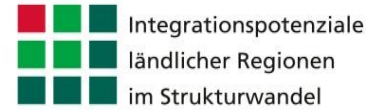




Schader Stiftung



---

# Potenzialbericht

## Erste Ergebnisse der Erhebungen vor Ort

### Forschungs-Praxis-Projekt:

# Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel

---

Schader-Stiftung, Darmstadt

Bearbeitung: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration, Berlin

Dr. Frank Gesemann / Dr. Jutta Aumüller

Stand: März 2013

Dieses Projekt wird aus Mitteln des Europäischen Integrationsfonds kofinanziert.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

Fachliche Begleitung:



Herausgeber  
Schader-Stiftung  
Goethestr. 2, 62485 Darmstadt  
Telefon 06151/ 1759-0  
Fax 06151/ 1759-25  
kontakt@schader-stiftung.de  
www.schader-stiftung.de  
www.integrationspotenziale.de

Bearbeitung  
DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration  
Dr. Frank Gesemann, Dr. Jutta Aumüller  
c/o Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin  
Badensche Straße 52, 10825 Berlin  
Telefon 030/ 814 86 502  
info@desi-sozialforschung-berlin.de

Redaktionelle Bearbeitung  
Gudrun Kirchhoff, Claudia Bolte, Schader-Stiftung

Gestaltung  
Aleksandra Ilic, Alla Stoll, Schader-Stiftung

Lektorat  
Monika Berghäuser, Schader-Stiftung

Alle Rechte vorbehalten  
ISBN 978-3-932736-41-4

Bibliographische Informationen der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;  
detaillierte Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

Darmstadt, März 2013

Im vorliegenden Bericht wird in der Regel auf eine gendergerechte Sprache geachtet, indem Paarformulierungen oder neutrale Formulierungen verwendet werden. Ausnahmen wurden gemacht, um die Lesbarkeit oder Verständlichkeit nicht über Gebühr einzuschränken.

## **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort	4
1. Einleitung	7
2. Die Kommunen des Projekts „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“	10
2.1 Rahmenbedingungen der Integration	10
2.2 Kommunalprofile	17
2.2.1 Stadt Bad Kissingen, Landkreis Bad Kissingen (Bayern)	17
2.2.2 Stadt Bergen, Landkreis Celle (Niedersachsen)	18
2.2.3 Stadt Hann. Münden, Landkreis Göttingen (Niedersachsen)	20
2.2.4 Stadt Höxter, Kreis Höxter (Nordrhein-Westfalen)	21
2.2.5 Stadt Schlüchtern, Main-Kinzig-Kreis (Hessen)	22
2.2.6 Stadt Schwäbisch Gmünd, Ostalbkreis (Baden-Württemberg)	23
2.2.7 Hansestadt Stendal, Landkreis Stendal (Sachsen-Anhalt)	26
3. Integrationspotenziale in den Projektkommunen	28
3.1 Potenziale einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik	28
3.2 Sprache und Bildung	39
3.3 Integration in den Arbeitsmarkt	55
3.4 Wohnen und sozialräumliche Integration	66
3.5 Bürgerschaftliches Engagement	72
3.6 Religiöse Organisationen und Integration	84
3.7 Politische Partizipation	93
3.8 Integrationspotenziale von Flüchtlingen	101
3.9 Demografischer Wandel, Fachkräftesicherung und Zuwanderung	107
3.10 Anerkennungs- und Willkommenskultur	118
4. Zusammenfassung und Fazit	125
4.1 Integrationspotenziale in den Projektkommunen	125
4.2 Anforderungen an den interkulturellen Seminar- und Coachingprozess	130
Literatur	133

## **Vorwort**

Das Thema Integration im ländlichen Raum gewinnt in Deutschland zunehmend an Bedeutung. Dies liegt zum einen an dem seit einigen Jahren intensiv geführten nationalen Diskurs, zum anderen aber auch an konkreten Problemlagen und vor allem an der demografischen Entwicklung. Durch den bereits erkennbaren Fachkräftemangel streben auch die Kommunen des ländlichen Raums eine stärker strategisch ausgerichtete Integrationspolitik an. Die Kommunen erkennen, dass die Funktionsfähigkeit des städtischen Gemeinwesens und der örtlichen Infrastruktur von der Aktivierung bislang ungenutzter Potenziale und vom Zuzug neuer Personen abhängt. Das gilt sowohl für den örtlichen Arbeitsmarkt als auch für viele ehrenamtliche Strukturen wie Kirchengemeinden, freiwillige Feuerwehren, Vereine etc. Doch mit dem Aufbau einer kommunalen Integrationspolitik und der Verankerung in den Verwaltungsstrukturen stehen kleine Städte und Gemeinden in der Regel noch am Anfang.

Insbesondere Kleinstädte im peripheren ländlichen Raum sind stark von Schrumpfungs- und Alterungsprozessen betroffen und sehen sich nur bedingt den sich daraus ergebenden Herausforderungen gewachsen. Die Potenziale von Zuwanderern durch eine strategische Verankerung integrationspolitischer Handlungsansätze zu erschließen, die kommunalen Angebote und Institutionen interkulturell zu öffnen und eine Anerkennungs- und Willkommenskultur zu etablieren, können zur Stabilisierung der kommunalen Entwicklung beitragen. Ausgangspunkt für eine strategische Ausrichtung ist die Anerkennung des Themas „Integration“ als kommunalpolitisches Zukunftsthema. Hierfür ist ein Perspektivenwechsel von einer eher defizitorientierten hin zu einer ressourcenorientierten Integrationspolitik erforderlich, der sowohl von der Verwaltung als auch von den politischen Gremien nachvollzogen wird.

Auf Grundlage der Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Projekt „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“, das Ende 2011 abgeschlossen wurde, hat die Schader-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dem Hessischen Ministerium der Justiz, für Integration und Europa, dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund das Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ Anfang 2012 auf den Weg gebracht, das sich dezidiert an die Kommunen in strukturschwachen ländlichen Regionen richtet.

Die Herausforderung, Zuwanderung als Entwicklungspotenzial und Integration als kommunale Zukunftsaufgabe zu werten, erfordert zum einen, die Aufnahmegesellschaft für kulturelle Diversität zu sensibilisieren und zum anderen, kommunale Integrationsarbeit als querschnittsorientiertes Politikfeld zu verankern und interkulturelle Öffnungsprozesse in den kommunalen Institutionen einzuleiten. An diese Zielsetzung knüpft das Projekt an und will in sieben ausgewählten Städten und Landkreisen die Angebots- und Steuerungsstruktur kommunaler Integrationspolitik untersuchen, die Chancen für die Generierung neuer Zuwanderergruppen ausloten und beispielhaft Prozesse der interkulturellen Öffnung im Rahmen eines Coachingprozesses initiieren. Kern ist hierbei die interkulturelle Öffnung der Regeldienste, um die Teilhabechancen der Zuwanderer zu erhöhen und eine neue Anerkennungskultur zu etablieren. Voraussetzung für das Gelingen ist die Bereitschaft, das eigene kommunalpolitische Handeln kritisch zu reflektieren, unbewusste Diskriminierungsmechanismen aufzudecken und einen potenzialorientierten Umgang mit Zuwanderern zu etablieren.

Die teilnehmenden Kommunen stehen exemplarisch für die Integrationsanforderungen in den peripheren ländlichen Räumen. Sie sind gekennzeichnet durch eine negative Bevölkerungsentwicklung, einen bereits erkennbaren Fachkräftemangel und Nachwuchsprobleme. Die ausgewählten Kommunen verteilen sich über das gesamte Bundesgebiet und spiegeln sowohl räumlich als

auch inhaltlich ein breites Spektrum spezifischer Herausforderungen und unterschiedlicher Entwicklungspotenziale wider, die maßgeblichen Einfluss auf die Integration von Zuwanderern haben.

In einem Zeitraum von zwei Jahren sollen diese Städte einen Prozess der interkulturellen Öffnung in ihren Verwaltungsorganisationen und den kommunalen Diensten einleiten, gemeinsam mit den Landkreisen die Integrationsarbeit reflektieren und Leitlinien für eine zukunftsfähige Integrationspolitik erarbeiten. Gleichzeitig soll die Stadtgesellschaft durch einen öffentlichen politischen Diskurs zum Thema Integration und demografischer Wandel in diesen Prozess eingebunden werden, um eine gesellschaftliche Öffnung für Zuwanderer und ihre verbesserte Integration zu erreichen.

Die Motivation der Kommunen zur Teilnahme an dem Projekt spiegelt das Anliegen des Projektes wider, wobei die einzelnen Kommunen unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Die geäußerten Erwartungen reichen von der Analyse und Optimierung der Angebots- und Steuerungsstrukturen, der querschnittsorientierten Verankerung von Integrationsaufgaben in der Kommunalverwaltung und der Weiterentwicklung strategischer Ansätze kommunaler Integrationspolitik bis zur nachhaltigen Unterstützung der interkulturellen Öffnung der Verwaltung. Darüber hinaus streben einige Kommunen dezidiert eine Verknüpfung der Integrationsarbeit mit Strategien der Wirtschaftsförderung zur Stärkung regionaler Wachstums- und Innovationspotenziale und einer Auslotung der Chancen zur Gewinnung neuer Zuwanderergruppen an.

Die Begleitung und Evaluation der Aktivitäten in den Kommunen wird von DESI - Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration in Berlin in Zusammenarbeit mit imap Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung in Düsseldorf durchgeführt. Mit beiden Instituten ist eine klare Aufgabenzuordnung vereinbart. Das Institut DESI führt die Erhebungen in den Kommunen durch und begleitet die kommunalen Aktivitäten, das Institut imap ist für die Fortbildungen und den Coachingprozess zuständig.

In einer ersten Bearbeitungsphase haben die Forscher vorliegende wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Entwicklungstendenzen schrumpfender Regionen (Bevölkerung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Infrastruktur) und den Anforderungen an die kommunale Integrationsarbeit ausgewertet. Im Anschluss haben sie mithilfe qualitativer Forschungsmethoden (Vor-Ort-Recherchen, Einzel- und Gruppeninterviews) die Rahmenbedingungen in den jeweiligen Teilnehmerstädten und -landkreisen sowie den Stand und die Struktur der kommunalen Integrationsarbeit untersucht und im Hinblick auf die Potenziale analysiert.

Der vorliegende Potenzialbericht stellt die Ergebnisse der Erhebungsphase vor, die den Ausgangspunkt für den sich nun anschließenden Coachingprozess in den Kommunen bilden.



Günther Teufel

Vorstandsvorsitzender  
der Schader-Stiftung



Gudrun Kirchhoff

Wissenschaftliche Referentin  
und Projektleiterin



## 1. Einleitung

Das Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ stellt die Anforderungen des demografischen Wandels in ländlichen Regionen in einen Zusammenhang mit der Weiterentwicklung kommunaler Strategien zur Integrations- und Migrationspolitik. Vor diesem Hintergrund stellt sich das Projekt einer dreifachen Aufgabe: Analysiert wird erstens die Angebots- und Steuerungsstruktur kommunaler Integrationspolitik in von Schrumpfung und demografischem Wandel betroffenen ländlichen Regionen. Zweitens sollen die Chancen für die Gewinnung neuer Zuwanderergruppen ausgelotet sowie drittens die Kommunen für einen potenzialorientierten Umgang mit Zuwanderern und kommunaler Vielfalt befähigt werden. Neben der Analyse der spezifischen Integrationsbedingungen und -potenziale werden die Kommunen in einem aktivierenden Ansatz bei der interkulturellen Öffnung von Verwaltung und kommunalen Einrichtungen unterstützt – in Form von interkulturellen Fortbildungen und eines begleitenden Coachingprozesses. Darüber hinaus erhalten die sieben am Projekt beteiligten Städte und Kreise eine beratende und begleitende Unterstützung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationsarbeit.

Der vorliegende Forschungsbericht enthält eine Zusammenfassung von Ergebnissen der Erhebungen in den sieben Projektkommunen und verbindet diese mit einer Aufarbeitung des Forschungsstandes zur kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Der Bericht knüpft dabei insbesondere an die Ergebnisse des Vorgängerprojekts „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ an und legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Bedingungen in Klein- und Mittelstädten ländlicher Regionen. Die Darstellung bezieht sich auf die zentralen Handlungsfelder der kommunalen Integrationspolitik. Im Vordergrund stehen dabei jeweils Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume sowie Konzepte, Strategien und Maßnahmen der kommunalen Integrationspolitik.

Der Bericht versucht Integrationspotenziale in den Blick zu nehmen, die über den Horizont der herkömmlichen Integrationspolitik hinausreichen. Diese ist zumeist auf den Ausgleich sozialer Benachteiligung und die Herstellung von Chancengleichheit ausgerichtet. In der Perspektive des Forschungs-Praxis-Projekts werden die Integration von Migranten und die Öffnung der lokalen Gesellschaft hingegen als zentrale Elemente einer aktiven, ganzheitlichen und strategisch ausgerichteten Zukunftsstrategie von Kommunen in strukturschwachen ländlichen Regionen verstanden. Diese Perspektive ist durch die Annahme begründet, dass nur eine systematische Verzahnung zentraler Handlungs- und Politikfelder, wie Bildung, Arbeitsmarkt, Wirtschaftsförderung, bürgerschaftliches Engagement und Integration, sowie eine Vernetzung der kommunalen Akteure, wie Politik, Verwaltung, Unternehmen und Zivilgesellschaft, die Chancen dafür verbessern kann, den demografischen Wandel aktiv und erfolgreich zu gestalten.

Der Analyse liegt dabei ein mehrdimensionales Verständnis von Potenzialen zugrunde. Dieses bezieht sich auf nicht ausgeschöpfte Entwicklungsmöglichkeiten, die in den Kommunen jedoch bereits angelegt sind. In den Blick genommen werden Potenziale von Personen, Organisationen und Prozessen in den beteiligten Kommunen, aber auch Chancen der Regionalisierung durch eine Bündelung von Ressourcen.

- Die Analyse bezieht sich *erstens* auf Bildungs-, Qualifizierungs- und Engagementpotenziale von Migranten. Darüber hinaus werden auch kulturelle Potenziale von Zugewanderten in den Blick genommen, die einen Beitrag zu Wertorientierungen und Zusammenhalt stiftenden Diskursen im Gemeinwesen leisten können.
- Untersucht werden *zweitens* die Organisationen, die einen Einfluss auf Integrationsprozesse nehmen, z.B. Verwaltungen, Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Migrantenorganisationen, Kirchen und Religionsgemeinschaften. Dahinter steht die Einsicht, dass die spezifische Ver-

fasstheit von Organisationen Integration in einer unterstützenden oder auch behindernden Weise beeinflussen kann.

- Eine Potenzialanalyse umfasst *drittens* Prozesse, die das integrationsrelevante Geschehen in der Kommune beeinflussen. Dazu gehören z.B. Kooperationen und Vernetzungen von Akteuren und Angeboten, die Verzahnung von Politik- und Themenfeldern sowie die Abläufe von politischen Entscheidungen.
- Potenziale können *viertens* in einer regionalen Perspektive analysiert werden. Ein Ausbau der interkommunalen Kooperation ermöglicht eine Bündelung von Ressourcen in Handlungsfeldern wie der Entwicklungs-, Bildungs- oder Demografiepolitik (z.B. in Form von regionalen Tourismuskonzepten, Bildungslandschaften oder Initiativen zur Fachkräftesicherung).

### **Vorgehen und Methodik**

Das Vorgehen in der Analysephase umfasste eine intensive Literatursichtung und -aufbereitung zum Forschungsstand sowie die Sammlung und Auswertung von Materialien zu den Rahmenbedingungen von Integration und integrationspolitischen Ansätzen in den Projektkommunen. Zudem fanden umfangreiche Erhebungen vor Ort statt: Von Mitte Juni bis Anfang Juli 2012 fanden Auftaktgespräche in den Kommunen statt, bei denen die Ziele und Erwartungen der beteiligten lokalen Akteure und der Forschungsbegleitung geklärt, Arbeits- und Themenschwerpunkte diskutiert und das weitere Vorgehen besprochen wurden. Die Auftaktgespräche fanden zumeist in kleiner Runde statt, an der in der Regel sowohl Vertreter der unmittelbaren Arbeitsebene als auch der Verwaltungsspitze (Bürgermeister, Landräte, Dezernenten) teilnahmen. Die Erhebungen vor Ort wurden in enger Absprache mit den Kooperationspartnern im September und Oktober 2012 in den Projektkommunen durchgeführt:

- Stadt Hann. Münden, Landkreis Göttingen: 4. bis 6. September 2012
- Stadt Höxter, Kreis Höxter: 12. bis 14. September 2012
- Stadt Schwäbisch Gmünd, Ostalbkreis: 17. bis 20. September 2012
- Stadt Schlüchtern, Main-Kinzig-Kreis: 26. bis 28. September 2012
- Hansestadt Stendal, Landkreis Stendal: 4. bis 8. Oktober 2012
- Stadt Bergen, Landkreis Celle: 9. bis 11. Oktober 2012
- Stadt Bad Kissingen, Landkreis Bad Kissingen: 16. bis 18. Oktober 2012

In jeder Projektkommune wurden im Rahmen der drei- bis viertägigen Erhebungen 25 bis 30 Gespräche geführt. Diese reichten von Einzelgesprächen über kleinere Gesprächsrunden (z.B. mit Vertreterinnen und Vertretern von Bildungseinrichtungen) bis hin zu größeren Gesprächsrunden mit bis zu 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Insgesamt wurden in der Erhebungsphase in den beteiligten Kommunen über 170 Gespräche mit mehr als 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmern geführt. Diese Gespräche fanden fast ausschließlich vor Ort statt; in einigen wenigen Fällen wurden Telefoninterviews geführt, wenn Gesprächstermine vor Ort nicht realisierbar waren.

Die Auswahl der Expertinnen und Experten erfolgte auf der Grundlage lokalspezifischer Schwerpunkte der Integrationsarbeit und in enger Absprache mit den Projektpartnern vor Ort. Bei der Auswahl der Gesprächspartner wurde darauf geachtet, einen Einblick in die zentralen Integrationsbereiche Bildung, Arbeit, sozialräumliche Integration, bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation zu erhalten. Gespräche wurden mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Fachbereiche und Ressorts in den Stadt- und Kreisverwaltungen, von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden, Wohlfahrtsverbänden sowie der Zivilgesellschaft geführt. Einige Gespräche (insbesondere im Bereich Wirtschaftsförderung und Wirtschaftsverbände) hatten auch



einen aktivierenden und vernetzenden Charakter, da sie zur Herstellung von Kontakten zwischen Verantwortlichen der kommunalen Integrationspolitik und neuen Partnern genutzt wurden.

Im Bereich Bildung wurden Gespräche und Gesprächsrunden mit Vertreterinnen und Vertretern von Bildungseinrichtungen (Kindertageseinrichtungen, Grundschulen, weiterführende Schulen, Volkshochschulen) und mit Vertretern des kommunalen/regionalen Bildungsmanagements geführt. In den Bereichen Arbeit und Wirtschaft wurden Informationen aufgrund von Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Arbeitsagentur, Wirtschaftsförderung, Gewerbevereinen, Industrie- und Handelskammern oder einzelnen Unternehmen erhoben. Im Themenfeld Wohnen und sozialräumliche Integration wurden insbesondere Mitarbeiter von Bürgerbüros und Stadtteileinrichtungen befragt. Für den Bereich des bürgerschaftlichen Engagements wurden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Migrant\*innenorganisationen, Initiativen, Kirchen und Moscheevereinen sowie Vereinen und der Freiwilligen Feuerwehr ausgewertet.

In den Kommunen wurden zudem Gespräche mit Akteuren der Kommunalpolitik (Bürgermeister, Landräte, Mitglieder von Kreistagen, Gemeinderäten und Integrationsbeiräten) geführt. In einigen Fällen konnte die Forschungsbegleitung auch an Treffen von Integrationsbeiräten und Migrationsnetzwerken teilnehmen. Zu den Gesprächen in den beteiligten Kommunen gehörten zudem Interviews mit einzelnen Migrant\*innen und Migrant\*innen, die von den Projektpartnern vor Ort vorgeschlagen worden waren, um auch die Perspektiven von Betroffenen einbeziehen zu können.

