen mehr Ressourcen als andere – beispielsweise um ihre Schulen attraktiver zu gestalten. Auch die Wohnumfeldverbesserung ist eine Herausforderung. Es empfiehlt sich, mit Wohngesellschaften zusammenzuarbeiten und auch Zielvereinbarungen und Verträge zur Wohnumfeldverbesserung abzuschließen. Immer mehr Kommunen setzen auch auf die Einbeziehung der ethnischen Ökonomie, um die im Stadtviertel vorhandenen Potenziale besser für eine Stabilisierung und Aufwertung des Stadtviertels nutzen zu können.

5. Monitoring und Evaluation aufbauen!

Als Grundlage für eine Integrationsstrategie und die Entwicklung von Integrationsmaßnahmen ist es erforderlich, den Handlungsbedarf anhand von Daten zu identifizieren. Daher ist der Aufbau eines Monitorings im Bereich der Integration notwendig: Im Mittelpunkt steht also zunächst die Beobachtung von Indikatoren zur Integration – beispielsweise von Daten der Zuwandererbevolkerung im Vergleich zur Gesamtbevölkerung. Hierbei geht es sowohl um Zeitreihen, die die Entwicklungen über mehrere Jahre hinweg aufzeigen, als auch den Vergleich mit anderen Kommunen. Dagegen bezieht sich die Evaluation auf die Bewertung von Wirkungen der unterschiedlichen Handlungsansätze. Diese Wirkungen lassen sich natürlich selten eindeutig auf eigene Handlungsansätze oder Maßnahmen zurückführen, sondern haben meistens mehrere Ursachen, die ihren Beitrag an einer Entwicklung haben. Die Frage ist also: Geht die Entwicklung in die richtige Richtung? Oder gilt es umzusteuern? Beides, Monitoring und Evaluation, ist für eine strategisch angelegte systematische Integrationspolitik unabdingbar. Bei beiden Ansätzen empfiehlt sich jedoch der Grundsatz »Weniger ist mehr«. Monitoring und Evaluation sind letztlich Mittel zum Zweck – und dieser ist schließlich die Verbesserung der Integration von Zuwanderern, der durch die richtigen Handlungskonzepte und ihre Umsetzung erreicht werden soll. Fachliche Unterstützung ist bei diesem Punkt rat-

sam. Ein Einstieg ist auch über die Daten unter www.wegweiser-kommune.de möglich, die für alle Kommunen über 5.000 Einwohner nutzbar sind.

6. Bildung verbessern und gemeinsam gestalten!

Heterogenität ist der gesellschaftliche Normalfall in Deutschland mit seiner ethnisch, kulturell und sozial sehr vielfältigen Bevölkerung. Doch Bildungserfolg ist in Deutschland immer noch stark von der Herkunft abhängig; Kinder aus Zuwandererfamilien haben signifikant schlechtere Chancen im Bildungssystem. Wir empfehlen, staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaften in den Regionen aufzubauen, die die systematische Zusammenarbeit aller Entscheider mit Blick auf die Bedürfnislagen der Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien planen und gestalten. Bildung umfasst die gesamte Bildungsbiographie von frühkindlicher Förderung (unter drei Jahren) über die Schule bis zur Ausbildung und Weiterbildung. Im Mittelpunkt sollte der Ansatz stehen, alle Kinder und Jugendlichen individuell zu fördern. Die Kommune kennt den Handlungsbedarf am besten und kann diesen in Zusammenarbeit mit den Schulen, dem Land, dem Gesundheits- und Jugendressort und anderen Akteuren angehen. Die nötigen Handlungsansätze gleichen einem Mosaik: Sie umfassen die Ausbildung der Lehrkräfte und die berufsbegleitende Qualifizierung sowie die gezielte Einbeziehung und Zusammenarbeit mit den Eltern – auch mit Hilfe von »Brückenbauern«. Ebenso gehören dazu der schrittweise Ausbau qualitativ hochwertiger Ganztagschulen, eine faire Ressourcenverteilung der finanziellen Mittel gemäß der unterschiedlichen Bedarfslage von Schulen und Stadtvierteln und nicht zuletzt die Kooperation der Schulen mit Stadtvierteln und kulturellen wie sportlichen sowie sozialen Einrichtungen und Verbänden.

7. Interkulturellen Dialog aufbauen, wertschätzen und praktizieren!

Zur Entwicklung einer »Wir-Gesellschaft« gehören natürlich auch das Kennenlernen und die Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Kulturen und Religionen. Hierbei ist viel mehr gemeint als die beliebten gemeinsa-

men Feste und gegenseitigen Einladungen zu Feiern. Vielmehr geht es um einen stetigen Prozess der gegenseitigen interkulturellen Verständigung und um einen interreligiösen Dialog, aber auch das Kennenlernen verschiedener kultureller Besonderheiten. Die Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten, die Zusammenarbeit verschiedener Organisationen und Verbände, aber auch die Wertschätzung unterschiedlicher Sprachen und Kulturen bereits in Kindergärten und Schulen spielen hier eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wenn Integration ein Geben und Nehmen ist, dann möchten auch die Zuwanderer nicht nur nehmen dürfen und müssen, sondern gleichfalls geben können – ein wichtiger Aspekt für einen Prozess auf Augenhöhe.