Für die Interviews vor Ort wurde ein themenfeldbezogener Leitfaden entwickelt, der den Gesprächspartnern in der Regel vorab zugesandt wurde. Dennoch wurde bei der Durchführung der Interviews viel Wert auf eine offene Gesprächsatmosphäre gelegt, die Raum für die Erörterung darüber hinaus gehender Fragestellungen und Themen bot. Die Gespräche dauerten zumeist eine Stunde, Gesprächsrunden mit mehreren Teilnehmern zwei bis drei Stunden. Gespräche und Gesprächsrunden wurden in der Regel in einer Audiodatei aufgenommen, protokolliert oder verschriftlicht. Der vorliegende Forschungsbericht bietet eine erste Zusammenfassung von Ergebnissen des umfangreichen Materials, dessen Auswertung noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

## 2. Die Kommunen des Projekts „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“

### 2.1 Rahmenbedingungen der Integration

Das Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ richtet sich an Klein- und Mittelstädte in strukturschwachen ländlichen Regionen, die von Schrumpfung und demografischem Wandel betroffen sind. Voraussetzung für die Teilnahme sind eine negative Bevölkerungsentwicklung, ein bereits erkennbarer oder sich zumindest abzeichnender Fachkräftemangel und allgemeine Nachwuchsprobleme bei Verbänden, Vereinen und intermediären Organisationen. Es sollten zudem integrationspolitische Ansätze und Strukturen vorhanden sein, an die das Projekt anknüpfen kann. Im Rahmen eines bundesweiten Interessenbekundungsverfahrens wurden sieben kreisangehörige Städte mit ihren Landkreisen ausgewählt.

Teilnehmende Städte und Landkreise sind:

- Stadt Bad Kissingen und Landkreis Bad Kissingen, Bayern
- Stadt Bergen und Landkreis Celle, Niedersachsen
- Stadt Hann. Münden und Landkreis Göttingen, Niedersachsen
- Stadt Höxter und Kreis Höxter, Nordrhein-Westfalen
- Stadt Schlüchtern und Main-Kinzig-Kreis, Hessen
- Stadt Schwäbisch Gmünd und Ostalbkreis, Baden-Württemberg
- Stadt Stendal und Landkreis Stendal, Sachsen-Anhalt

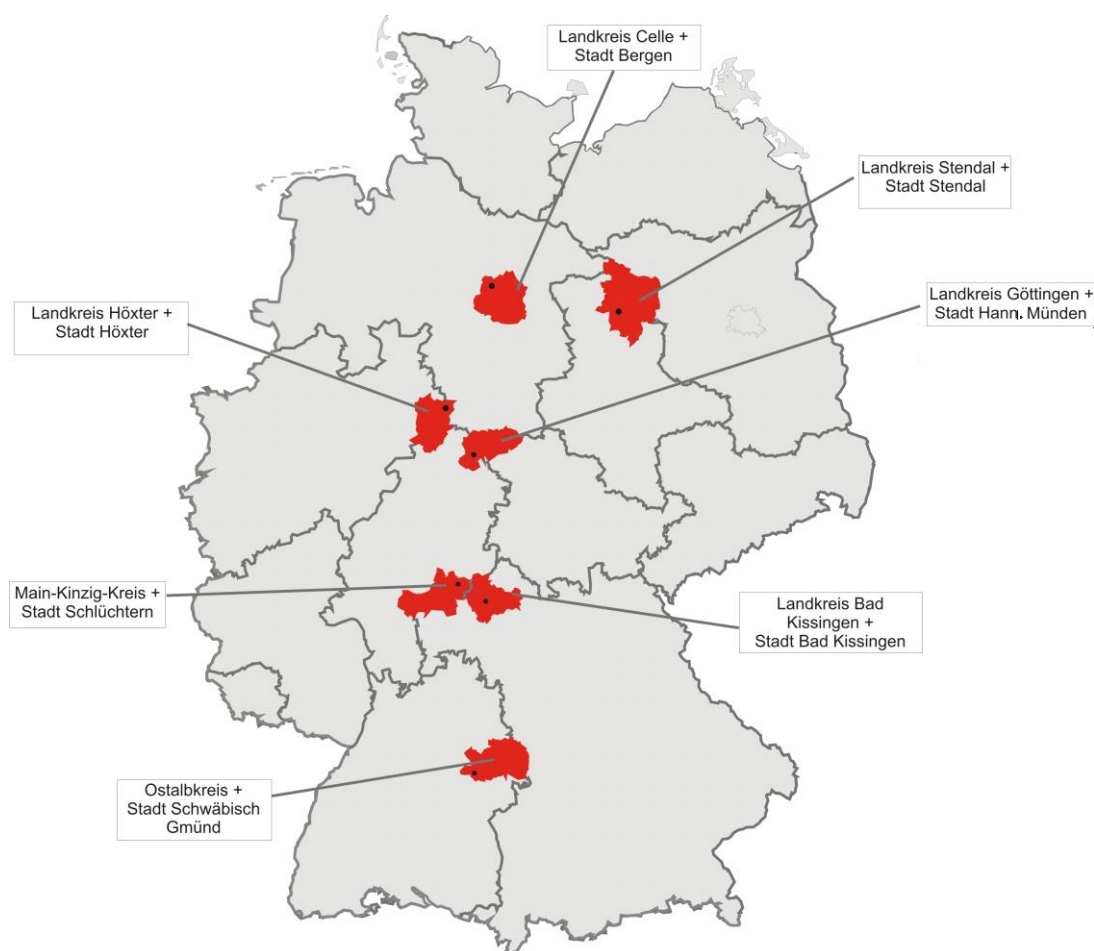


Schaubild 1: Die Projektkommunen

Quelle: Schader-Stiftung

Die Profile der am Projekt beteiligten Kommunen spiegeln insgesamt die Bedingungen, Strukturen und Herausforderungen von Kommunen in ländlichen Regionen wider, die in besonderer Weise vom demografischen und strukturellen Wandel betroffen sind. Trotzdem unterscheiden sich die Projektkommunen im Hinblick auf zentrale Merkmale wie Einwohnerzahl, geografische Lage, demografische Situation, sozialstrukturelle Merkmale, wirtschaftliche Leistungskraft und politische Rahmenbedingungen zum Teil deutlich voneinander. Gekennzeichnet durch unterschiedliche Strukturbedingungen und Entwicklungsdynamiken, verfügen sie über jeweils spezifische Potenziale und Handlungsspielräume.

Die Stadt- und Gemeindetypen reichen von größeren Kleinstädten (Bergen, Schlüchtern) über kleine Mittelstädte (Bad Kissingen, Hann. Münden, Höxter, Stendal) bis zu einer größeren Mittelstadt (Schwäbisch Gmünd). Mit Ausnahme der Stadt Bergen, die als Grundzentrum klassifiziert ist, handelt es sich bei den beteiligten Kommunen um Mittelzentren, die über die Abdeckung des Grundbedarfs der eigenen Bevölkerung hinaus die Versorgung mit Gütern und Diensten des gehobenen Bedarfs in ihrem Einzugsbereich übernehmen. In Bezug auf Siedlungsstruktur und Lage im Raum zeigen sich ausgeprägte Unterschiede zwischen den Kommunen, die von „überwiegend städtisch, zentral“ (Schwäbisch Gmünd), über „teilweise städtisch, peripher“ (Bad Kissingen, Höxter, Schlüchtern) bis „ländlich, peripher“ (Bergen) reichen. Die Unterscheidung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zwischen „wachsenden“ und „schrumpfenden“ Städten und Gemeinden zeigt zudem, dass das Spektrum der Entwicklungsdynamik bei den beteiligten Kommunen von „wachsend“ (Bad Kissingen) über „stabil“ (Höxter, Schlüchtern, Schwäbisch Gmünd) bis „schrumpfend“ (Bergen, Hann. Münden, Stendal) reicht (vgl. Tabelle 1).<sup>1</sup>

Tabelle 1: Raum- und siedlungsstrukturelle Merkmale der Projektkommunen

<b>Stadt/ Landkreis</b>	<b>Stadt- und Gemeindetyp/ Funktionszuweisung</b>	<b>Raumtypen Besiedlung und Lage</b>	<b>Wachsende und schrumpfende Gemeinden</b>
Bad Kissingen/ Landkreis Bad Kissingen	Kleinere Mittelstadt Mittelzentrum	teilweise städtisch; peripher	wachsend
Bergen/ Landkreis Celle	Größere Kleinstadt Grundzentrum	ländlich; peripher	schrumpfend
Hann. Münden/ Landkreis Göttingen	Kleinere Mittelstadt Mittelzentrum	teilweise städtisch; zentral	schrumpfend
Höxter/ Kreis Höxter	Kleinere Mittelstadt Mittelzentrum	teilweise städtisch; peripher	stabil
Schlüchtern/ Main-Kinzig-Kreis	Größere Kleinstadt Mittelzentrum	teilweise städtisch; peripher	stabil
Schwäbisch Gmünd/ Ostalbkreis	Größere Mittelstadt Mittelzentrum	überwiegend städtisch; zentral	stabil
Stendal/ Landkreis Stendal	Kleinere Mittelstadt Mittelzentrum	überwiegend städtisch; peripher	schrumpfend

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Stand: 31.10.2010

<sup>1</sup> Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung macht Wachstum und Schrumpfung von Städten und Gemeinden nicht allein an Bevölkerungsgewinnen und -verlusten fest, sondern folgt einem umfassenderen Ansatz, der weitere Faktoren berücksichtigt. Dazu gehören Gesamtwanderungssaldo, Arbeitsplatzenwicklung, Arbeitslosenquote und die Realsteuerkraft je Einwohner (siehe unter [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)).

Aktuelle Ergebnisse der Raumbearbeitung zeigen, dass die Kluft zwischen wachsenden und schrumpfenden Städten und Gemeinden in Deutschland wächst. Diese Dynamik spiegelt sich auch in der Bevölkerungsentwicklung und den -prognosen der Projektkommunen wider. Die Projektkommunen sind bereits im Zeitraum 2001 bis 2008 durch eine negative Bevölkerungsentwicklung geprägt, wobei sich dieser Prozess in den nächsten Jahrzehnten fortsetzen und beschleunigen wird. Die Städte Hann. Münden, Höxter und Stendal müssen dabei im Zeitraum 2009 bis 2030 mit einem prozentualen Bevölkerungsrückgang in zweistelliger Höhe rechnen (vgl. Tabelle 2).

In dem 2012 überarbeiteten Modell der Bertelsmann Stiftung werden drei Projektkommunen dem Demografietypp 5 „Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen“ (Bergen, Höxter, Schlüchtern), zwei dem Typ 9 „Stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck“ (Bad Kissingen, Stendal) und jeweils eine den Typen 6 und 8 „Mittelgroße Kommunen geringer Dynamik im Umland von Zentren und im ländlichen Raum“ (Schwäbisch Gmünd) bzw. „Alternde kleinere Kommunen mit Anpassungsdruck“ (Hann. Münden) zugerechnet (vgl. Tabelle 2).<sup>2</sup> Die Typisierung verweist auf Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede in den Entwicklungsdynamiken der Projektkommunen, die vor allem mit Faktoren wie Größe, Besiedlung/Lage im Raum, demografischer Status sowie Sozial- und Wirtschaftsstruktur zusammenhängen.

Tabelle 2: Demografische Entwicklung in den Projektkommunen

Stadt	Demografietypp	Bevölkerungsentwicklung	
		2001 bis 2008	2009 bis 2030
Bad Kissingen <sup>3</sup>	Stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck (Typ 9)	-3,0	-8,3
Bergen	Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen (Typ 5)	-4,5	-9,3
Hann. Münden	Alternde kleinere Kommunen mit Anpassungsdruck (Typ 8)	-3,1	-10,6
Höxter	Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen (Typ 5)	-5,3	-13,9
Schlüchtern	Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen (Typ 5)	-2,7	-7,3
Schwäbisch Gmünd	Mittelgroße Kommunen geringer Dynamik im Umland von Zentren und im ländlichen Raum (Typ 6)	-3,0	-5,9
Stendal	Stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck (Typ 9)	-8,5	-20,3

Quelle: Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune 2012

<sup>2</sup> Die kommunalen Demografietyppen der Bertelsmann Stiftung fassen Städte und Gemeinden mit charakteristischen Ausprägungen demografischer, sozialer und wirtschaftlichen Entwicklungen in einer Gruppe zusammen und leiten spezifische Handlungsansätze aus den jeweiligen Herausforderungen und Potenzialen ab ([www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/Demographietypen.action](http://www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/Demographietypen.action)).

<sup>3</sup> Während das BBSR die Stadt Bad Kissingen als wachsend klassifiziert, rechnet die Bertelsmann Stiftung in ihren Prognosedaten des Wegweisers Kommune die Stadt zu den stark schrumpfenden Kommunen.

Städte und Gemeinden, die den Demografietypen 5, 8 und 9 zugerechnet werden, sind insgesamt vom demografischen Wandel besonders stark betroffen. Der prognostizierte Bevölkerungsrückgang fällt in diesen Kommunen im Schnitt wesentlich höher aus als in den übrigen Demografietypen (-8,3 %; -12,3 %; -19,8 %). Deutlich über dem Durchschnitt liegt in den Kommunen auch der erwartete Altenquotient, der das Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Rentenalter (65 Jahre und älter) zur Bevölkerung im Erwerbsalter (20 Jahre bis unter 65 Jahre) abbildet (58,1 %; 66,8 %; 77,0 %).<sup>4</sup> Je höher der Altenquotient, desto ungünstiger wirkt sich dies auf die Versorgungsaufgaben der mittleren Generation im erwerbsfähigen Alter aus (vgl. Bruckner 2012, S. 14). Die Demografietypen 5, 8 und 9 weisen zudem einen unterdurchschnittlichen Ausländeranteil auf (6,4 %; 4,8 %; 2,8 %), der sich ungünstig auf die zukünftig erwartete Alterszusammensetzung der Bevölkerung auswirken kann. So ist zu erwarten, dass in Kommunen mit einem geringen Ausländeranteil das Durchschnittsalter wie auch der Altenquotient im Jahr 2030 im Durchschnitt höher sein werden als in Kommunen mit einem vergleichsweise hohen Ausländeranteil (ebd., S. 19ff.).

Entwicklungsperspektiven und Handlungsspielräume von Kommunen werden durch eine Vielzahl aufeinander bezogener und sich gegenseitig beeinflussender Faktoren wie Fertilitätsrate, Wanderungssaldo, Bildungsstatus der Bevölkerung, Beschäftigungsentwicklung, Arbeitslosenquote, Armut und soziale Ungleichheit, wirtschaftliche Situation und Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung bedingt. Die Städte Bad Kissingen, Schwäbisch Gmünd und Stendal sind durch eine hohe Arbeitsmarktzentralität geprägt, da dort mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigte ein- als auspendeln. Mit Ausnahme von Schlüchtern ist die Arbeitsplatzentwicklung in den vergangenen Jahren in allen Projektkommunen positiv (insbesondere in Schwäbisch Gmünd, Stendal, Höxter und Hann. Münden). Dennoch weisen die Städte Stendal, Bergen und Hann. Münden eine zum Teil deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt von 7,4 Prozent (2010/2011) liegende Arbeitslosenquote auf (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Sozioökonomische Rahmenbedingungen in den Projektkommunen

<b>Stadt</b>	<b>Beschäftigtenentwicklung 2005-2010 in %</b>	<b>Arbeitslosenquote 2010/11 in %</b>	<b>Steuereinnahmen 2010 pro Einwohner in Euro</b>
Bad Kissingen	0,5	7,0	891,7
Bergen	1,0	9,5	563,8
Hann. Münden	3,0	8,4	871,1
Höxter	3,2	5,9	768,9
Schlüchtern	-0,9	4,9	686,8
Schwäbisch Gmünd	4,2	6,4	891,3
Stendal	5,2	15,9	435,8

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden 2012 (Beschäftigtenentwicklung<sup>5</sup>; Arbeitslosenquote<sup>6</sup>); Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune 2012 (Steuereinnahmen).

<sup>4</sup> Für Deutschland insgesamt wird mit einem Anstieg des Altenquotienten von 34 Personen im Jahr 2008 auf 53 Personen bis zum Jahr 2030 gerechnet (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011, S. 26).

<sup>5</sup> Download der Daten unter [www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_1257410/BBSR/DE/Raumebeobachtung/AktuelleErgebnisse/2012/WachsenSchrumpfend/downloads.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_1257410/BBSR/DE/Raumebeobachtung/AktuelleErgebnisse/2012/WachsenSchrumpfend/downloads.html).

<sup>6</sup> Die Daten zur Arbeitslosenquote wurden uns vom BBSR mit der folgenden Anmerkung zur Verfügung gestellt: Die Arbeitslosenquote wird von der Bundesagentur für Arbeit auf Gemeindeebene nicht ausgewiesen; Schätzung der Arbeitnehmer (Nenner) durch kreisspezifische Erwerbsquote und erwerbsfähige Bevölkerung der Gemeinden“.

Die Entwicklungsperspektiven der Kommunen werden in besonderer Weise durch die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor Ort geprägt. Eine günstige Entwicklung der Beschäftigtenzahlen, niedrige Sozialausgaben und hohe Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung erhöhen die Handlungsspielräume von Kommunen und können sich positiv auf ihr integrationspolitisches Engagement auswirken. Von den am Projekt beteiligten Kommunen haben Bad Kissingen, Schwäbisch Gmünd und Hann. Münden die höchsten, Bergen und Stendal die niedrigsten Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung (vgl. Tabelle 3). Eine aktuelle Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland zeigt allerdings, dass sich ein Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Situation einer Kommune und einer aktiven, strategisch ausgerichteten Integrationspolitik empirisch nicht nachweisen lässt (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 127ff.; Gesemann 2013a).

Die wirtschaftlichen Perspektiven der Kommunen werden darüber hinaus durch die jeweilige sektorale Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur geprägt. In den Projektkommunen ist die Mehrheit der Beschäftigten im Dienstleistungssektor tätig, zumeist mit steigender Tendenz. Allerdings zeigen sich im Vergleich der sektoralen Wirtschaftsstruktur der Kommunen deutliche Unterschiede. Während die Stadt Bad Kissingen den mit Abstand höchsten Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor aufweist (87,0 %), hat die Stadt Schwäbisch Gmünd den höchsten Anteil von Beschäftigten im industriellen Sektor (47,7 %). Die am Projekt beteiligten Kommunen sind durch folgende Wirtschaftszweige und Branchen geprägt: Bad Kissingen: Gesundheitswesen, Gastgewerbe; Bergen: Landwirtschaft, Truppenübungsplatz; Hann. Münden: Verpackungsbranche, Tourismus; Höxter: Dienstleistungsgewerbe, verarbeitende Industrie, Tourismus; Schlüchtern: Dienstleistungsgewerbe, verarbeitende Industrie; Schwäbisch Gmünd: Automobilzuliefererindustrie, Metallindustrie, Designbranche, Gold- und Silberverarbeitung; Stendal: Nahrungsmittelindustrie, Handwerk.

Ein sehr vielfältiges Bild bieten die Anteile und die Struktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Projektkommunen. Der Ausländeranteil an der Bevölkerung reicht von 3,6 Prozent (Stendal) über Werte von fünf bis zehn Prozent (Bad Kissingen, Bergen, Hann. Münden, Höxter, Schlüchtern) bis zu 14 Prozent (Schwäbisch Gmünd). Mit Ausnahme der Stadt Schwäbisch Gmünd gibt es zum Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Kommunen keine verlässlichen Informationen; Schätzungen zufolge übertrifft dieser den Ausländeranteil zumeist um mehr als das Doppelte. In der Stadt Bad Kissingen mit einem sehr hohen Anteil von Zugewanderten aus der ehemaligen Sowjetunion wird der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund auf mindestens 16,8 Prozent geschätzt, während der Ausländeranteil nur bei 4,3 Prozent liegt. In den zentralen Ortsteilen einiger Städte (Bergen, Hann. Münden, Schwäbisch Gmünd) bzw. einzelnen Stadtteilen (Stendal) lebt zudem ein deutlich überdurchschnittlicher Anteil der Migrantinnen und Migranten.

Die Kommunen unterscheiden sich in der Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund deutlich voneinander. In Städten mit einem hohen Anteil des industriellen Sektors und einer Tradition der Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland (Hann. Münden, Schlüchtern, Schwäbisch Gmünd) stellen Arbeitsmigranten und ihre Nachkommen nach wie vor die Mehrheit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. In den Städten Bad Kissingen und Höxter gibt es einen (sehr) hohen Anteil von (Spät-)Aussiedlern, auf die schätzungsweise zwei Drittel bis drei Viertel der Bevölkerung mit Migrationshintergrund entfallen. Die Stadt Bergen ist geprägt durch eine große Gruppe kurdischstämmiger Personen, überwiegend yezidischen Glaubens, die zumeist über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen. Aufgrund des NATO-Truppenübungsplatzes leben zudem 3.000 nicht meldepflichtige Angehörige der britischen Streitkräfte mit ihren Familien in der Stadt. In der Stadt Stendal leben vor allem (Spät-)Aussiedler, ehemalige Vertragsarbeiter und Flüchtlinge (vgl. Tabelle 4).

Insgesamt zeigt der Vergleich sozial- und wirtschaftsstruktureller Daten eine Reihe von Potenzialen bei den Kommunen des Projekts:

- *Bad Kissingen*: hohe Bedeutung als Arbeitsort, relativ hohe (Frauen-) Erwerbstätigenquote, relativ geringer Anteil von Haushalten mit niedrigem Einkommen, relativ hoher Anteil von Haushalten mit hohem Einkommen, relativ geringe Kinder- und Jugendarmut, relativ hoher Anteil von Hochqualifizierten am Wohnort;
- *Bergen*: relativ hohe (Frauen-) Erwerbstätigenquote, hoher Anteil von Haushalten mit Kindern, hoher Anteil von unter 18-Jährigen, relativ günstiger Jugendquotient;
- *Hann. Münden*: positive Arbeitsplatzentwicklung in den vergangenen fünf Jahren;
- *Höxter*: positive Arbeitsplatzentwicklung in den vergangenen fünf Jahren; relativ geringe Kinder- und Jugendarmut, unterdurchschnittliche SGB II-Quote, weit unterdurchschnittliche SGB II-Quote bei Ausländern;
- *Schlüchtern*: relativ günstiger Jugendquotient, unterdurchschnittliche SGB II-Quote;
- *Schwäbisch Gmünd*: hohe Bedeutung als Arbeitsort, positive Arbeitsplatzentwicklung in den vergangenen fünf Jahren, hoher Anteil Hochqualifizierter am Arbeits- und Wohnort, relativ geringe Kinder- und Jugendarmut;
- *Stendal*: positive Arbeitsplatzentwicklung in den vergangenen fünf Jahren, hohe Bedeutung als Arbeitsort.

Tabelle 4: Struktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Projektkommunen

<b>Stadt</b>	<b>Bevölkerung (Anzahl) 2011<sup>1</sup></b>	<b>Ausländische Bevölkerung (Anzahl) 2010<sup>2</sup></b>	<b>Ausländer- anteil 2010<sup>2</sup></b>	<b>Anteil der Bevölke- rung mit Migrations- hintergrund 2010 (Schätzungen)<sup>3</sup></b>
Stadt Bad Kissingen/ Landkreis Bad Kissingen	20.900 103.757	1.027 3.457	4,3 % 3,3 %	mind. 16,8 % k. A.
Stadt Bergen/ Landkreis Celle	12.794 177.591	913 8.771	7,1 % 4,9 %	k. A. k. A.
Stadt Hann. Münden/ Landkreis Göttingen	24.390 258.166	1.975 17.315	8,1 % 6,7 %	ca. 15,0 % k. A.
Stadt Höxter/ Kreis Höxter	30.991 145.891	1.830 6.820	5,9 % 4,6 %	k. A. ca. 13,0 %
Stadt Schlüchtern/ Main-Kinzig-Kreis	16.680 408.100	1.484 40.895	8,8 % 10,0 %	k. A. ca. 20,0 %
Stadt Schwäbisch Gmünd/Ostalbkreis	59.749 310.365	8.327 25.077	14,0 % 8,1 %	33,1 % 22,0 %
Hansestadt Stendal/ Landkreis Stendal	41.925 120.182	1.524 1.944	3,6 % 1,6 %	ca. 9,3 % k. A.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune; Angaben der am Projekt beteiligten Kommunen

<sup>1</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

<sup>2</sup> Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune 2012; Stadt Bad Kissingen (Meldeamt), 1.01.2012.

<sup>3</sup> Angaben der am Projekt beteiligten Kommunen.

In den Kommunen des Projekts liegen bislang kaum verlässliche Daten zur Integration von Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt oder das Bildungssystem vor. Das erschwert eine Bestandsaufnahme zum Stand der Integration auf kommunaler Ebene und die Entwicklung einer zielgerichteten, strategisch ausgerichteten Integrationspolitik erheblich. Hinweise auf (nicht ausgeschöpfte) Potenziale von Zugewanderten lassen sich den vorliegenden Daten nur vereinzelt und dann auch nur auf der Kreisebene entnehmen:

- *Arbeitsmarkt*: Daten zur Arbeitsmarktintegration von Migranten liegen nur auf Kreisebene für die Teilgruppe der Ausländer vor. Die Arbeitslosenquoten von Ausländern<sup>7</sup> lagen in den Projektkommunen im Jahr 2011 zumeist zwei- bis dreifach über den entsprechenden Gesamtwerten. Die Werte reichen dabei von 10 bis 15 Prozent (Ostalbkreis, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Bad Kissingen, Kreis Höxter, Landkreis Göttingen) über 22,6 Prozent (Landkreis Celle) bis zu 30,3 Prozent (Landkreis Stendal). In den Kreisen Bad Kissingen, Celle, Ostalbkreis und Höxter unterscheiden sich die Arbeitslosenquoten von ausländischer- und Gesamterwerbsbevölkerung besonders deutlich (zum Vergleich Deutschland insgesamt: 7,1 % vs. 14,6 %).<sup>8</sup>
- *Bildung*: Daten zum Bildungserfolg von Migranten liegen nur auf Kreisebene zu den Anteilen von ausländischen Schulabgängern vor. Die Anteile nichtdeutscher Schulabgänger ohne Abschluss sind dabei zwei- bis viermal höher als die Werte für die Gesamtheit aller Schulabgänger. Während die Differenz zwischen den beiden Gruppen im Jahr 2010 im Landkreis Bad Kissingen (2,0 % vs. 8,3 %) besonders groß ist, zeigen sich die höchsten Werte bei ausländischen Schulabgängern ohne Abschluss im Landkreis Stendal (38,9 %), im Ostalbkreis (13,3 %) und im Landkreis Celle (11,9 %) (zum Vergleich Deutschland insgesamt: 6,1% und 15,0 %). Angaben zu den Anteilen ausländischer Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife im Jahr 2010 sind nur für den Kreis Höxter und den Main-Kinzig-Kreis verfügbar (10,7 % und 8,0 %), wo sie nur bei einem Drittel der allgemeinen Abiturientenquoten liegen (32,5 % und 24,8 %)<sup>9</sup> (zum Vergleich Deutschland insgesamt: 6,1 % und 31,0 %).<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen (Jahresdurchschnittswerte).

<sup>8</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistikportal: [www.statistik-portal.de/Statistik-Portal](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal), Abruf der Daten am 01.02.2013 (siehe auch das Kapitel Arbeitsmarkt und Integration in diesem Bericht).

<sup>9</sup> Für den Landkreis Göttingen und den Ostalbkreis liegen Werte für das Jahr 2009 vor, die enorme Differenzen zwischen der Abiturientenquote bei allen Schulabgängern und der Abiturientenquote der ausländischen Schulabgänger zeigen (37,8 % vs. 9,0 % im Landkreis Göttingen und 24,4 % vs. 2,0 % im Ostalbkreis).

<sup>10</sup> Bertelsmann Stiftung, Informationsplattform Wegweiser Kommune, Indikatoren des Politikfeldes „Integration“, [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de); Abruf der Daten am 01.02.2013.



## 2.2 Kommunalprofile

### 2.2.1 Stadt Bad Kissingen, Landkreis Bad Kissingen (Bayern)

Stadt und Landkreis befinden sich in nordwestlicher Randlage Bayerns an der Grenze zum Land Hessen. In der Stadt Bad Kissingen leben rund 20.800 Einwohner; im Landkreis 104.301 Einwohner. Strukturbestimmend für Landkreis und Stadt ist die Ausrichtung auf das Gesundheitswesen. Bad Kissingen ist einer der bekanntesten Kurorte Deutschlands; der Schwerpunkt liegt auf Rehabilitation, Kur und Prävention. Im so genannten Bäderlandkreis findet jeder fünfte Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz in einem der Gesundheitsunternehmen. In der Stadt Bad Kissingen sind 87 Prozent der Beschäftigten im Dienstleistungssektor und nur 12,9 Prozent im produzierenden Gewerbe tätig; im Landkreis sind 68,5 Prozent der Beschäftigten im Dienstleistungssektor und 30,7 Prozent im produzierenden Gewerbe tätig. Eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur wird aktuell angestrebt, insbesondere durch die Ausweisung eines neuen Gewerbegebiets. Dahinter steht der Wunsch, mit einer breit und vielfältig aufgestellten regionalen Wirtschaftsstruktur weniger anfällig für strukturelle und konjunkturelle Krisen zu sein.

Im Jahr 2010/2011 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Bad Kissingen 7,0 Prozent.<sup>11</sup> Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote 2011 (im Jahresdurchschnitt) bei insgesamt 4,2 Prozent und die der Ausländer bei 13,7 Prozent.<sup>12</sup>

Die Stadtteile Altstadt und Nordost nehmen seit 2009 am Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ teil und es wurde dort ein Quartiersmanagement eingerichtet.

### Migration

Die statistischen Angaben zum Ausländer- und Migrantanteil für die Stadt Bad Kissingen sind unvollständig und nicht auf neuestem Stand. Der Ausländeranteil im Landkreis ist mit 3,3 Prozent vergleichsweise niedrig; allerdings wird geschätzt, dass die zwei- bis dreifache Quote an (Spät-)Aussiedlern in Stadt und Landkreis leben. In einigen Orten des Landkreises gibt es hohe Anteile (Spät-)Aussiedler (Bad Brückenau, Wildflecken, Stadt Bad Kissingen). Genaue statistische Angaben gibt es jedoch nur zur Gruppe der 0- bis 27-jährigen (Spät-)Aussiedler (Bad Brückenau: 29,7 %; Wildflecken: 27,2 %; Stadt Bad Kissingen: 18,6 %). In der Stadt Bad Kissingen leben derzeit schätzungsweise 3.000 (Spät-)Aussiedler (ca. 12,5 %) und weitere 1.000 Ausländer (4,16 %); der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund wird auf mindestens 16 % (bis max. ca. 25 %) geschätzt (Angaben der Stadt und des Landkreises Bad Kissingen).

### Integrationspolitische Arbeitsstrukturen

Die Integrationsarbeit in Stadt und Landkreis begann in den 1990er Jahren. Damals wurden innerhalb weniger Jahre zahlreiche Spätaussiedler in leer stehenden Kasernen untergebracht (Bad Brückenau, Wildflecken, Stadt Bad Kissingen). Eine erste aktive Integrationsarbeit entstand aus der kommunalen Jugendarbeit heraus; Auslöser waren hauptsächlich Probleme mit jugendlichen Spätaussiedlern im öffentlichen Raum. Auf Kreisebene ist seit 2008 ein Integrationsbeauftragter eingesetzt, dessen Arbeitsschwerpunkt die Leitung und Koordinierung des „Netzwerks für Migrationsarbeit im Landkreis Bad Kissingen“ ist. Dieses Netzwerk besteht seit 1999 und umfasst im Kreis tätige Organisationen, Behörden, Verbände und Privatpersonen. Ziel des Netzwerks ist es, bessere Integrationsbedingungen für Migranten im Landkreis zu schaffen.

---

<sup>11</sup> Die Angaben zu den Arbeitslosenquoten in den Projektkommunen wurden uns von der Raumbearbeitung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zur Verfügung gestellt. Anmerkung: Die Arbeitslosenquoten werden von der Bundesagentur für Arbeit auf Gemeindeebene nicht ausgewiesen; Schätzung der Arbeitnehmer (Nenner) durch kreisspezifische Erwerbsquote und erwerbsfähige Bevölkerung der Gemeinden.

<sup>12</sup> Die Angaben zu den Arbeitslosenquoten auf Kreisebene basieren auf dem Datenangebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, [www.statistik-portal.de/Statistik-Portal](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal).

Die Stadt Bad Kissingen verfügt über einen Integrationsbeirat, der 2009 gegründet wurde. Dieser wurde in einer Urwahl konstituiert und soll die Interessen und Anliegen der Migrantinnen und Migranten vertreten und als Bindeglied zwischen diesen und den kommunalen Einrichtungen fungieren. Der Beirat besteht aus gewählten Mitgliedern aus dem Kreis der in der Stadt lebenden Ausländer und (Spät-)Aussiedler sowie aus vier kommunalpolitischen Vertretern, die über kein Stimmrecht verfügen. Bad Kissingen nimmt mit den Stadtteilen Altstadt und Nord-Ost am Programm „Soziale Stadt“ teil, welches ebenfalls soziale und integrative Themen aufgreift und sozialraumorientiert agiert.

In der Stadt Bad Kissingen existieren keine Migrantenorganisationen. Der Verein KIDRO e.V. hat aus der Drogenhilfe heraus einen Bereich Integrationsarbeit aufgebaut. Der Auslöser dafür waren in den 1990er Jahren viele Spätaussiedler unter den Hilfesuchenden der Drogenhilfe. Hilfsangebote sind ansonsten bei den Sozialdiensten angesiedelt (Migrationsberatung des Diakonischen Werks, Sozialdienst für ausländische Flüchtlinge der Caritas). Von Zuwanderern gegründet sind eine russisch-orthodoxe sowie eine jüdische Religionsgemeinschaft.

### **2.2.2 Stadt Bergen, Landkreis Celle (Niedersachsen)**

Die Stadt Bergen liegt im nördlichen Teil des Landkreises Celle. Sie besteht aus dem Kernort Bergen und zwölf weiteren dörflich geprägten Ortsteilen, in denen insgesamt 12.942 Menschen leben, davon ca. 6.255 im Ortsteil Bergen. Die Wirtschaftsstruktur der Stadt ist von der Landwirtschaft und überwiegend mittelständischen Betrieben geprägt, außerdem von dem großen NATO-Truppenübungsplatz, der bis heute der größte Arbeitgeber der Stadt ist.

Im Jahr 2010/2011 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Bergen 9,5 Prozent. Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote 2011 (im Jahresdurchschnitt) bei insgesamt 8,2 Prozent und die der Ausländer bei 22,6 Prozent.

Zur Stadt gehört die Gedenkstätte Bergen-Belsen auf dem Territorium des ehemaligen Konzentrations- und Kriegsgefangenenlagers. Dieses wird im Leitbild der Stadt als „eine ständige Mahnung sich mit der Achtung der Menschenrechte zu beschäftigen und für die Wahrung des Friedens einzusetzen“ dargestellt (Stadtleitbild Bergen 2020). Von 1999 bis zum Jahr 2011 fanden in der Stadt jährlich die Anne-Frank-Friedenstag statt, die Jugendliche aus ganz Europa zusammenführten. In Zukunft ist die Durchführung der Friedenstag aufgrund einer Entscheidung des Geldgebers, des Anne-Frank-Fonds in Basel, in einem zweijährigen Rhythmus geplant. In der Stadt Bergen haben Bürgerinnen und Bürger zusammen mit Vertretern aller politischen, kirchlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Gruppierungen im Jahr 2004 das Stadtleitbild „Bergen 2020“ erarbeitet und mit Projekten unterlegt. Das Stadtleitbild bezieht sich sowohl auf das soziale Miteinander und die Lebensqualität als auch auf die Gestaltung der Innenstadt und die Stärkung der Wirtschaftskraft.

### **Migration**

Die Migrationsgeschichte der Stadt Bergen ist in erster Linie durch den NATO-Truppenübungsplatz in Bergen-Hohne geprägt. So zogen vor allem Soldaten aus den Niederlanden und Großbritannien mit ihren Familien nach Bergen. Im Jahr 1994 wurden die niederländischen Streitkräfte aus Bergen abgezogen. Heute leben noch 83 niederländische Bürgerinnen und Bürger sowie ca. 3.000 nicht meldepflichtige britische Soldaten in Bergen. Bislang nicht offiziell bestätigt sind Planungen, wonach die derzeit stationierten britischen Soldaten bis zum Jahr 2016 aus dem Ort abgezogen werden sollen. Ein solcher Abzug würde einen tiefgreifenden Wandel in der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur Bergens bedeuten.

Zu den weiteren Zugewanderten gehören ferner Flüchtlinge und Heimatvertriebene, Spätaussiedler und Asylbewerber. Insgesamt sind in Bergen 913 Bürger mit ausländischer Staatsangehörigkeit gemeldet, was einem Anteil von 7,1 Prozent entspricht (Bertelsmann Stiftung 2010). Die größte Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund ist kurdischstämmig und yezidischen Glaubens. Da viele von ihnen bereits eingebürgert sind, werden sie nicht in der Ausländerstatistik erfasst. Schätzungsweise leben ca. 650 Menschen mit kurdischer oder türkischer Herkunft in Bergen (Landkreis Celle 2010, S. 21). Der Landkreis Celle ist heute die Heimat der weltweit größten Gruppe der Yeziden außerhalb der Türkei (ebd., S. 8).

### **Integrationspolitische Arbeitsstrukturen**

Um die Integration der Migranten zu verbessern und die Zuwanderungs- und Integrationspolitik aktiv mit zu gestalten, wurde für den Landkreis Celle 2008 eine Stelle für Integrations- und Migrationsangelegenheiten eingerichtet, die im Ordnungsamt der Kreisverwaltung angesiedelt ist. Die Stelle ist eine Servicestelle für die kreisangehörigen Kommunen. Zu ihren Aufgaben gehören Vernetzung, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit.

2010 wurde ein integrationspolitisches Handlungskonzept des Landkreises vorgelegt, das eine Bestandsaufnahme der kommunalen Integrationsbemühungen sowie die Integrationsaktivitäten der Kommunen umfasst. Bereits seit 2002 besteht das „Netzwerk Integration“ im Landkreis Celle. Es wurde als Arbeitskreis von der Gleichstellungsbeauftragten initiiert und wird heute von der Stelle für Integration und Migration geleitet und organisiert. Mitglieder sind ca. 50 Vertreter aus Verbänden, Projekten und Gruppen sowie Einzelpersonen, die sich für Menschen mit Migrationshintergrund in der Stadt und im Landkreis Celle auf vielfältige Weise engagieren.

In der Stadt Bergen wurde mit dem bereits angesprochenen Stadtleitbild „Bergen 2020“ das Ziel ausgerufen, Bergen zu einer Stadt des Friedens und der Internationalität zu machen. Dazu gehören die Stärkung des Miteinanders und die Berücksichtigung aller sozialen Gruppen. Die Zielerreichung soll mit Hilfe von vier Projekten gefördert werden: Dies sind ein Internationales Stadtfest, eine Jugendwerkstatt, die Anne-Frank-Friedenstag sowie die Belebung des örtlichen Marktplatzes.

In Bergen gibt es zudem mit dem „Runden Tisch 2000“ einen überparteilichen Zusammenschluss von 15 Vertretern unterschiedlicher Nationalitäten, Einrichtungen und Institutionen, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, mit Aktivitäten unterschiedlicher Art das Thema Integration mit Leben zu erfüllen. Dazu gehören die Organisation öffentlicher Vorträge, Kultur- und Informationsveranstaltungen, Pressearbeit und regelmäßige Netzwerktreffen. Dieses Angebot besteht seit 2002 (Landkreis Celle 2010: S. 23).