8. Potenziale zur Entfaltung bringen!

Fachkräftemangel ist nicht nur ein bundesweites Problem, das im voraussichtlichen Ausklang der Wirtschaftskrise wieder zutage tritt, sondern belastet auch die Kommunen. Nicht nur aus diesem Grund ist es für die Zukunftsfähigkeit jeder Kommune entscheidend, die Möglichkeiten aller Einwohner in den Blick zu nehmen und zu fördern. Auch für die Teilhabemöglichkeiten jedes Einzelnen und für seine Identifikation mit der Kommune und der Gesellschaft ist es wichtig, dass man seine eigenen Fähigkeiten und Qualifikationen auch nutzen kann. Für die Kommune gehört dazu eine Analyse beispielsweise in Bezug auf die Anzahl der Unternehmer und Unternehmen mit Zuwanderungsgeschichte, die Anzahl der ausländischen Studierenden, die der Zuwanderer mit beruflichen Qualifikationen. Hier ist vor allem die Zusammenarbeit mit den Kammern und den Hochschulen gefragt. Es geht zudem darum, Potenziale von klein auf zur Entfaltung zu bringen und hier bereits bei der frühkindlichen Förderung anzusetzen – und schließlich auch bei Kindern bereits bestehende Potenziale wie Mehrsprachigkeit zu fördern und wertzuschätzen.

9. Kerninstitutionen der Gesellschaft interkulturell öffnen!

Die Grundprinzipien des Diversity-Management-Ansatzes in modernen Unternehmen lassen sich auf die Verwaltung und andere gesellschaftliche Kerninstitutionen über-

tragen. Durch eine heterogene Zusammensetzung der Mitarbeiterschaft lassen sich die verschiedenen Zielgruppen besser erreichen, Kreativität und innovative Ansätze werden durch Vielfalt in Teams eher gefördert und »Produkte« dadurch besser. Auch repräsentieren die Verwaltung sowie die politischen Parlamente die Gesellschaft dann, wenn sie mit einem angemessenen Anteil an Menschen mit Zuwanderungsgeschichte besetzt sind. Die Realität ist davon noch weit entfernt: In kommunalen Verwaltungen liegt der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund oft unter zehn Prozent, in Räten, Kreistagen und Parlamenten teilweise noch niedriger. Auch in Stadtwerken, Wohlfahrtsverbänden, Schulen, Hochschulen stellt sich diese Herausforderung, wie eine vielfältigere und repräsentativere Mitarbeiterschaft erreicht werden kann. Eine verlässliche Datenanalyse und die gezielte Werbung für die jeweiligen Ausbildungsplätze bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind hier der gangbare Ansatz. Auch unterhalb von (umstrittenen) Quotenregelungen lässt sich darüber hinaus mit selbst gesteckten Zielzahlen arbeiten. Interkulturelle Öffnung bedeutet zudem natürlich die interkulturelle Qualifizierung der gesamten Mitarbeiterschaft – interkulturelle Fortbildungsangebote gehören heute zum Standard einer modernen Verwaltung. Dies sollte ebenso für andere Institutionen und für Parlamente und Parteien gelten.

10. Flüchtlinge auf kommunaler Ebene unterstützen!

Im Zuge der verlängerten Bleiberechtsregelung und unabhängig von künftigen Regelungen bei Flüchtlingen mit unterschiedlichem Status stellt sich für jede Kommune die Frage, wie für die Dauer des Aufenthaltes in Deutschland möglichst viel für die Integration auch von Flüchtlingen getan werden kann. Für die Asylbewerber geht es beispielsweise darum, bei der Arbeitssuche Hilfestellungen zu bekommen. Bei vielen irregulären Flüchtlingen steht vor allem die Angst im Mittelpunkt, dass sie bei einem Arzt- oder Kindergartenbesuch ihrer Kinder ihre rechtliche Identität preisgeben müssen. Hier bietet sich die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure an: so beispielsweise der Schulen und Kindergärten, der Kinderärzte und Ärzte, der potenziellen Ausbildungs- und Arbeitgeber und der Wohnungsgesellschaften. Der Aufbau eines Fall-