Seit 2008 führt der Jugendmigrationsdienst Integrationskurse für Frauen in Form von Sprachkursen in Bergen durch. Ebenso werden seit mehreren Jahren niedrigschwellige Sprach- und Computerkurse sowie Schwimmkurse für Frauen mit Unterstützung der Gleichstellungsbeauftragten des Landkreises organisiert.

Über Migrantenorganisationen liegen nur wenige Informationen vor. In der Stadt Celle gibt es ein Yezidisches Kulturzentrum mit einem Einzugsgebiet, welches den gesamten Landkreis umfasst. In der Stadt Bergen ist seit 1998 der kurdische Kulturverein „Gemeinde der Yeziden e.V.“ aktiv, der die Vertretung der Interessen der kurdischen Bevölkerungsgruppe zum Ziel hat. Gegenwärtig befindet sich ein Gemeindezentrum der Yeziden im Bau.

### **2.2.3 Stadt Hann. Münden, Landkreis Göttingen (Niedersachsen)**

Die Stadt Hann. Münden liegt im Süden des Landkreises Göttingen am Zusammenfluss von Fulda und Werra zur Weser. Der Landkreis Göttingen ist der südlichste Landkreis Niedersachsens und umfasst das Gebiet um die Stadt Göttingen. Hann. Münden ist die südlichste Stadt in Niedersachsen; nächstgelegene Großstädte sind die Kreisstadt Göttingen (ca. 23 km nordöstlich) und Kassel (ca. 17 km südwestlich). Zur Stadt gehören elf Ortsteile, in denen insgesamt 24.525 Einwohner leben, davon ca. 16.000 Einwohner in der Kernstadt Hann. Münden. Raumordnungspolitisch gehört die Stadt zur Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg. In den 1960er und 1970er Jahren verfügte Hann. Münden über einen ausgebauten Industriesektor, in dem vor allem viele Gastarbeiter eine Anstellung fanden. Noch heute sind 39 Prozent der Beschäftigten im produzierenden Sektor tätig (im Vergleich: Landkreis Göttingen: 23,2 %).

Im Jahr 2010/2011 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Hann. Münden 8,4 Prozent. Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote 2011 (im Jahresdurchschnitt) bei insgesamt 6,9 Prozent und die der Ausländer bei 15,0 Prozent.

Von 2002 bis 2011 nahm Hann. Münden am Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ mit dem Sanierungsgebiet Altstadt III teil, für das ein Quartiersmanagement eingerichtet worden war. Nach Auslaufen der Förderung wurde das Quartiersmanagement eingestellt.

Ende 2010 hat der Rat der Stadt die Einrichtung einer „Zukunftswerkstatt Hann. Münden“ beschlossen, die – auf der Grundlage des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts (ISEK 2008) – zu einer aktiven Diskussion und Gestaltung des demografischen Wandels beitragen sollte. Derzeit ruht allerdings dieser Prozess.

#### **Migration**

Die Gastarbeitermigration in den 1960er und 1970er Jahren begründet den relativ hohen Anteil an Einwohnern mit Migrationshintergrund in Hann. Münden. Nach Angaben der Bertelsmann Stiftung sind im Landkreis Göttingen derzeit 17.315 Ausländer registriert, was einem Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung von 6,7 Prozent entspricht. In Hann. Münden leben 1.975 Ausländer, was einem Anteil von 8,1 Prozent an der Gesamtbevölkerung entspricht. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in Hann. Münden liegt bei schätzungsweise 15 Prozent, in der Kernstadt sogar bei knapp 30 Prozent.

Die meisten Ausländer stammen laut Integrationsbericht aus europäischen Herkunftsländern (32 %, ohne Ex-Jugoslawien). Aus den ehemaligen Anwerbestaaten Jugoslawien und Türkei stammen 17 Prozent und 14 Prozent der Ausländer; 20 Prozent der Ausländer stammen aus asiatischen Herkunftsländern (Naher und Mittlerer Orient, Fernost). Weitere knapp zehn Prozent der Ausländer im Landkreis stammen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.

#### **Integrationspolitische Arbeitsstrukturen**

Im Landkreis Göttingen gibt es seit 2009 einen Integrationsbeauftragten, der dem Amt für Arbeit und Soziales zugeordnet ist. In den Jahren 2010/2011 wurde im Rahmen der Integrationsarbeit des Landkreises ein umfangreicher Integrationsbericht erstellt, in den unter anderem auch die Ergebnisse mehrerer quantitativer Befragungen eingeflossen sind. Auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme werden gegenwärtig im Rahmen eines Integrationskonzepts „strukturelle Maßnahmen und Konzepte erarbeitet, mit denen die Integration von Migranten und Ausländern im Landkreis Göttingen auf der Mikro- und Mesoebene verankert werden soll“ (aus dem Bewerbungsschreiben von Stadt und Landkreis für das Forschungs-Praxis-Projekt). Da es in Hann. Münden weder einen Fachdienst für Integration noch einen Integrationsbeauftragten gibt, werden die existierenden Integrationsprojekte der Stadt in enger Zusammenarbeit mit dem Landkreis Göttingen

realisiert. Zu nennen sind ein interreligiöser Dialog „Moschee trifft Kirche“ für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, gefördert von katholischer und evangelischer Kirche, DITIB-Moscheeverein und der Polizei, das Bildungsangebot „Starke Schüler machen starke Hausaufgaben“ für Schüler mit Migrationshintergrund und eine Informationsreihe „Älter werden in Deutschland“ für türkischstämmige Senioren, organisiert vom AWO-Ortsverein Hann. Münden. Zudem existiert ein „Bürgertreff im Quartier Soziale Stadt“. Dieser Verein unterstützt den Dialog zwischen den Generationen und den Kulturen hauptsächlich durch ehrenamtliches Engagement.

Vor allem der DITIB-Moscheeverein spielt eine wichtige integrationsfördernde Rolle. Dieser partizipiert aktiv an den Integrationsangeboten des Landkreises. Über Migrantenorganisationen haben staatliche und karitative Akteure der Integrationsarbeit die Möglichkeit, ihre Projekte auch solchen Personen bekannt zu machen, die örtliche Integrationsangebote bisher nicht in Anspruch genommen haben (Landkreis Göttingen 2011).

#### **2.2.4 Stadt Höxter, Kreis Höxter (Nordrhein-Westfalen)**

Der Kreis Höxter befindet sich im Regierungsbezirk Detmold (Ostwestfalen-Lippe) im äußersten Osten Nordrhein-Westfalens. Die Kreisstadt Höxter liegt an der Weser im Zentrum des Weserberglandes im Nordosten des Kreises Höxter. Sie ist zugleich die östlichste Stadt in Nordrhein-Westfalen. Der Kreis Höxter ist durch eine mittelständische Wirtschaftsstruktur und einen hohen Anteil von Handwerks-, Landwirtschafts- und Forstbetrieben geprägt und gehört in Nordrhein-Westfalen zu den größten Flächenkreisen. Mit nur 125 Einwohnern je km<sup>2</sup> weist der Kreis die niedrigste Bevölkerungsdichte aller Kreise in Nordrhein-Westfalen auf. Im Kreis leben 147.140 Menschen; in der Stadt Höxter 31.089 Einwohner in insgesamt 13 Ortsteilen. Höxter hat mit besonderen strukturellen Problemen zu kämpfen. Neben einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang gehört die Flächengemeinde zu einer strukturschwachen Region im Osten des Bundeslandes und leidet unter einer schlechten überregionalen Verkehrsanbindung.

Im Jahr 2010/2011 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Höxter 5,9 Prozent. Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote 2011 (im Jahresdurchschnitt) bei insgesamt 5,5 Prozent und die der Ausländer bei 14,3 Prozent.

#### **Migration**

Der Kreis Höxter hat nach dem Zweiten Weltkrieg in kurzer Zeit rund 25.000 Vertriebene aufgenommen, die damals ihre Heimat verlassen mussten. In den letzten Jahrzehnten ist der Kreis Höxter erneut zum Ziel von Zuwanderern geworden. Nach Angaben der Bertelsmann Stiftung waren im Jahr 2010 im Kreis Höxter 6.820 Ausländer registriert, was einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 4,6 Prozent entspricht. Geschätzt wird, dass etwa 20.000 Menschen (13 % der Gesamtbevölkerung) einen Migrationshintergrund besitzen. Die größte Gruppe unter ihnen bilden (Spät-)Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion mit etwa 12.000 Personen. Weitere 5.000 Menschen sind aus etwa 110 Ländern in den Kreis Höxter gekommen, wobei türkische Staatsangehörige mit etwas mehr als 1.300 Personen die größte Gruppe bilden (ohne eingebürgerte Personen mit türkischem Hintergrund). Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung in der Stadt Höxter beträgt 5,9 Prozent (1.830 Personen).

#### **Integrationspolitische Arbeitsstrukturen**

Im Kreis Höxter besteht seit 2006 ein Integrationsbüro. Das Integrationsbüro hat die Aufgabe, „Menschen mit Migrationshintergrund bei der Integration zu unterstützen und diese zu fördern“. Dies erfolgt in erster Linie dadurch, dass vorhandene Strukturen vernetzt und unterstützt sowie neue Ideen angestoßen werden. Langfristiges Ziel ist es, „Chancengleichheit für alle Menschen im

Kreis Höxter herzustellen, Diskriminierung und Ausgrenzung zu verhindern und für soziale Anerkennung, Achtung und gegenseitigen Respekt im alltäglichen Miteinander zu sorgen“<sup>13</sup>. Gegenwärtig setzt das Integrationsbüro auf folgende Handlungsschwerpunkte: wissenschaftliche Vortragsreihen, beispielsweise zum Thema Islam, Vortragsreihen für Migrantinnen und Migranten zum Thema Gesundheit, Integration durch Sport (jährliches Integrationsportfest), finanzielle und ideelle Unterstützung der Migrantenorganisationen, Entwicklung von Sprachkompetenzen, Unterstützung von ehrenamtlichem Engagement sowie Präsentation von Ausstellungen zu diversen migrationsgeschichtlichen Themen.

Der Einrichtung des Integrationsbüros ging 2006 ein „Integrationskonzept für Menschen mit Migrationshintergrund im Kreis Höxter“ voraus. Zudem wurde ein Integrationsforum zur Steuerung von Integrationsprozessen eingerichtet. Dieses Netzwerk umfasst etwa 40 Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit und ohne Migrationshintergrund aus allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens (Verwaltung, Wohlfahrtsverbände, Sprach- und Integrationskursträger, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Integrationsbüro, Vertreter aus Arbeitskreisen, Vertreter der Migrantenverbände, interessierte Bürger).

In der Stadt Höxter gibt es bislang kein Integrationsleitbild; es wurde jedoch ein Arbeitskreis Integration gegründet, der dem Bündnis für Familie und Generationen Höxter angegliedert ist. In diesem engagieren sich „unterschiedliche Akteure mit und ohne Zuwanderungsgeschichte, von Vertretern der Migrantenorganisationen über den Leiter der Volkshochschule, aber auch Wohlfahrtsverbände und aktive Bürger. Ziele des Arbeitskreises sind unter anderem, den Kontakt zwischen Migranten und Einheimischen in Höxter zu verbessern, Migranten in ihrem Alltag zu unterstützen, aber auch ein stärkeres Interesse an dem Thema Integration in der Öffentlichkeit zu wecken“.<sup>14</sup> Zu diesem Zweck führt der Arbeitskreis in Kooperation mit dem Familienbüro der Stadt Höxter verschiedene Projekte durch (z.B. interkulturelles Familienfest, Fachvorträge in Zusammenarbeit mit der Volkshochschule).

Im Kreis Höxter gibt es eine Reihe von engagierten Ansprechpartnern und Migrantenorganisationen.<sup>15</sup> Es findet sich im Kreis ein von Spätaussiedlern gegründeter Verein „Brücke MOCT“, der an mehreren Standorten ein vielfältiges Bildungs-, Erziehungs- und Kulturangebot für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund anbietet. In der Stadt Höxter gibt es zudem einen Türkisch-Islamischen Kulturverein, der der DITIB angeschlossen ist.

### **2.2.5 Stadt Schlüchtern, Main-Kinzig-Kreis (Hessen)**

Schlüchtern ist eine Kleinstadt an der östlichen Peripherie des Main-Kinzig-Kreises mit 16.777 Einwohnern, die in 13 Ortsteilen leben. Die Kernstadt beheimatet davon 7.374 Personen. Der Main-Kinzig-Kreis bildet einen „verdichteten Kreis im Agglomerationsraum“ und weist sowohl ländliche als auch verdichtete Gebiete auf. So kann von einer differenzierten Flächen- und Infrastruktur gesprochen werden, die sowohl Städte im Ballungszentrum Rhein-Main als auch kleine Kommunen im ländlichen Raum umfasst. Mit 407.000 Einwohnern ist er der bevölkerungsreichste Landkreis Hessens. Schlüchtern hat einen mittelstädtischen Charakter und ist durch die Autobahn A 66 und die Anbindung an die Bahnstrecke Frankfurt-Fulda verkehrsmäßig gut erschlossen. Über 60 Prozent der Beschäftigten in Schlüchtern sind im Dienstleistungsgewerbe tätig, 37 Prozent im produzierenden Gewerbe; Landwirtschaft und Forsten spielen keine Rolle.

<sup>13</sup> „Das Integrationsbüro stellt sich vor“, [www.kreis-hoexter.de/download.php?queryString=id=f576](http://www.kreis-hoexter.de/download.php?queryString=id=f576).

<sup>14</sup> [www.buendnis-fuer-familie-hoexter.de/gruppenarbeit/integration](http://www.buendnis-fuer-familie-hoexter.de/gruppenarbeit/integration).

<sup>15</sup> Informationen bieten die Broschüre „Engagiert – Integration im Kreis Höxter“ sowie das Infoblatt „Migrantenorganisationen im Kreis Höxter“.

Im Jahr 2010/2011 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Schlüchtern 4,9 Prozent. Auf Kreis-ebene lag die Arbeitslosenquote 2011 (im Jahresdurchschnitt) bei insgesamt 5,4 Prozent und die der Ausländer bei 12,0 Prozent.

Die Stadt Schlüchtern ist in das Programm „Regionale Daseinsvorsorge“ (Modellvorhaben der Raumordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung) eingebunden. Das Programm unterstützt ländlich strukturierte Regionen darin, sich den Herausforderungen des demografischen Wandels zu stellen und eine Regionalstrategie zu entwickeln.

### **Migration**

Im Main-Kinzig-Kreis leben Menschen aus 152 Nationen. Der Ausländeranteil im Kreis liegt bei ca. 10 Prozent (40.709 Personen), der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund bei schätzungsweise rund 25 Prozent. Die Stadt Schlüchtern hat einen Ausländeranteil von 8,8 Prozent (Bertelsmann Stiftung: Wegweiser Kommune 2010). Über die Struktur der Migrantenbevölkerung in Stadt und Kreis liegen nur wenige Anhaltspunkte vor. Die größte Gruppe hat jedoch einen türkischen Migrationshintergrund. Am Rand der Kernstadt befindet sich eine Sammelunterkunft für Asylbewerber (Hof Reith). Vom bürgerschaftlichen Engagement für Asylbewerber und nicht-bleibeberechtigte Flüchtlinge gehen in Schlüchtern wichtige Impulse für die örtliche Integrationsarbeit aus.

### **Integrationspolitische Arbeitsstrukturen**

Der Main-Kinzig-Kreis nimmt seit 2009 am Programm „Modellregionen Integration“ des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa teil. Dadurch konnten seit 2009 erste strukturelle Veränderungen im Integrationsbereich durch Vernetzung und Projektarbeit erzielt werden. Seit Anfang 2010 besteht eine Kooperationsvereinbarung mit den Kirchen und Verbänden der Wohlfahrtspflege zum Thema Migrationsberatung. Außerdem wurde 2010 ein Integrationsbüro des Kreises eingerichtet. Das Ziel des Kreises als Modellregion Integration ist es, „ein ganzheitliches ressourcenorientiertes Gesamtkonzept“ für den Landkreis zu entwickeln. Dazu gehört, „Integrationsangebote und Integrationsbewusstsein in die Regelstrukturen zu bringen“.<sup>16</sup>

Im Zusammenhang mit „Modellregionen Integration“ wird in der Stadt Schlüchtern das Projekt Jugendbürgerbüro und Familienzentrum „Check-In“ mit mehreren Mikroprojekten (Nachtsport, Zirkusprojekt Luna, Bewerbungstrainings, Informationsreihe zu Erziehungsthemen, Frauentreff u.a.) ausgewiesen. Im Jahr 2011 wurden im Rahmen eines Projekts auf Kreisebene drei Integrationslotsinnen aus Schlüchtern ausgebildet, von denen zurzeit noch eine aktiv ist. Einmal jährlich findet ein Runder Tisch der Institutionen statt. Die Stadt hat keinen Integrationsbeauftragten. Integrationspolitische Aktivitäten sind eng an den Kreis und hier insbesondere das Landesprojekt „Modellregionen Integration“ angebunden.

Zu den religiösen Gemeinschaften in Schlüchtern gehören der Islamisch-Türkische Verein, der der DITIB angegliedert ist, sowie eine kleine Gemeinschaft der muslimischen Ahmadiyya.

### **2.2.6 Stadt Schwäbisch Gmünd, Ostalbkreis (Baden-Württemberg)**

Der Ostalbkreis liegt im Osten Baden-Württembergs und bildet zusammen mit dem Landkreis Heidenheim die Region Ostwürttemberg im Regierungsbezirk Stuttgart. Im Osten grenzt er an die bayerischen Landkreise Ansbach und Donau-Ries. Der Landkreis ist mit einer Fläche von 1.512 km<sup>2</sup> der drittgrößte von 35 Landkreisen in Baden-Württemberg; gemessen an seiner Einwohnerzahl nimmt er mit 310.733 Einwohnern den neunten Rang in Baden-Württemberg ein.

<sup>16</sup> [www.mkk.de/app/integration/modellregion.php](http://www.mkk.de/app/integration/modellregion.php). Hier findet sich auch eine Liste der im Kreis geförderten Projekte, davon befinden sich fünf Förderprojekte in Schlüchtern.

Der Ostalbkreis umfasst insgesamt 42 Gemeinden, darunter sechs Städte und drei große Kreisstädte (Aalen, Schwäbisch Gmünd und Ellwangen). Die Stadt Schwäbisch Gmünd liegt etwa 50 km östlich der Landeshauptstadt Stuttgart in der Randzone des Verdichtungsraums. Mit knapp 60.000 Einwohnern ist sie nach der Kreisstadt Aalen die zweitgrößte Stadt des Ostalbkreises sowie der gesamten Region Ostwürttemberg. Die Einwohner verteilen sich auf die Kernstadt Schwäbisch Gmünd und zehn Ortsteile, in denen über die Hälfte der Einwohner lebt. Der Ostalbkreis ist durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Beschäftigten im produzierenden Sektor gekennzeichnet (47,7 %). Neben Maschinen- und Fahrzeugbau gibt es die Branchen Feinmechanik und Optik, Metallherzeugung und -verformung sowie Elektrotechnik und Holzverarbeitung.<sup>17</sup>

Im Jahr 2010/2011 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Schwäbisch Gmünd 6,4 Prozent.<sup>18</sup> Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote 2011 (im Jahresdurchschnitt) bei insgesamt 3,9 Prozent und die der Ausländer bei 10,8 Prozent.

Das Fördergebiet Oststadt wurde 2002 in das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen; das Quartiersmanagement wurde mittlerweile im kommunalen Haushalt abgesichert. Auch im angrenzenden Stadtviertel Hardt steht eine kommunale Stadtteilkoordinationsstelle zur Verfügung. Von 2012 bis 2014 wird zudem das „Bildungs- und Familienzentrum Hardt“ im ExWoSt-Forschungsfeld „Orte der Integration im Quartier“ gefördert.

Mit der Landesgartenschau 2014 bietet sich für Schwäbisch Gmünd zudem die einmalige Chance, die städtebauliche Entwicklung voranzutreiben und die Attraktivität des Wohnens in der historischen Altstadt zu steigern.

### **Migration**

Im Ostalbkreis und in der Stadt Schwäbisch Gmünd leben Menschen aus insgesamt 162 bzw. 120 Herkunftsländern. Über die Migrationsgeschichte der Stadt Schwäbisch Gmünd und des Ostalbkreises liegen zwar keine differenzierteren Informationen vor, aber die Zahlen deuten darauf hin, dass diese vor allem durch den Zuzug aus den ehemaligen Anwerbeländern sowie durch die Zuwanderung von (Spät-)Aussiedlern aus Osteuropa geprägt ist. Es wird geschätzt, dass ca. 22 Prozent der Bewohner des Ostalbkreises einen Migrationshintergrund haben, davon 8,1 Prozent Ausländer, 5,7 Prozent Eingebürgerte und Doppelstaatler und 8,9 Prozent (Spät-)Aussiedler.

Mit 33,1 Prozent ist Schwäbisch Gmünd die Stadt im Ostalbkreis mit dem höchsten Anteil an Einwohnern mit Migrationshintergrund, davon 14 Prozent Ausländer, 8,1 Prozent Eingebürgerte und Doppelstaatler sowie 12 Prozent (Spät-)Aussiedler. Bei Jugendlichen im Alter von 15 bis 18 Jahren liegt der Anteil der Einwohner mit Migrationshintergrund bei 43,6 Prozent; bei den Kindern unter sechs Jahren haben bereits mehr als die Hälfte einen Migrationshintergrund (Stadt Schwäbisch Gmünd 2011, S. 4ff.).

Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion, der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien, Polen, Italien und Rumänien bilden in der Stadt Schwäbisch Gmünd die größten Gruppen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Während Einwohner aus den ehemaligen Anwerbeländern Türkei, ehemaliges Jugoslawien, Italien und Griechenland knapp die Hälfte der Bevölkerung mit Migrationshintergrund stellen, liegt der Anteil der Migranten, die aus der ehemaligen Sowjetunion stammen, bei 28 Prozent (Stadt Schwäbisch Gmünd 2011, S. 5).

---

<sup>17</sup> [www.ostalbkreis.de](http://www.ostalbkreis.de).

<sup>18</sup> Im Jahr 2012 lag die Arbeitslosenquote in der Stadt Schwäbisch Gmünd nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit bei 5,6 %.



In der Stadt Schwäbisch Gmünd zeigt sich eine Bevölkerungsstruktur, die der von Großstädten ähnelt. Der Anteil an Einwohnern mit Migrationshintergrund ist im Stadtgebiet deutlich höher als in den eingemeindeten Ortsteilen. Innerhalb der Kernstadt variieren ihre Anteile deutlich. Der höchste Anteil an Einwohnern mit Migrationshintergrund findet sich im Stadtteil Hardt mit 68 Prozent. Auch in der Oststadt und in der Innenstadt hat jeweils mehr als die Hälfte der Einwohner einen Migrationshintergrund: in der Oststadt 61,3 Prozent, in der Innenstadt 52,1 Prozent (ebd., S. 19).

### **Integrationspolitische Arbeitsstrukturen**

Der Integration von Zuwanderern und Menschen mit Migrationshintergrund wird im Ostalbkreis eine hohe Bedeutung zugeschrieben. Seit Ende 2007 gibt es einen Integrationsbeauftragten des Kreises. Zu den zentralen Handlungsfeldern der Integrationsarbeit im Ostalbkreis gehören die Initiierung und Unterstützung von lokalen Netzwerken und die Durchführung von kommunalen Projekten zur besseren Integration, die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, der Ausbau des bürgerschaftlichen Engagements sowie der Ehrenamtsarbeit und die Förderung von Initiativen gegen Fremdenfeindlichkeit.

Der Ostalbkreis verfügt über eine differenzierte Bildungs- und Sozialberichterstattung<sup>19</sup> und hat sich zum Ziel gesetzt, den Landkreis zu einer Bildungsregion zu entwickeln.

Integrationsarbeit hat in der Stadt Schwäbisch Gmünd eine lange Tradition. Bereits Mitte der 1980er Jahre wurde in der Stadt die Stelle eines Ausländerbeauftragten geschaffen. Im Jahr 2008 wurde in einem partizipativen Prozess mit Unterstützung des Europäischen Forums für Migrationsstudien (efms) ein Integrationskonzept entwickelt. In sechs Expertengruppen wurden zu den Themen Sprache und Bildung, Wirtschaft und Arbeit, Wohnen und Stadtentwicklung, Soziales, Gesundheit und Sport, Aktives Zusammenleben und Interkulturelle Öffnung der Institutionen Ziele und Maßnahmen erarbeitet, um die Teilhabemöglichkeiten von Migranten zu verbessern.

Zudem wurde ein Lenkungskreis Integration mit dem Ziel geschaffen, die Integrationspolitik der Stadt weiterzuentwickeln und nachhaltig zu verankern. Daneben wurde eine interne Steuerungsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Ämter eingerichtet. Durch die Bildung der Expertengruppen, der Lenkungsgruppe und der internen Steuerungsgruppe sollte Integration als Querschnittsaufgabe innerhalb der Verwaltung verankert werden.

In der Stadt Schwäbisch Gmünd gibt es seit 2008 ein Kommunales Bildungsbüro, das einen umfangreichen Bildungsbericht erstellt hat. Des Weiteren wurde im Jahr 2010 ein Demografiebericht erarbeitet, in dem die Einbeziehung der Einwohner mit Migrationshintergrund ein wichtiges Handlungsfeld darstellt.

Seit 2005 gibt es einen Integrationsbeirat, der den früheren Ausländerbeirat abgelöst hat. Der Integrationsbeirat besteht aus 29 berufenen Mitgliedern sowie zehn Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinderatsfraktionen. Nach Auskunft der Integrationsbeauftragten soll es gegenwärtig etwa 50 Migrantenorganisationen in Schwäbisch Gmünd geben.

Von besonderer Bedeutung in Kreis und Stadt ist das Deutsch-Türkische Netzwerk im Ostalbkreis (DTN). Das „DTN-Ostalb“ ist ein Zusammenschluss verschiedener kommunaler Einrichtungen

---

<sup>19</sup> Siehe Sozialbericht 2009 (ISG Köln 2009); Bildungsbericht 2011 (Gehrmann et al. 2011).

und Organisationen. Beteiligt sind die DITIB-Moscheen, der Kreisjugendring Ostalb e.V., der Stadtjugendring Heubach, die Polizeidirektion Aalen und die Integrationsbeauftragten des Ostalbkreises und der Großen Kreisstädte Aalen, Schwäbisch Gmünd und Ellwangen. Alle Beteiligten setzen sich für eine Verbesserung der Integration ein.

### **2.2.7 Hansestadt Stendal, Landkreis Stendal (Sachsen-Anhalt)**

Die Hansestadt Stendal ist mit 42.435 Einwohnern die größte Stadt des Landkreises Stendal. Der Landkreis Stendal ist eine ländlich geprägte Region im Norden Sachsen-Anhalts. Mit 121.899 Einwohnern und einer Bevölkerungsdichte von 50 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist er einer der am dünnsten besiedelten Landkreise Deutschlands. Von allen Projektkommunen ist der demografische Wandel im Landkreis Stendal aufgrund der Lage in den östlichen Bundesländern quantitativ am stärksten ausgeprägt. Eine hohe Arbeitslosenquote von derzeit zwölf Prozent bedingt die Abwanderung gut ausgebildeter Menschen.

Im Jahr 2010/2011 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Stendal 15,9 Prozent.<sup>20</sup> Auf Kreisebene lag die Arbeitslosenquote 2011 (im Jahresdurchschnitt) bei insgesamt 14,3 Prozent und die der Ausländer bei 30,3 Prozent.

Der Landkreis bildet eine Wirtschaftsregion mit vorwiegend ländlicher Prägung. Es dominieren Handwerksbetriebe mit jeweils wenigen Beschäftigten sowie kleine und mittelständische Unternehmen. Die Landwirtschaft und die ihr angeschlossene verarbeitende Industrie spielen eine relativ große Rolle. Der Landkreis gehört zu den strukturschwächeren Kreisen in Sachsen-Anhalt.

### **Migration**

Der Migrantenanteil in der Stadt Stendal liegt mit 1.524 Ausländern, 869 Doppelstaatlern, ca. 1.500 (Spät-)Aussiedlern und 131 eingebürgerten Personen bei rund 9,3 Prozent (Eigenangabe der Stadt). Die wichtigsten Herkunftsländer sind Vietnam, Serbien-Montenegro, China, die Russische Föderation sowie Polen. Von allen Migranten des Landkreises leben 77 Prozent in der Hansestadt Stendal und hiervon wiederum 95 Prozent in der Kernstadt. Knapp drei Viertel dieser Migranten leben wiederum im Wohngebiet Stendal-Stadtsee, einer Plattenbausiedlung, die in den 1970er und 1980er Jahren errichtet wurde (Landkreis und Hansestadt Stendal 2012). Der Stadtteil wurde in das Stadumbauprogramm Ost und das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen.

### **Integrationspolitische Arbeitsstrukturen**

Im Landkreis existiert seit 2000 ein Netzwerk zur Integration von Migrantinnen und Migranten, das durch einen Stadtratsbeschluss gegründet und als Modellprojekt durch den Bund und das Land Sachsen-Anhalt angeregt und gefördert wurde. Seit 2009 ist das Netzwerk auf die Region erweitert worden und wird vom Land Sachsen-Anhalt weiterhin gefördert. Das Netzwerk umfasst ein breites Spektrum an Akteuren: Verwaltungen (Arbeitsagentur, Jobcenter, Polizei, Stendaler Wohnungsbaugesellschaft), Kitas, Schulen, Jugend- und Freizeiteinrichtungen, den evangelischen Kirchenkreis, die Volkshochschule, Bildungsstätten, Parteien, (Spät-)Aussiedler, Migranten und diverse engagierte Einzelpersonen. Zentrale integrationspolitische Aufgaben (Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, Jugendmigrationsdienst) werden vom Deutschen Roten Kreuz und von der Arbeiterwohlfahrt übernommen.

2011 wurde im Kreistag ein „Rahmenplan zur Integration von Zugewanderten im Landkreis Stendal“ verabschiedet, der Handlungsempfehlungen für verschiedene Integrationsbereiche enthält. Schwerpunkte der Integrationsarbeit sind Kitas und Schulen, auch mit der Zielsetzung, bereits frühzeitig mit einer vorurteilsbewussten Erziehung einzusetzen. Einen weiteren Schwerpunkt

---

<sup>20</sup> Im Jahr 2012 lag die Arbeitslosenquote in der Hansestadt Stendal nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit bei 16,0 Prozent.

bildet die Arbeitsmarktintegration, wobei Stadt und Kreis an verschiedenen Programmen der Arbeitsmarktförderung partizipieren. Als ein Leitziel des Rahmenplans wird die interkulturelle Öffnung in Ämtern, Unternehmen und anderen gesellschaftlichen Strukturen der Kommunen genannt (Landkreis Stendal 2011, S. 20ff.). Laut Rahmenplan hat sich die Freiwillige Feuerwehr der Hansestadt interkulturell geöffnet und wirbt um Migranten als Mitglieder. Vereinzelt schließen sich auch Wirtschaftsunternehmen dem Prozess der interkulturellen Öffnung an, um einem Fachkräftemangel entgegenzuwirken (z.B. Johanniter-Krankenhaus Genthin-Stendal, Unternehmen der Altenpflege und -hilfe). Angestrebt wird ein breiter Öffnungsprozess in den verschiedenen Bereichen des Gemeinwesens.

Migrantenorganisationen existieren in Stendal nur wenige; als ehrenamtliche Akteure der Integrationsarbeit fungieren einzelne engagierte Personen. Namentlich genannt werden im kommunalen Rahmenplan zur Integration von Zugewanderten der 2007 gegründete Vietnamesische Verein Stendal mit 90 Mitgliedern und eine Stendaler Migranteninitiative (SteMi) mit 20 Mitgliedern. Die SteMi ist Mitglied im Landesnetzwerk der Migrantenorganisationen Sachsen-Anhalt (LAMSA) (Landkreis Stendal 2011, S. 9).

Seit 2010 existiert ein Bündnis für Toleranz und Demokratie („Wir machen mit – Hingucken – Einmischen“), das vom Netzwerk für Schulsozialarbeit und vom Netzwerk für die Integration von Migrantinnen und Migranten initiiert wurde. Außerdem nimmt die Stadt Stendal am Modellprojekt Integrationsvereinbarungen des Bundes teil. In der Kreisverwaltung ist zudem ein Ausländerbeauftragter angesiedelt.

### **3. Integrationspotenziale in den Projektkommunen**

#### **3.1 Potenziale einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik**

Viele Kommunen unternehmen seit Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen zur Förderung der Integration von Zuwanderern. Entwicklung und Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik werden vor allem durch lokale Faktoren wie Größe und Struktur der Kommune, Anteil der Migranten an der Gesamtbevölkerung, wirtschaftliche Rahmenbedingungen und politische Konstellationen, Geschichte und Struktur der Integrationsarbeit sowie Initiativen und Zusammenwirken verschiedener Akteure vor Ort beeinflusst. Die mangelnde Klarheit der migrations- und integrationspolitischen Rahmensetzungen von Bund und Ländern in einem Einwanderungsland wider Willen hat zudem die Herausbildung verschiedener Pfade kommunaler Integrationspolitik und vielfach auch eine mangelnde Kontinuität lokaler Integrationsbemühungen in den vergangenen Jahrzehnten begünstigt.

Bund und Länder haben in den vergangenen Jahren ihre Bemühungen zur Entwicklung von Strategien und Konzepten zur Förderung der Integration von Zuwanderern verstärkt. Hierzu gehören Aktivitäten zur Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplans und eines Nationalen Aktionsplans Integration, eine umfassende Neugestaltung der Integrationsförderung auf Bundesebene und die Entwicklung von integrationspolitischen Konzepten und Leitlinien in den Ländern. Im Zuge der Neuausrichtung der Integrationspolitik von Bund und Ländern ist auch in Städten, Gemeinden und Landkreisen eine bemerkenswerte Aufwertung und Dynamik der Integrationspolitik zu beobachten. Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) zeigt, dass eine deutliche Mehrheit der Städte, Gemeinden und Landkreise der Integration von Zugewanderten eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimisst (vgl. Gesemann et al. 2012).

Konkret setzt kommunale Integrationspolitik sehr unterschiedlich an und umfasst oft eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungsfelder. Hierzu gehören beispielsweise Sprachförderung, Arbeitsmarkt- und Bildungsintegration, Jugend- und Sozialarbeit, Wohnen und Stadtentwicklung, Bekämpfung von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sowie Förderung der politischen Partizipation. 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. Die Kommunen unterstützen zudem die Integrationsarbeit von Wohlfahrtsverbänden und Kirchen sowie von Migrantenorganisationen und Moscheevereinen.

Die Möglichkeiten der kommunalen Integrationspolitik werden zuweilen kontrovers bewertet. Sie sollten aber weder über- noch unterschätzt werden. Überschätzt werden die Handlungsspielräume der Kommunen, wenn nicht berücksichtigt wird, dass die Rahmenbedingungen der Integration von Zuwanderern in vielfacher Hinsicht durch nationale, europäische und globale Entwicklungen geprägt werden, die sich der Reichweite der lokalen Politik entziehen, und die Kommunen von Entscheidungen, Finanzzuweisungen, Förderprogrammen und Vorgaben heterogener Akteure (Bund, Länder, Europäische Union) abhängig sind. Die Handlungsmöglichkeiten von Städten, Kreisen und Gemeinden werden unterschätzt, wenn übersehen wird, dass die Kommunen nicht nur bei der eigenverantwortlichen Regelung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sondern auch bei der Erledigung der ihnen von Bund und Ländern übertragenen Aufgaben einen Spielraum haben, den sie unterschiedlich nutzen können.

Viele Kommunen lösen sich zunehmend vom Defizitansatz und versuchen, die Chancen und Potenziale der Zuwanderung systematischer 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 kommunalpolitischen Nischen-

rolle zu einer zentralen Zukunftsaufgabe von Städten, Gemeinden und Landkreisen. Es geht nicht mehr nur um die soziale Integration einer einzelnen Bevölkerungsgruppe, sondern um die Zukunftschancen der gesamten Kommune. Integrationspolitik wird daher zunehmend als Querschnittsaufgabe gesehen, die stärker mit anderen zentralen Politikfeldern in der Kommune verknüpft werden muss und das Spektrum der einzubeziehenden Akteure erweitert (vgl. Gesemann et al. 2012).

Politische Steuerung und strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik gehören in diesem Aufwertungsprozess zu den besonders innovativen und nachhaltigen Elementen im Handlungsfeld. Ein 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 dabei als grundlegende Bausteine einer strategischen Orientierung. 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 (siehe insbesondere Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005; KGSt 2005; Bertelsmann Stiftung 2011).

Die Ergebnisse der bereits erwähnten Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik zeigen, dass ein erheblicher Anteil der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise inzwischen die Grundlagen für eine strategische Steuerung der kommunalen Integrationsarbeit geschaffen hat: Knapp 40 Prozent 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. Viele Kommunen vernetzen die für das Integrationsgeschehen zentralen Akteure, bemühen sich um eine aktive Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund und treiben die interkulturelle Öffnung der Verwaltung voran (vgl. Gesemann et al. 2012).

Bei den Kommunen, die grundlegende Elemente einer strategischen Steuerung in der Integrationspolitik verankert haben, zeigen sich deutlich höhere Aktivitätswerte in Bezug auf die Umsetzung zentraler Empfehlungen in *allen* Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik. Eine strategische Orientierung ist daher, das zeigen die Ergebnisse der Studie sehr deutlich, enorm hilfreich, wenn es darum geht, Integration als eine Schlüsselaufgabe in der Kommunalverwaltung zu verankern. Die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit wird allerdings stark von der Gemeindegröße beeinflusst. Während drei von vier Großstädten über Kernelemente einer strategischen Steuerung der kommunalen Integrationspolitik verfügen, trifft dies nur auf jede vierzehnte Kleinstadt oder Gemeinde zu (ebd., S. 119ff.).

Ein „großes Integrationspotenzial“ wird Klein- und Mittelstädten in ländlichen Regionen auch zugeschrieben, da die „Überschaubarkeit des Raumes“, die „Unmittelbarkeit und Intensität des Zusammenlebens“ und die damit zusammenhängenden „besseren Möglichkeiten der gegenseitigen Wahrnehmung, der Kommunikation und Kooperation“ die Entwicklung von Vertrauen und Verständnis zwischen Alteingesessenen und Migranten fördern kann (Boos-Krüger/Wilk 2011, S. 68). Für kleinere Städte und Gemeinden ist es allerdings aufgrund mangelnder Ressourcen häufig schwierig, „nachhaltige Strukturen in der kommunalen Integrationsarbeit herauszubilden“ (Schader-Stiftung [ILS/IRS] 2011, S. 20). Sie sind daher bei der Entwicklung und Umsetzung einer aktiven und strategisch ausgerichteten Integrationspolitik in besonderer Weise auf externe Impulse und Unterstützung angewiesen (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 148).

## **Ausrichtung und Verankerung der Integrationspolitik in den beteiligten Projektkommunen**

In den Städten und Kreisen des Projekts „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ gibt es zwar eine Vielzahl integrationspolitischer Maßnahmen, eine strategische Ausrichtung der Integrationspolitik (eigenes, den lokalen Bedingungen angepasstes Integrationskonzept, Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung, Vernetzung integrationspolitischer Akteure und Angebote, Beteiligung und Förderung des Engagements von Migranten) ist bislang allerdings erst in Ansätzen erkennbar.