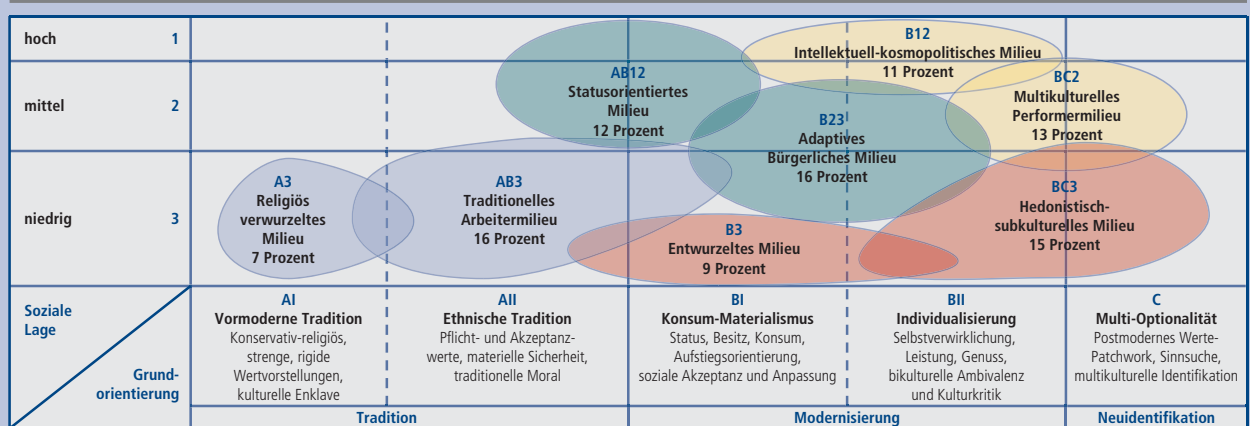
Die Sinus-Sociovision-Studie über Migranten-Milieus in Deutschland

In der Sinus-Sociovision-Studie über Migranten-Milieus in Deutschland wurden zum ersten Mal die Lebenswelten und Lebensstile von Menschen mit unterschiedlichem Migrationshintergrund umfassend untersucht. Ziel war ein unverfälschtes Kennenlernen und Verstehen der Alltagswelt von Migranten, ihrer Wertorientierungen, Lebensziele, Wünsche und Zukunftserwartungen. Getragen wurde die repräsentative Studie, die im Zeitraum 2006 bis 2008 durchgeführt wurde, von einem Auftraggebergremium aus Politik, Medien und Verbänden.

Die Studie zeigt ein facettenreiches Bild der Migranten-Population und widerlegt viele hierzulande verbreitete Negativklischees über die Einwanderer. Die Ressourcen an kulturellem Kapital von Migranten, ihre Anpassungsleistungen und der Stand ihrer Etablierung in der Mitte der Gesellschaft sind demnach bisher unterschätzt worden. Wesentliches Ergebnis ist, dass die Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland keine soziokulturell homogene Gruppe sind. Vielmehr zeigt sich – wie in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund – eine vielfältige und differenzierte Milieulandschaft. Menschen des gleichen Milieus, aber mit unterschiedlichem Migrationshintergrund verbindet mehr miteinander als mit ihren Landsleuten aus anderen Milieus. Der Einfluss religiöser Traditionen wird oft überschätzt. Drei Viertel der Befragten zeigen eine starke Aversion gegenüber fundamentalistischen Einstellungen und Gruppierungen. Die meisten Migranten verstehen sich als Angehörige der multiethnischen deutschen Gesellschaft und wollen sich aktiv einfügen – ohne ihre kulturellen Wurzeln zu vergessen. Mehr als die Hälfte der Befragten zeigt einen uneingeschränkten Integrationswillen.

Vor diesem Hintergrund beklagen – quer durch die Migrantenmilieus – viele die mangelnde Integrationsbereitschaft der Mehrheitsgesellschaft und das geringe Interesse an den Eingewanderten. Insgesamt acht Migranten-Milieus mit jeweils ganz unterschiedlichen Lebensauffassungen und Lebensweisen konnten identifiziert, beschrieben und quantitativ bestätigt werden. Ein grundlegender Bestandteil des Milieu-Konzepts ist, dass es zwischen den Milieus Berührungspunkte und Übergänge gibt. Je höher ein Milieu in der Grafik angesiedelt ist, desto gehobener sind Bildung, Einkommen und Berufsgruppe; je weiter rechts es positioniert ist, desto moderner ist die Grundorientierung.

Die Migranten-Milieus in Deutschland nach Segmenten



■ Ambitionierte Migranten-Milieus
 ■ Bürgerliche Migranten-Milieus
 ■ Prekäre Migranten-Milieus
 ■ Traditionsverwurzelte Migranten-Milieus

© Sinus Sociovision 2008

www.li-hamburg.de/fix/files/doc/Migranten-Milieus%20in%20Deutschland_zentrale%20Ergebnisse%20der%20Sinus-Studie.pdf

managements, verbunden mit einem respektvollen Umgang auf Augenhöhe (siehe Beispiel), ist hier ein sinnvoller Ansatz, der präventiv auf Integration setzt, anstatt spätere Probleme wie gesundheitliche Beeinträchtigungen, Arbeitslosigkeit, Transferleistungen in Kauf zu nehmen.

Konkrete Praxisbeispiele unter:
www.demographie-konkret.de