Die Integrationspolitik in den teilnehmenden Kommunen ist bislang zumeist noch wenig institutionalisiert. Sie wird entweder vom Hauptamt (Bergen) oder vom Amt für Soziales mit bearbeitet (Hann. Münden) oder ist an die kommunale Jugend- und Familienarbeit angebunden (Bad Kissingen, Höxter, Schlüchtern). Stärker verankert ist die kommunale Integrationsarbeit allein in der Stadt Schwäbisch Gmünd, wo es bereits seit Mitte der 1980er Jahre einen Ausländerbeauftragten und einen Ausländerbeirat gibt, die mittlerweile zum Integrationsbeauftragten bzw. Integrationsbeirat weiterentwickelt wurden. In der Hansestadt Stendal ist die Koordinatorin des seit dem Jahr 2000 bestehenden Netzwerks Migranten direkt dem Büro des Oberbürgermeisters zugeordnet.

Der geringe Grad der Institutionalisierung der kommunalen Integrationspolitik in den Projektkommunen zeigt, dass die Integration von Zuwanderern in der Vergangenheit zumeist nicht als kommunale Schwerpunktaufgabe wahrgenommen worden ist. Die Anbindung an den Bereich Soziales ist zudem häufig das Ergebnis einer kommunalen Bearbeitung sozialer Problemlagen und Herausforderungen vor allem im Jugendbereich. Abweichendes und sozial auffälliges Verhalten von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Raum (Alkohol- und Drogenkonsum, Gewalt und Vandalismus) wurden von der kommunalen Jugendarbeit im Rahmen von Projekten und Maßnahmen bearbeitet (Bad Kissingen, Hann. Münden, Schlüchtern).

Die Integrationsarbeit der beteiligten Städte (insbesondere der Kleinstädte) ist in besonderer Weise auf Anregungen und Impulse durch die Landkreise angewiesen. Form und Umfang der Unterstützung werden allerdings stark von den Zielen, dem Grad der Institutionalisierung und den personellen und materiellen Ressourcen der kommunalen Integrationspolitik auf Kreisebene geprägt. In den Landkreisen Bad Kissingen und Stendal bilden aktive und etablierte Integrationsnetzwerke seit Jahren einen wichtigen Rahmen für die Integrationsarbeit von Städten und Gemeinden. Im Kreis Höxter gibt es seit 2006 ein Integrationsbüro, das die Vernetzung von Akteuren, Angeboten und Aktivitäten auf Kreisebene fördert. In den niedersächsischen Landkreisen Celle und Göttingen gehen inzwischen wesentliche Impulse von den Integrationsbeauftragten aus, die 2008 bzw. 2009 in den beiden Kreisverwaltungen installiert wurden. Und im Main-Kinzig-Kreis wurde mit der Teilnahme am Projekt „Modellregionen Integration“ des Landes Hessen ein Integrationsbüro eingerichtet, das die Integrationsbemühungen im Landkreis nachhaltig unterstützen soll.

Integrationsbeauftragte oder Integrationsabteilungen auf Kreisebene<sup>21</sup> können wichtige Impulse in die Kommunalverwaltung hineinragen (insbesondere zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung), eine stärkere Vernetzung von Akteuren, Institutionen und Organisationen in der Kommune unterstützen, Brücken zwischen Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren bauen sowie die Einbindung von Migrantinnen und Migranten und ihren Organisationen in die kommunale Integrationspolitik fördern. Das weite Aufgabenfeld, enge Ressortzuständigkeiten, mangelnde Unter-

---

<sup>21</sup> Die Integrationsbeauftragten sind in der Kreisverwaltung dem Jugendamt (Landkreis Bad Kissingen), dem Sozialamt (Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Göttingen, Ostalbkreis) oder dem Ordnungsamt (Landkreis Celle) zugeordnet. Im Kreis Höxter liegt die fachliche Aufsicht für das Integrationsbüro beim Fachbereich Öffentliche Sicherheit und Straßenverkehr. Im Landkreis Stendal sind der Ausländerbeauftragte und die Koordinatorin des Netzwerks für Migranten direkt dem Landrat unterstellt.

stützung durch die Verwaltungsspitze und geringe Stellenanteile erschweren den Integrationsbeauftragten allerdings häufig eine wirksame Wahrnehmung dieser vielfältigen Aufgaben.

Die strategische Steuerung der kommunalen Integrationsarbeit umfasst im theoretischen Modell eine Reihe aufeinander bezogener und miteinander verzahnter Elemente, die einen Steuerungskreislauf bilden (Reichwein et al. 2007, S. 44):

- Entwicklung eines Leitbildes zur Klärung des Verständnisses von Integration;
- Bestandsaufnahme zur Analyse der Ausgangssituation und der bisherigen Erfolge;
- Entwicklung von Zielen zur Steuerung der zukünftigen Ausrichtung der Integrationsarbeit;
- Priorisierung der Themen in Form von Schwerpunkten und Umsetzung der Themen in Angebote/Maßnahmen;
- Vernetzung der Akteure und damit Koordination der Umsetzung;
- Integrationsmonitoring zur laufenden Überprüfung der Wirkung der Integrationsarbeit.

Von den teilnehmenden Städten verfügt bislang allein die Stadt Schwäbisch Gmünd über mehrere Bausteine dieses Steuerungsmodells (siehe Beispiel guter Praxis). Im Stendaler Netzwerk für Migranten ist ein Rahmenplan für die Integration von Zugewanderten im Landkreis Stendal erarbeitet worden, der im Juni/Juli 2011 sowohl vom Kreistag des Landkreises Stendal als auch vom Stadtrat der Hansestadt Stendal einstimmig beschlossen worden ist (Landkreis Stendal 2011). Berichte und Handlungskonzepte zur kommunalen Integrationsarbeit – mit erheblichen Unterschieden hinsichtlich Zielrichtung, Charakter und Umfang – gibt es darüber hinaus in den Kreisen Celle, Göttingen und Hötter.

#### **Gute Praxis: Kommunale Integrationspolitik in Schwäbisch Gmünd**

Die Stadt Schwäbisch Gmünd hat die kommunale Integrationspolitik in den letzten Jahren systematisch weiterentwickelt und als Schwerpunktaufgabe in der Stadtverwaltung verankert. Hierzu gehören die Schaffung institutioneller Strukturen (Integrationsbeauftragte, Integrationsbeirat) ebenso wie die Umsetzung von Schlüsselementen einer strategischen Steuerung (Analyse der Ausgangssituation, Entwicklung eines Integrationskonzepts mit Visionen, Zielen und Maßnahmen für zentrale Handlungsfelder, Entwicklung eines Monitoring-Systems mit festgelegten Indikatoren). Um das Thema Integration nachhaltig in der kommunalen Verwaltung zu etablieren, hat die Stadt ein anspruchsvolles Umsetzungskonzept entwickelt, das eine Einbeziehung aller relevanten Akteure in die Steuerung, Überprüfung und Weiterentwicklung des Integrationskonzepts ermöglichen soll. Der herausgehobene Stellenwert der Querschnittsthematik Zuwanderung und Integration zeigt sich zudem auch in anderen zentralen Politikfeldern, wie der Bildungs- und Demografiepolitik (siehe Stadt Schwäbisch Gmünd 2010a; 2012).

#### **Kommunale Integrationsnetzwerke**

Die Vernetzung relevanter Akteure gehört zu den zentralen Erfolgsfaktoren der kommunalen Integrationspolitik (KGSt 2005, S. 31 ff.; Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005, S. 14ff.). Als Schlüsselement in der Debatte über neue Formen der Steuerung und Regelung gesellschaftlichen und politischen Handelns bezeichnen Netzwerke eine Form der Koordination, die zwischen den Polen einer rein politisch-administrativen und einer marktorientierten Regulierung liegt. Netzwerke gelten dabei als kooperative Beziehungsformen, die auf Kontinuität und Vertrauen basieren und sich durch Flexibilität und Innovationen auszeichnen.

Vernetzung in der lokalen Integrationsarbeit bezieht sich auf verschiedene Dimensionen: die Vernetzung in der Verwaltung, die Vernetzung aller relevanten Akteure in der Kommune und den Austausch mit überörtlichen Akteuren und Organisationen (Bundes- und Landesebene, interkommunale Zusammenarbeit, Städtenetzwerke). Der Vernetzung wird zumeist eine Vielzahl von

Funktionen zugeschrieben. Sie soll Integration als Querschnitts- und Steuerungsaufgabe in der Verwaltung verankern, ein Verständnis von Integration als kooperativer Aufgabe in der Kommune fördern, den Zugang zu Informationen, Förderprogrammen und politischen Entscheidungen erleichtern, die Qualität von Angeboten und Maßnahmen verbessern, zu einem effektiveren und nachhaltigeren Einsatz von Ressourcen beitragen sowie Brücken zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern schlagen (Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005, S. 11; 78ff.).

Kommunale Integrationsnetzwerke unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Zielsetzungen, Handlungsebenen und Zusammensetzung, sondern auch in Bezug auf den Grad an Formalisierung und Verbindlichkeit. Als Erfolgsfaktor gilt dabei die Entwicklung einer Arbeitsstruktur, „die langfristig aufgestellt ist und über eine rein projektbezogene Fokussierung hinausgeht“ (ebd., S. 11). Diese nachhaltigen Netzwerke werden in der Regel durch die Kommune koordiniert und zeichnen sich beispielsweise durch die Verabschiedung von Geschäftsordnungen oder die Einführung von Konfliktregelungsmechanismen aus.

Zu den Gelingensbedingungen einer erfolgreichen und nachhaltigen Netzwerkarbeit werden insbesondere folgende Faktoren gerechnet (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 49):

- 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 Migranten und der Kooperation mit Migrantenorganisationen;
- 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; verwaltungsintern und -extern) und Themengebieten (z.B. Kinder- und Jugendhilfe);
- die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen und Ressourcen der Netzwerkpartner (insbesondere auch von Haupt- und Ehrenamtlichen);
- die Förderung eines vertrauensvollen Miteinanders zwischen den Netzwerkpartnern;
- die Bedarfs- und Dienstleistungsorientierung von Integrationsnetzwerken;
- der konkrete Nutzen und die Synergieeffekte der Netzwerkarbeit;
- die Entwicklung und Umsetzung konkreter Projekte und Aktivitäten.

In den Kommunen des Projekts „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ bestehen Netzwerke mit einem integrationspolitischen Steuerungs- und Koordinierungsanspruch insbesondere auf Landkreisebene (z.B. Netzwerk für Migrationsarbeit im Landkreis Bad Kissingen, Netzwerk für die Integration von Migrantinnen und Migranten im Landkreis Stendal). Die Integrationsnetzwerke in den Landkreisen Bad Kissingen und Stendal ermöglichen einen Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen verschiedenen Akteuren, Einrichtungen und Organisationen, entwickeln konkrete Aktivitäten und Projekte und wirken als Sprachrohr und Verstärker integrationspolitischer Anliegen und Interessen.

Der Vergleich der beteiligten Städte zeigt, dass eine schwach ausgeprägte Institutionalisierung der kommunalen Integrationspolitik mit einer geringen Präsenz integrationspolitischer Netzwerke einhergeht. Mit Ausnahme der Städte Bad Kissingen, Schwäbisch Gmünd und Stendal gibt es in keiner der Projektstädte eine Arbeitsstruktur, die über eine eher informelle und zeitlich befristete



Kooperation hinausreicht. Die Etablierung und Aufrechterhaltung von Netzwerken auf Kreisebene wird zudem durch die besonderen Bedingungen in ländlichen Regionen erschwert, die die bekannten Barrieren und Schwierigkeiten einer erfolgreichen Netzwerkarbeit verstärken (zu allgemeine oder mangelnde Zielformulierungen, unausgesprochene Konkurrenzen zwischen den Projektträgern, starke Beanspruchung der Akteure durch die laufende Gremienarbeit, inhaltliche Überschneidung mit anderen Netzwerken, kaum Freiräume bei Haupt- und Ehrenamtlichen für Aktionen und Projekte, die sich aus der Netzwerkarbeit heraus ergeben könnten). Zum Teil mangelt es der kommunalen Integrationsarbeit auch an personellen und zeitlichen Ressourcen, um Netzwerke zu initiieren und/oder zu koordinieren. Im Main-Kinzig-Kreis besteht beispielsweise ein Netzwerk Migration als Zusammenschluss der Wohlfahrtsverbände. Im Netzwerk sind die Migrationsberatungsstellen für erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD) der Wohlfahrtsverbände, der Caritas-Verband für den Main-Kinzig-Kreis, der DRK-Kreisverband Gelnhausen, das Diakonische Werk Hanau und Gelnhausen sowie der Internationale Bund Hanau vertreten. An den Netzwerktreffen nehmen zum Teil zwar auch Vertreter der Ausländerbehörde, des Kommunalen Centers für Arbeit und des Sozialamtes (Integrationsbüro) teil, aber die Wohlfahrtsverbände würden sich eine aktivere und verbindlichere Rolle der Kommune wünschen.<sup>22</sup>

Eine aktive Rolle in der kommunalen Integrationsarbeit kommt in einigen Städten zivilgesellschaftlichen Initiativen zu, die sich für eine Verbesserung des Zusammenlebens von Einheimischen und Zuwanderern einsetzen, eigene Ideen und Projekte entwickeln, den öffentlichen Diskurs zum Thema Zuwanderung und Integration beeinflussen und Druck auf die Verwaltung und die Politik ausüben können (z.B. Arbeitskreis Integration in Höxter, Brücken-Café in Schlüchtern, Deutsch-Türkisches Netzwerk im Ostalbkreis, Runder Tisch Bergen 2000, Stendaler Migranteninitiative, Verein Bürgertreff in Hann. Münden).

### **Gute Praxis: Netzwerk für Migranten, Landkreis Stendal**

Ziel des Netzwerks für die Integration von Migrantinnen und Migranten des Landkreises Stendal<sup>23</sup> ist die Bündelung von Ideen und Ressourcen, um durch Projekte zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten beizutragen.<sup>24</sup> Das Netzwerk verbindet verschiedene Akteure, Einrichtungen und Organisationen, fördert den Erfahrungsaustausch zwischen den Netzwerkpartnern und trägt zur Entwicklung innovativer Arbeits- und Projektansätze bei. Im Rahmen des Netzwerks werden Konzepte und Strategien entwickelt und in einem „Rahmenplan zur Integration von Zugewanderten im Landkreis Stendal“ gebündelt, der im Jahr 2011 einstimmig vom Kreistag und Stadtrat angenommen wurde.

### **Netzwerk für Migrationsarbeit, Landkreis Bad Kissingen**

Das Netzwerk für Migrationsarbeit im Landkreis Bad Kissingen<sup>25</sup> zielt darauf ab, den Austausch aller Akteure, Organisationen und Verbände, die sich die Integration von Migranten zum Ziel gesetzt haben, zu fördern. Die Mitglieder unterstützen sich gegenseitig, tauschen Informationen aus und entwickeln sehr praxisbezogene Lösungsansätze. Das Netzwerk ist nach Auffassung von Beteiligten weiterhin notwendig, um das Zusammenleben von Einheimischen und Migranten im Landkreis durch gemeinsame Aktionen, Begegnungen und Projekte zu fördern. Bei einem Netzwerk-

<sup>22</sup> Gesprächsrunde mit Vertreterinnen und Vertretern der Wohlfahrtsverbände am 27.09.2012 in Gelnhausen.

<sup>23</sup> 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 vom Land Sachsen-Anhalt gefördert.

<sup>24</sup> [www.landkreis-stendal.de/de/netzwerk-migration.html](http://www.landkreis-stendal.de/de/netzwerk-migration.html).

<sup>25</sup> Das Netzwerk für Migrationsarbeit im Landkreis Bad Kissingen ist aus dem 1999 von der kommunalen Jugendarbeit initiierten Netzwerk für Aussiedlerarbeit hervorgegangen und wird vom Integrationsbeauftragten des Landkreises koordiniert.

treffen in Bad Kissingen im Herbst 2012 wurde zudem von einigen Teilnehmern der Wunsch nach einer stärkeren öffentlichen Rolle des Netzwerkes geäußert, um gemeinsame Forderungen besser an die politische Spitze herantragen zu können.<sup>26</sup>

### **Interkulturelle Öffnung der Verwaltung**

Seit den 1990er Jahren gibt es in den Kommunen vielfältige Bemühungen, die öffentlichen Einrichtungen mitsamt den von ihnen erbrachten Dienstleistungen interkulturell zu öffnen. Interkulturelle Öffnung lässt sich definieren als „ein bewusst gestalteter Prozess, der [...] Lern- und Veränderungsprozesse von und zwischen unterschiedlichen Menschen, Lebensweisen und Organisationsformen ermöglicht, wodurch Zugangsbarrieren und Abgrenzungsmechanismen in den zu öffnenden Organisationen abgebaut werden und Anerkennung ermöglicht wird“ (Schröder 2007, S. 10). Im weitesten Sinne bedeutet interkulturelle Öffnung die Ausrichtung der öffentlichen Dienstleistungen auf eine durch Einwanderung sozial und kulturell vielfältig strukturierte Gesellschaft hin.

Die interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung umfasst im Wesentlichen drei Veränderungsdimensionen:

Sie umfasst erstens einen *Wissens- und Kompetenzerwerb bei den Beschäftigten* mit dem Ziel, die individuelle Reflexions- und Kommunikationsfähigkeit im Umgang mit einer vielfältigen „Kundschaft“ zu steigern. Dazu zählen in erster Linie freiwillige und verpflichtende Kompetenztrainings der Beschäftigten. In der Praxis ist diese Bezeichnung dehnbar und kann sich auf sehr unterschiedliche Schulungsmaßnahmen beziehen.

Interkulturelle Öffnung zielt zweitens auf die *Herstellung einer internen Organisationskultur* ab, die auf die gesellschaftlichen Veränderungen mit der Entwicklung angemessener Angebote, Kommunikationsformen und Verfahren reagiert. Über die Entwicklung personaler Kompetenzen hinaus werden hier gezielt Aspekte der Organisationsentwicklung in den Blick genommen. Auch hier können ganz unterschiedliche Aspekte der internen Organisation angesprochen sein: von baulichen Veränderungen über veränderte Formen der Kundenansprache, der Überprüfung von Verwaltungsabläufen bis hin zu organisatorischen Veränderungen im Verwaltungsaufbau.

Interkulturelle Öffnung bezieht sich drittens auf die *Steigerung des Beschäftigtenanteils mit Migrationshintergrund auf allen Laufbahnebenen* sowie auf eine größere Durchlässigkeit mit Blick auf den beruflichen Aufstieg von Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Die Reichweite dieser strategischen Option ist insofern eingeschränkt, als in den vergangenen beiden Jahrzehnten ein massiver Stellenabbau im öffentlichen Dienst stattgefunden hat. Auch in den beteiligten Projektkommunen macht sich dies im gegenwärtigen Altersaufbau in den Verwaltungen bemerkbar. Ein besonderes Augenmerk ist daher auf die Einbeziehung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund in die Ausbildung von Nachwuchskräften zu richten.

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung besitzt im Forschungs-Praxis-Projekt einen prominenten Stellenwert. Die beteiligten Kommunen sollen dazu ermuntert und befähigt werden, sich einem solchen Prozess zu unterziehen. Interkulturelle Öffnung sollte aus dem Bewusstsein heraus geschehen, dass sich die lokalen Gesellschaften durch eine Vielfalt von sozialen Lebenslagen, Milieus und kulturellen Prägungen auszeichnen, wobei der Topos „Integration“ nicht unbedingt mehr an erster Stelle steht. Das Ziel von interkultureller Öffnung sollte hingegen sein, den Ansprüchen der in der Kommune lebenden Menschen auf Selbstbestimmung und Teilhabegerechtigkeit in all ihrer Vielfalt gerecht zu werden (vgl. Aumüller 2011, S. 5).

---

<sup>26</sup> Treffen des Netzwerkes für Migrationsarbeit am 16.10.2012 im Landratsamt Bad Kissingen.

In keiner der Projektkommunen gibt es bislang ein Konzept zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung, das auf die Herstellung einer internen Organisationskultur abzielt. Am stärksten verankert ist interkulturelle Öffnung zurzeit in der Stadt Schwäbisch Gmünd (Integrationskonzept von 2009) und im Landkreis Stendal (Rahmenplan zur Integration von Zugewanderten im Landkreis Stendal). Im Handlungskonzept Integration des Landkreises Celle gehören interkulturelle Öffnung und interkulturelle Kompetenz zu den zentralen Anregungen und Vorschlägen. Im Landkreis Göttingen ist die interkulturelle Öffnung ein thematischer Schwerpunkt im Integrationsbericht 2011. Im Landkreis Bad Kissingen gehören die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und die Stärkung der interkulturellen Kompetenzen der Beschäftigten zu den Aufgaben des Integrationsbeauftragten. Im Main-Kinzig-Kreis wird die Förderung der interkulturellen Öffnung der Verwaltung als eines von zehn Leitzielen der Integrationsarbeit genannt.

### **Interkulturelle Kompetenz**

Erfahrungen mit interkultureller Öffnung in der Verwaltung existieren bislang in der Minderzahl der Städte (nur Schwäbisch Gmünd) und einer Reihe von Landkreisen (Landkreis Celle, Landkreis Göttingen, Kreis Hötter, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Stendal). Hier handelt es sich um Schulungen, die mit unterschiedlicher Häufigkeit und Themensetzung und verschiedenen Zielgruppen durchgeführt wurden. Es wurde von unterschiedlichen Erfahrungen mit diesen Schulungen berichtet. Neben sehr positiven Erfahrungen gab es auch negative Eindrücke (überforderter Dozent, mangelnde Abstimmung der Schulungsinhalte mit der Arbeitsrealität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer), die in einem Fall sogar zur Folge hatten, dass das Thema in der Kommune „verbrannt“ ist. Zumeist handelte es sich offenbar um singuläre Maßnahmen, die bisher kaum in einem strategischen Zusammenhang einer umfassenden Öffnung stehen. Informationen über „andere Kulturen“ werden nach Auskunft von Gesprächspartnern mit großem Interesse aufgenommen. Aus den Gesprächen kann abgeleitet werden, dass die selbstreflexive Auseinandersetzung mit dem eigenen Verhalten und der eigenen Kulturgebundenheit bislang eher wenig im Mittelpunkt stand.

### **Beschäftigte mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst der Kommunen**

Quantifizierbare Angaben über den Beschäftigtenanteil mit Migrationshintergrund liegen lediglich aus den Personalämtern der Stadt Bad Kissingen, der Stadt Schwäbisch Gmünd, dem Landkreis Göttingen, dem Ostalbkreis und dem Landkreis Stendal vor. Aus Hann. Münden und der Stadtverwaltung Hötter wurden jeweils eine Auszubildende, aus Schlüchtern eine städtische Bedienstete mit Migrationshintergrund genannt. In allen beteiligten Kommunen liegt der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zumeist weit unter dem Durchschnitt der am Ort lebenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Der – mit Abstand – höchste Wert wird in der Stadt Schwäbisch Gmünd erreicht, wo 4,3 Prozent der Beschäftigten in der Stadtverwaltung eine ausländische Staatsangehörigkeit sowie weitere 7,2 Prozent einen Migrationshintergrund haben. Von den Auszubildenden im öffentlichen Dienst haben gegenwärtig sieben Prozent eine ausländische Staatsangehörigkeit sowie weitere zwölf Prozent einen Migrationshintergrund. Auch diese relativ hohen Quoten entsprechen nicht dem realen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an der kommunalen Bevölkerung.

Noch weniger verfügbar sind genauere Informationen über die Einsatzgebiete der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund. Nach Einschätzung der Gesprächspartner aus den kommunalen Verwaltungen handelt es sich bei den Beschäftigten mit Migrationshintergrund häufig um Arbeiterinnen und Arbeiter in niedrig qualifizierten und entlohnten Tätigkeiten (z.B. Reinigung, Handwerksdienste). Migranten werden häufig von den Jobcentern im Rahmen von befristeten Tätigkeiten in die öffentlichen Verwaltungen entsandt; dazu gehören auch Tätigkeiten mit einer Mehraufwandsentschädigung und ähnliche Beschäftigungsmöglichkeiten.

Über das Bewerbungsverhalten von Migrantinnen und Migranten für die Ausbildung und Beschäftigung im öffentlichen Dienst liegen keine detaillierten Angaben vor. Aktive Strategien zur Ansprache und Gewinnung von Auszubildenden oder Beschäftigten mit Migrationshintergrund gibt es in den Kommunen bislang kaum; erste erfolversprechende Ansätze sind bislang nur in der Stadt Schwäbisch Gmünd zu verzeichnen.

### **Zukunftsstrategien der Verwaltung**

In den kommunalen Verwaltungen ist mittelfristig ein tiefgreifender Personalwandel abzusehen. Das Durchschnittsalter der gegenwärtig im öffentlichen Dienst Beschäftigten liegt in den Projektkommunen bei Mitte 40 bis knapp 50 Jahren und ist damit relativ hoch. Bis zum Jahr 2025 wird in einigen Kommunen bis zu knapp die Hälfte aller kommunalen Beschäftigten in den Ruhestand gehen. Der zu erwartende Wandel sollte Anlass sein darüber zu reflektieren, welche Herausforderungen die kommunalen Verwaltungen in zehn bis 15 Jahren zu bewältigen haben – angesichts einer abnehmenden Bevölkerungszahl bei gleichzeitig zunehmender Vielfalt der Bewohnerschaft. Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung sollte in den Kontext notwendiger Verwaltungsanpassungen an den zu erwartenden Wandel gestellt werden.

Auch dort, wo die Kommunen bereits jetzt an einer neuen Organisationsstruktur in der Verwaltung arbeiten, sollten Notwendigkeiten einer interkulturellen Öffnung mit bedacht werden. Gegenwärtig wird interkulturelle Öffnung in den Verwaltungen als ein Handlungsfeld sui generis begriffen, das getrennt von anderen Vollzügen zu betrachten ist. Die inhärenten Verknüpfungen einer interkulturellen Öffnung mit weiteren Organisationserfordernissen werden bislang nicht erkannt. Es wird eine Aufgabe im Projekt sein, interkulturelle Öffnung als einen integralen Modus von Verwaltungsentwicklung begreiflich zu machen und in den einzelnen Kommunen angepasste Strategien dafür zu entwickeln.

Besondere Bereiche, in denen von den Gesprächspartnern ein erhöhter Bedarf an Mitarbeitern mit Migrationshintergrund festgestellt wurde, sind insbesondere Kindertagesstätten und die Jugendarbeit in kommunaler Trägerschaft. Insbesondere mit Bezug auf die Erzieherinnen in den kommunalen Kitas wurde geäußert, dass hier interkulturelle Kompetenzen dringend gefördert werden sollten. Mehr interkulturelle Kompetenz wurde aber auch für die örtlichen Vereine und ehrenamtlich Tätige gefordert; als weitere Themen wurden zudem die interkulturelle Öffnung der kommunalen Wirtschaftsförderung sowie ein Kompetenzzuwachs für die in ihrem Umkreis tätigen Akteure (z.B. kommunale Zusammenschlüsse von Unternehmern und Gewerbetreibenden) genannt.

### **Entwicklungspotenziale einer strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik**

Die Entwicklung und Umsetzung einer aktiven und strategisch ausgerichteten Integrationspolitik in Kommunen erfordert tragfähige institutionelle Strukturen, die dazu beitragen können, an die lokalen Bedingungen angepasste Konzepte zu entwickeln, Akteure miteinander zu vernetzen, Beteiligungsprozesse zu organisieren und Ressourcen zu mobilisieren. Die Integrationsarbeit der teilnehmenden Städte (insbesondere der Kleinstädte) ist dabei in besonderer Weise auf Impulse und Unterstützung durch die Landkreise angewiesen. 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 ergänzen und unterstützen.

Diese Unterstützung kann insbesondere dann ihre Wirkung entfalten, wenn die Integrationsarbeit auf Kreisebene stärker institutionalisiert ist (Integrationsbeauftragte, Integrationsabteilungen, Integrationsnetzwerke), auf konzeptionellen Grundlagen mit der Benennung von Zielen, Handlungsschwerpunkten und Indikatoren basiert (Integrationskonzepte, Integrationsmonitoring) und

alle relevanten Akteure insbesondere auch Migrantenorganisationen einbezieht. Besonders erfolgversprechend sind Kooperationsvereinbarungen zur Integrationsarbeit zwischen Stadt und Kreis (Höxter) oder eine Steuerung der Integrationsarbeit über ein gemeinsam von Stadt und Kreis koordiniertes Integrationsnetzwerk (Stendal).

In der vergleichenden Analyse zeigt sich zudem, dass Innovationen und die Herausbildung nachhaltiger Strukturen in der kommunalen Integrationsarbeit erleichtert werden, wenn das jeweilige Land diese durch die Bereitstellung von Ressourcen unterstützt. Die Integrationsarbeit in den Kreisen Höxter, Main-Kinzig und Stendal hat wesentliche Impulse durch Landesprogramme erhalten („Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit“ [KOMM-IN NRW] in Nordrhein-Westfalen, „Modellregionen Integration“ in Hessen und „Koordinierungsstellen für Integration“ in Sachsen-Anhalt). Diese Programme unterscheiden sich zwar hinsichtlich ihrer Ziele, Ressourcen und Reichweite, aber sie versetzen die teilnehmenden Kommunen in die Lage, die Steuerung der Integrationsarbeit durch die Entwicklung von Konzepten und Strategien zu verbessern.

In den beteiligten Kommunen gibt es zumeist ein deutliches Interesse, die Integrationsarbeit stärker auf die Potenziale von Zugewanderten hin auszurichten, die Maßnahmen zur Integration von Zugewanderten in einen breiteren Kontext zu stellen, um Blockaden und Schwierigkeiten der herkömmlichen, auf soziale Problemlagen fokussierten Integrationspolitik zu überwinden (insbesondere im Bereich der Bildungs- und Engagementpolitik) und das Thema Zuwanderung und Integration mit zentralen Zukunftsfragen der Kommunalpolitik zu verknüpfen (demografischer Wandel, Fachkräfteentwicklung, Wirtschaftsförderung, Regionalentwicklung). Diese Potenziale lassen sich aber nur dann erschließen, wenn kommunale Integrationspolitik als zentrales Element einer zukunftsgerichteten Stadtentwicklungspolitik verankert wird.

Tabelle 5: Integrationspolitik in den Städten und Landkreisen des Projekts

<b>Stadt/ Landkreis</b>	<b>Strukturen und Konzepte kommunaler Integrationspolitik</b>	<b>Partizipation, Vernetzung, zivilgesellschaftliche Initiativen</b>
Stadt Bad Kissingen	Bearbeitung im Referat Jugend, Familie und Soziales, Integrationsbeauftragter des Stadtrats (ehrenamtlich)	Integrationsbeirat der Stadt Bad Kissingen
Landkreis Bad Kissingen	Integrationsbeauftragter (seit 2008), Anbindung an die kommunale Jugendarbeit	Netzwerk für Migrationsarbeit (seit 1999)
Stadt Bergen	Anbindung an das Hauptamt	Runder Tisch Bergen 2000
Landkreis Celle	Stelle für Integrations- und Migrationsangelegenheiten im Ordnungsamt (seit 2008) Handlungskonzeption Integration Landkreis Celle (2010)	
Stadt Hann. Münden	Anbindung an den Bereich für Gesellschaft und Soziales	Verein Bürgertreff
Landkreis Göttingen	Integrationsbeauftragter (seit 2009), Anbindung an das Amt für Soziales Integrationskonzept (in Vorbereitung)	
Stadt Höxter	Anbindung an das Familienbüro im Amt für Familie und Bildung, Bündnis für Familien (seit 2007), Kooperationsvereinbarung mit dem Kreis Höxter	Arbeitskreis Integration
Kreis Höxter	Integrationsbüro (seit 2006), Anbindung an den Fachbereich Öffentliche Sicherheit, Integrationskonzept für Menschen mit Migrationshintergrund im Kreis Höxter (2007)	
Stadt Schlüchtern	Anbindung an die Jugendarbeit	Brücken-Café
Main-Kinzig-Kreis	Integrationsbüro (seit 2010), Anbindung an das Sozialamt	
Stadt Schwäbisch Gmünd	Integrationsbeauftragter, Stabsstelle im Amt für Bildung, Finanzen, Sport, Soziales Integrationskonzept (2010)	Integrationsbeirat
Ostalbkreis	Geschäftsbereich Integration und Versorgung im Amt für Jugend und Soziales	Deutsch-Türkisches Netzwerk im Ostalbkreis (DTN)
Hansestadt Stendal		Netzwerk für Migranten (seit 2000, gemeinsam mit dem Landkreis Stendal), Anbindung an das Büro des Oberbürgermeisters Stendaler Migranteninitiative (SteMi)
Landkreis Stendal	Rahmenplan zur Integration von Zugewanderten im Landkreis Stendal (2011), Ausländerbeauftragter, Anbindung an das Büro des Landrates	Netzwerk für Migranten (seit 2000, gemeinsam mit der Stadt Stendal), Anbindung an das Büro des Landrates

Eigene Darstellung (DESI 2012)

### 3.2 Sprache und Bildung

Das Bildungswesen zählt zu den gesellschaftlichen Bereichen, deren Leistungsfähigkeit nicht nur die individuellen Entfaltungschancen von Kindern und Jugendlichen, sondern auch die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und den sozialen Zusammenhalt moderner Gesellschaften maßgeblich beeinflussen. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen von Bildung in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. Zu den zentralen Merkmalen des Wandels gehören die Trends der Internationalisierung und Globalisierung, der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft, die Zunahme der ethnischen, kulturellen, religiösen und sprachlichen Heterogenität der Bevölkerung, die veränderten Familien- und Lebensformen sowie der als demografischer Wandel bezeichnete Trend einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft (vgl. Avenarius et al. 2003, S. 9ff.; Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 5ff.; Gesemann 2009, S. 449).

Die Zuwanderung aus anderen Staaten nach Deutschland sowie die zunehmende Heterogenität der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund gehören zu den Herausforderungen des Bildungswesens, die lange Zeit unterschätzt worden sind. Sie sind aber auch mit Potenzialen wie Mehrsprachigkeit, interkulturellen Kompetenzen und einer häufig überdurchschnittlichen Bildungsmotivation von Migranten verbunden, die erst seit einigen Jahren als Chancen wahrgenommen werden. Mittlerweile hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass dem Bildungssystem nicht nur eine Schlüsselfunktion für den langfristigen Erfolg der gesellschaftlichen Integration von Migranten zukommt, sondern dass die „Förderung und (Aus-)Bildung junger Migrantinnen und Migranten – als Kinder der einzig wachsenden Bevölkerungsgruppe – für künftige Produktivität und gesellschaftlichen Wohlstand von großer Bedeutung“ ist (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 137).

Die zentrale Bedeutung von Bildung für individuelle Lebenschancen, ökonomischen Erfolg und sozialen Zusammenhalt prägen auch das zunehmende Engagement von Städten und Gemeinden in der Bildungspolitik. In der „Aachener Erklärung“ des Deutschen Städtetages vom November 2007 werden Anspruch und Zielrichtung einer stärkeren Rolle der Städte in diesem Politikfeld deutlich zum Ausdruck gebracht:

*„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. Sie sind von Fehlentwicklungen in der Bildung ebenso betroffen, wie sie von den Erfolgen profitieren“ (Deutscher Städtetag 2007, S. 1).*

In der „Münchener Erklärung“ des Deutschen Städtetages vom November 2012 „Bildung gemeinsam verantworten“ wird das Thema erneut aufgegriffen und mit politischen Forderungen unterlegt. Der Deutsche Städtetag fordert (1) eine Weiterentwicklung kommunaler Bildungslandschaften und die Vernetzung von Bildungsakteuren in Verantwortungsgemeinschaften, (2) die Erweiterung kommunaler Handlungsmöglichkeiten und Rechte in der Bildung und insbesondere im Schulbereich, (3) die Verantwortung von Bildung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen und die Abschaffung des Kooperationsverbots sowie (4) eine Reform der Bildungsförderung mit der Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen und eine stärkere Bündelung der Bildungsprogramme von Bund und Ländern sowie deren bessere Verzahnung mit den kommunalen Bildungslandschaften (Deutscher Städtetag 2012).

## **Bildungspotenziale von Migranten**

Bildungsgrad und Arbeitsmarktintegration beeinflussen die soziale Platzierung, die Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand und an politischen Entscheidungsprozessen in grundlegender Weise. Die Integration von Zuwanderern – im Sinne einer tragfähigen Eröffnung von Chancen zur umfassenden Teilhabe an den zentralen Gütern der Aufnahmegesellschaft – kann daher nur gelingen, wenn der Zugang zu den zentralen Bereichen und Institutionen der Aufnahmegesellschaft durch die Investition in Bildungsprozesse nachhaltig gefördert wird. Während Sprachfertigkeiten, der Erwerb von Wissen und Kompetenzen eine Schlüsselbedeutung für alle weiteren Integrationsprozesse haben, sind weiterführende Bildungsabschlüsse von zentraler Bedeutung für die Chancen von Zuwanderern auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt (vgl. Esser 2000, S. 295).

Junge Migrantinnen und Migranten verfügen im deutschen Bildungs- und Beschäftigungssystem – bei großen Unterschieden zwischen verschiedenen Nationalitäten und Migrationshintergründen – über deutlich geringere Bildungschancen als Kinder aus einheimischen Familien: Sie nutzen seltener Angebote vorschulischer Bildung und Erziehung, sind an Haupt- und Sonderschulen überrepräsentiert, verlassen die allgemeinbildende Schule häufiger ohne Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss, erwerben seltener eine Studienberechtigung und sind an Hochschulen unterrepräsentiert. Sie finden seltener einen betrieblichen Ausbildungsplatz, münden häufiger in Bildungsgänge des Übergangssystems ein, die nicht zu einem Berufsabschluss führen, oder bleiben ohne eine berufsbezogene Grundbildung. Sie haben schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt, sind häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen und von staatlichen Transferleistungen abhängig (vgl. Becker/Beck 2011, S. 12).

Die sozialwissenschaftliche Forschung zur Bildungsbeteiligung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zeigt, dass Bildungserfolge nicht nur durch individuelle Merkmale der Kinder wie sprachliche und kognitive Grundfähigkeiten, Bildungsstatus und sozioökonomischer Hintergrund der Eltern, Familien- und Freizeitsprache der Jugendlichen, sondern auch durch Kontextmerkmale wie ethnische und soziale Segregation im Wohnumfeld und in den Bildungseinrichtungen, der Zusammensetzung und dem Leistungsniveau in der Klasse sowie der Ausstattung und Qualität von Bildungseinrichtungen und des pädagogischen Personals beeinflusst werden. Von Bedeutung sind zudem bildungspolitische Rahmenbedingungen und Strukturen in Ländern wie der Bereich der frühkindlichen Bildung, die Struktur des Schulsystems sowie ergänzende Maßnahmen zur Förderung von Bildung und Erziehung für Familien mit Migrationshintergrund (vgl. Gesemann 2009, S. 452f.).<sup>27</sup>

## **Regionale und lokale Determinanten des Bildungserfolgs**

Die internationalen Vergleichsstudien zu den Schulleistungen von Kindern und Jugendlichen haben eine intensive Debatte über die enge Kopplung von Bildungserfolg und sozialer Herkunft ausgelöst. Demgegenüber wird die ausgeprägte Abhängigkeit des Bildungserfolgs vom Wohnort der Kinder und Jugendlichen in der Öffentlichkeit bislang kaum thematisiert,<sup>28</sup> obwohl die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als Leitziel staatlichen Handelns im Grundgesetz verankert ist (Art. 72 GG). Daten zur Bildungsbeteiligung in Deutschland zeigen allerdings, dass die regionalen Unterschiede bei den Bildungserfolgen von Jugendlichen sehr ausgeprägt sind. Deutlich zu erkennen sind diese Unterschiede auf Kreisebene beispielsweise bei Schulabgängern mit Hochschulreife und bei Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss (vgl. Gesemann 2009, S. 454ff.).

Schülerinnen und Schüler, die in Agglomerationsräumen oder verstädterten Räumen der alten Bundesländer leben, haben beispielsweise sehr viel bessere Chancen, die Schule mit allgemeiner

<sup>27</sup> Siehe zum aktuellen Forschungsstand auch Diefenbach 2007; Becker/Beck 2011.

<sup>28</sup> Zum Zusammenhang von Bildung und Region siehe Weishaupt 2010; Kemper/Weishaupt 2011.



Hochschulreife oder Fachhochschulreife zu verlassen, als jene aus ländlichen Räumen (vgl. Gese-  
mann 2009, S. 454).<sup>29</sup> Diese regionalen Unterschiede in der Bildungsbeteiligung können vor allem  
mit der Sozialstruktur der Wohnbevölkerung, der Erreichbarkeit, Qualität und Vielfalt von Bil-  
dungsangeboten sowie den Bildungsaspirationen und Entscheidungen der Eltern erklärt werden  
(vgl. Weishaupt 2010, S. 222ff.). Sozialräumliche Unterschiede bei den Bildungschancen von Kin-  
dern und Jugendlichen zeigen sich allerdings nicht nur zwischen verschiedenen Bundesländern und  
Siedlungsräumen, sondern auch zwischen Städten und Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes  
sowie nicht zuletzt auch zwischen verschiedenen Stadtteilen.

Eine aktuelle Studie im Auftrag des Deutschen Caritasverbands veranschaulicht, dass die Quoten  
der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss örtlich sehr stark variieren.<sup>30</sup> Auf Kreisebene zeigen  
sich in der statistischen Analyse signifikante Zusammenhänge bei der Bundeslandzugehörigkeit  
sowie sozioökonomischen Einflussfaktoren wie Anteil der Förderschüler, allgemeine Arbeitslosen-  
quote, Anteil der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Anteil der ausländischen  
Schüler und Höhe des Bruttoinlandsprodukts. Zu den Erfolgsfaktoren gehören auf kommunaler  
Ebene vor allem der lokale politische Wille zur Reduzierung der Anzahl von Schulabgängern ohne  
Abschluss, einschlägige Kooperations- und Vernetzungsstrukturen sowie eine vielfältige Angebots-  
und Unterstützungsstruktur für Jugendliche (vgl. DCV 2012; siehe auch RWI 2011).

### **Kommunale Handlungsmöglichkeiten in der Bildungspolitik**

Städte und Kreise prägen mit ihren vielfältigen Einrichtungen (Kindertageseinrichtungen, Famili-  
enzentren, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, Schulen, Volkshochschulen und Kultur-  
einrichtungen) die Bildungslandschaft in Deutschland. Sie sind nicht nur in besonderer Weise von  
den Strukturproblemen des Bildungssystems betroffen, sondern versuchen auch durch vielfältige  
Initiativen und Maßnahmen die Teilhabe an Bildung zu fördern. Dies geschieht in dem wachsen-  
den Bewusstsein, dass eine leistungsfähige Bildungslandschaft sowohl für die Zukunftschancen  
von Kindern und Jugendlichen als auch für die Entwicklungsmöglichkeiten und den sozialen Zu-  
sammenhalt von Kommunen von erheblicher Bedeutung ist.

Für die zentralen Institutionen des Bildungssystems (Grundschulen und weiterführende Schulen)  
sind in erster Linie die Länder verantwortlich. Schulgesetze und -richtlinien, Ressourcenzuwei-  
sungen und vorgegebene Qualifizierungswege in den Ländern prägen den Zugang zu Bildung von  
Kindern und Jugendlichen und den Erwerb von Bildungszertifikaten in grundlegender Weise.  
Mehr als 90 Prozent der öffentlichen Schulen in Deutschland werden allerdings von den Städten,  
Gemeinden und Kreisen getragen. Den Kommunen kommt daher im Rahmen dieses schulischen  
Kernbereichs auch eine eigenständige Aufgabe zu, da sie als Schulträger für die Schaffung der  
Rahmenbedingungen, wie Gebäude, Ausstattung, Unterhaltung sowie Verwaltung der Schulen,  
zuständig sind. Stadtentwicklung, Schulentwicklungsplanung und Schulprofilbildung beeinflussen  
zudem die Verteilung der Schülerinnen und Schüler in den lokalen Bildungseinrichtungen.  
Größere Handlungsspielräume haben die Kommunen als Träger der Jugendhilfe vor allem in den  
Bereichen der vorschulischen Bildung, Betreuung und Erziehung (Kindertagesstätten), der Kinder-  
und Jugendbildung (Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe) sowie der Erwachse-  
nenbildung (Elternberatung, Familienbildung, Volkshochschulen). In den letzten Jahren ist zudem  
aufgrund von Veränderungen in der Bildungs-, Familien-, Integrations- und Stadtentwicklungs-  
politik des Bundes und der Länder eine Zunahme kommunaler Aufgaben im Bildungsbereich zu

---

<sup>29</sup> Die Bedeutung regionaler Unterschiede zeigt auch der bayerische Bildungsbericht 2012: In den Zentren der Verdich-  
tungsräume ist die gymnasiale Übertrittsquote (48,7 %) sehr viel höher als in ländlichen Regionen mit besonderem Ent-  
wicklungsbedarf (31,2 %) (vgl. ISB 2012, S. 217 sowie Regionaldaten Bildungsbericht unter [www.isb.bayern.de/startseite/  
bildungsbericht-bayern-2012](http://www.isb.bayern.de/startseite/bildungsbericht-bayern-2012)).

<sup>30</sup> Die Quoten der Schulabgänger ohne Schulabschluss reichen von 2,4 Prozent im Landkreis Forchheim (Bayern) bis zu  
26,6 Prozent in der kreisfreien Stadt Wismar (Mecklenburg-Vorpommern) – bei einem bundesweiten Durchschnitt von  
7,2 Prozent (2009) (vgl. DCV 2012, S. 7).

beobachten, die auf eine Erhöhung der Bildungschancen und eine Verringerung von Bildungsarmut, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine Verringerung der sozialen und räumlichen Spaltung in Städten sowie eine Aktivierung und Förderung von Selbsthilfepotenzialen der zugewanderten Bevölkerung abzielen (vgl. Gesemann 2009, S. 458ff.).<sup>31</sup>

### **Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung**

Die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien (IGLU, PISA) und die OECD-Berichte zur Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung haben die Bedeutung einer frühen Förderung, insbesondere von Kindern mit Migrationshintergrund, verdeutlicht. Der Nationale Integrationsplan (2007) legt vor diesem Hintergrund im Themenfeld „Frühkindliche Bildung: Von Anfang an deutsche Sprache fördern“ den Fokus vor allem auf drei Bereiche früher sprachlicher Bildung: (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 (Bundesregierung 2008, S. 47ff).

Im Nationalen Aktionsplan Integration (2011) stehen im Themenfeld „Frühkindliche Förderung“ drei strategische Ziele im Mittelpunkt: (1) Chancengerechtigkeit für alle Kinder durch Angebote früher Erziehung, Bildung und Betreuung, (2) Weiterentwicklung der Qualität in allen Formen der Kindertagesbetreuung und (3) Partizipation von Eltern als Qualitätsmerkmal frühkindlicher Bildung. Bei der Umsetzung dieser Ziele soll ein besonderer Schwerpunkt auf die Angleichung der Betreuungsquote von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund insbesondere durch die stärkere Gewinnung von Fachkräften mit Migrationshintergrund und die interkulturelle Öffnung der Träger von Kindertageseinrichtungen gelegt werden. In den Konzepten der Kindertageseinrichtungen ist demzufolge sprachliche Bildung als Querschnittsaufgabe und die Partizipation von Eltern mit Migrationshintergrund als Qualitätsmerkmal zu verankern (z.B. durch die Kooperation mit Migrantenselbstorganisationen oder niedrigschwellige Deutschkurse für Eltern).<sup>32</sup>

Die Länder messen der Förderung sprachlicher und kommunikativer Kompetenzen von Kindern eine besondere Bedeutung bei. Zum einen gilt eine gelingende Sprachentwicklung als Voraussetzung für den erfolgreichen Verlauf von Bildungsbiografien, zum anderen soll eine gezielte sprachliche Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund dazu beitragen, die Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem zu erhöhen. In den Ländern wurde eine Vielzahl von Instrumenten und Programmen wie Sprachstandsmessungen, Sprachförderkonzepte, Qualifizierungsmaßnahmen für Erzieherinnen und Erzieher entwickelt, um die Sprachbildung von Kindern zu fördern. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung von Programmen einer systematischen Sprachförderung fallen bislang allerdings ernüchternd aus und zeigen, dass Sprachförderung allein nicht ausreicht, um Bildungsbenachteiligungen von Kindern mit Migrationshintergrund auszugleichen (vgl. Kiziak et al. 2012).

### **Bildungsbeteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund in Tageseinrichtungen und Tagespflege**

Der Anteil der Kinder, die durch eine Kindertageseinrichtung oder eine Tagespflegeperson betreut werden, an allen Kindern dieser Altersgruppe (Betreuungsquote) lag am 1. März 2012 bundesweit bei 27,6 Prozent, wobei sich allerdings deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern

<sup>31</sup> Zu kommunalen Handlungsmöglichkeiten in der Bildungspolitik siehe insbesondere auch Kühnlein/Klein 2011 sowie Schweitzer 2009a und 2009b mit einem Schwerpunkt auf Zuwandererfamilien.

<sup>32</sup> Siehe hierzu den Bericht des Dialogforums „Frühkindliche Förderung“ (S. 32ff.), den Beitrag der Länder zum Themenfeld (S. 390ff.) sowie die Erklärungen des Bundes (S. 11f.) und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (S. 29) zum Nationalen Aktionsplan Integration (Bundesregierung 2011).

zeigen. Die Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren in den Projektkommunen (Landkreise) spiegeln die Unterschiede zwischen den Ländern wider: Die höchste Betreuungsquote gab es zum Stichtag im Landkreis Stendal, die niedrigste im Kreis Höxter. Auffallend sind allerdings die deutlich über bzw. unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegenden Betreuungsquoten in Bad Kissingen, in Höxter und im Ostalbkreis (vgl. Tabelle 6).

In der Altersgruppe der 3- bis unter 6-Jährigen lag die Betreuungsquote am 1. März 2012 bundesweit bei 93,4 Prozent. In den Projektkommunen (Landkreisen) reichen die Werte von 95,3 Prozent (Bad Kissingen) bis 91,6 Prozent (Stendal). Große Unterschiede zeigen sich allerdings bei den Ganztagsbetreuungsquoten (Betreuung von mehr als 7 Stunden). Die höchste Ganztagsbetreuungsquote in der Altersgruppe der 3- bis unter 6-Jährigen wurde im Landkreis Stendal (54,3 %) registriert, gefolgt vom Main-Kinzig-Kreis (33,5 %), Kreis Höxter (30,6 %), Landkreis Bad Kissingen (26,9 %), Landkreis Göttingen (29,0 %), Landkreis Celle (18,2 %) und dem Ostalbkreis (6,2 %).

Tabelle 6: Kinder in öffentlich geförderter Kindertagespflege sowie Kinder in Kindertageseinrichtungen am 1. März 2012 in den Projektkommunen (Landkreise) (\*MH = Migrationshintergrund)

Landkreis	Kinder unter 3 Jahren in Kindertagesbetreuung			Kinder von 3 bis unter 6 Jahren in Kindertagesbetreuung		
	insgesamt	darunter mit MH*	Betreuungs- Quote	insgesamt	darunter mit MH*	Betreuungs- quote
Bad Kissingen	656	11,7 %	28,4 %	2.233	15,3 %	95,3 %
Celle	991	9,0 %	23,0 %	4.281	13,5 %	93,7 %
Göttingen	1.858	19,4 %	31,8 %	5.606	24,8 %	94,3 %
Höxter	487	15,2 %	14,4 %	3.378	20,2 %	92,6 %
Main-Kinzig-Kreis	2.161	23,2 %	22,2 %	9.745	37,4 %	94,3 %
Ostalbkreis	1.399	18,7 %	17,8 %	7.944	29,4 %	94,7 %
Stendal	1.486	2,6 %	54,0 %	2.477	5,9 %	91,6 %

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012

Die Bildungsberichte der Stadt Schwäbisch Gmünd und des Ostalbkreises bieten vertiefende Informationen zur Bildungsbeteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund in vorschulischen Einrichtungen. In beiden Kommunen ist der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund in vorschulischen Einrichtungen in den letzten Jahren deutlich angestiegen, in der Stadt Schwäbisch Gmünd von 31 Prozent auf (2007) auf 43,1 Prozent (2010) und im Ostalbkreis von 19 Prozent (2007) auf 26 Prozent (2010). Aufschlussreich ist darüber hinaus, dass in den vorschulischen Einrichtungen im angegebenen Zeitraum auch der Anteil der Kinder zugenommen hat, in deren Familien vorrangig *nicht* Deutsch gesprochen wird (im Ostalbkreis von 11,8 % auf 14,9 % und in Schwäbisch Gmünd von 24,4 % auf 29,9 %) (vgl. Gehrman et al. 2010; 2011). Angesichts einer geringen Neuzuwanderung könnten diese Zahlen darauf hindeuten, dass es in den letzten Jahren gelungen

ist, die Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund in vorschulischen Einrichtungen deutlich zu erhöhen.

Die kommunalen Bildungsberichte von Stadt und Kreis zeigen allerdings auch, dass die Anteile der Kinder mit Migrationshintergrund in den vorschulischen Einrichtungen von Stadt und Kreis zum Teil erheblich variieren. In der Stadt Schwäbisch Gmünd reicht der Migrantenanteil in den Einrichtungen von 0 Prozent bis knapp über 90 Prozent (vgl. Gehrman et al. 2010, S. 48). Es fällt auf, dass vor allem Einrichtungen im Einzugsbereich der Innenstadt durch sehr hohe Anteile von Kindern mit Migrationshintergrund geprägt sind, während die Anteile in Einrichtungen peripher gelegener Stadtteile zumeist deutlich geringer sind. Einen Migrantenanteil von mindestens 50 Prozent weisen dabei 14 Prozent der Einrichtungen im Ostalbkreis und 29,4 Prozent der Einrichtungen in der Stadt Schwäbisch Gmünd auf. Kinder, in deren Familien vorrangig *nicht* Deutsch gesprochen wird, stellen in Schwäbisch Gmünd in jeder fünften Einrichtung die Mehrheit (vgl. Gehrman et al. 2011, S. 207 [Tab. B 6.1]).

Die Bildungssegregation hat in Schwäbisch Gmünd Ausmaße angenommen, die in der Regel nur in Großstädten zu finden sind, und die die Kommune vor besondere Herausforderungen stellen. Die Stadt hat hierauf im Regionalverbund „Sprachförderung“ mit der Entwicklung eines innovativen Sprachförderkonzepts reagiert (siehe Gute-Praxis Beispiel S. 47). Darüber hinaus wird gegenwärtig in der Stadtverwaltung insbesondere auch in enger Abstimmung mit dem Integrationsbeirat überlegt, wie ein Konzept der Steuerung in der frühen Bildung aussehen könnte, das unerwünschte Formen der Konzentration von Kindern mit Migrationshintergrund in innerstädtischen Einrichtungen (im konkreten Fall z.B. eine Gruppe mit 17 Kindern türkischer Herkunft, darunter überwiegend Jungen, in einer innerstädtischen Einrichtung) verhindert und zu einer besseren Mischung der Gruppen beiträgt.

In den Projektkommunen zeigen die Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Kindertageseinrichtungen sowie von Stadt- und Kreisverwaltungen, dass Eltern mit Migrationshintergrund zumeist sehr bildungsorientiert sind und ihre Kinder inzwischen früher als in der Vergangenheit in die Kindertageseinrichtungen bringen. Maßnahmen der Sprachförderung sind inzwischen überall etabliert und in den Einrichtungen wird viel Wert auf eine interkulturelle Öffnung und Beteiligung der Eltern mit Migrationshintergrund gelegt. Kinder aus zugewanderten Familien, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, unterscheiden sich inzwischen vielfach – bei Differenzen zwischen Familien, Herkunftsgruppen und Milieus – nur noch wenig von Kindern alteingesessener Familien.

Immer wieder betont wurden vor allem die hohe Bildungsorientierung und der starke Familiensammenhalt in den Familien mit Migrationshintergrund:

*„Mir fallen immer positiv diese ganz starken familiären Beziehungen auf, die halten zusammen wie Pech und Schwefel. Wir haben eine russische Familie mit drei Töchtern und alle drei haben wieder Kinder und die Oma ist da die wichtigste Person. Diese Kinder werden total gelenkt und gefördert. Und sie kämpfen darum, dass sie auf eine weiterführende Schule können. [...] Und zum Beispiel eine Familie, die hat ein sehr stark behindertes Kind, das fast blind ist. Dieser Junge sollte eigentlich in die Sehbehindertenschule, aber sie haben gekämpft und eine Schulbegleitung organisiert, und die Tante kommt jeden Tag mit in die Schule und betreut dieses Kind den ganzen Tag. Die kämpft wie eine Hyäne für die Familie und kennt auch alle Gesetze und Möglichkeiten, die sich bieten. Davon können wir lernen. Und manchmal auch von der Herzlichkeit. Wenn Geburtstag oder so etwas ist, dann stehen sie mit einer großen Torte da oder backen, also da sind auch viele positive Elemente“ (Hannelore Bauer, Rektorin der Henneberg-Grundschule Bad Kissingen-Garitz, Gesprächsrunde in Bad Kissingen am 18.10.2012).*

Bei den Sprachfertigkeiten zeigen sich erwartungsgemäß große Unterschiede zwischen den Kindern, die vor allem vom Bildungshintergrund und sozialen Status der Eltern, der überwiegend in der Familie gesprochenen Sprache und dem Zeitpunkt der Zuwanderung der Familien abhängen. Die Herkunftssprache der Kinder und Familien wird in diesem Zusammenhang zunehmend auch als Ressource gesehen, der eine spracherzieherische Bedeutung zukommt:

*„Ich denke, es gibt zweierlei Familien. Es gibt einmal die Familien, die ihre Muttersprache pflegen. Da haben wir die Erfahrung gemacht, dass die Kinder, wenn sie mit zwei oder drei Jahren zu uns kommen, oftmals kein Deutsch können, aber ihre Muttersprache sehr gut können. Und darauf können sie dann leicht aufbauen. Das sind die Kinder, die am schnellsten gut Deutsch lernen und bis zum Schuleintritt die wenigsten Mängel haben. Schwierig wird es eher dann, wenn Migrantenfamilien versuchen, mit ihren Kinder zu Hause Deutsch zu sprechen, das sie selber nicht können, und dadurch ihre eigene Muttersprache vernachlässigen. Das sind dann Kinder, die zwar etwas oder ganz gut Deutsch im Alltag sprechen können, aber da fällt es auf, dass diese Feinheiten nicht vorhanden sind, und das ist dann schwieriger, weil die für bestimmte Dinge überhaupt keinen Begriff haben und diese Begriffe dann mühsam erlernen müssen“ (Manuela Sauer, Leiterin des Kliegl-Kindergartens, Gruppengespräch in Bad Kissingen am 18.10.2012).*

In allen Kindertageseinrichtungen gibt es inzwischen Angebote der Sprachförderung, die sich je nach Einrichtung, Träger, Kommune, Bundesland sowie Teilnahme an Bundesprogrammen (z.B. Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration) unterscheiden. Angesichts der Ergebnisse von Sprachtests und der Einschätzungen von fröhpädagogischen Fachkräften in den Projektkommunen kann davon ausgegangen werden, dass bis zu zwei Drittel der Kinder mit Migrationshintergrund einen Sprachförderbedarf haben, der von den Länderprogrammen nur zum Teil abgedeckt wird.<sup>33</sup>

Betont wird von den pädagogischen Fachkräften vor allem, dass sehr viel Einzelförderung notwendig ist, wenn Kinder ohne Sprachkenntnisse in den Kindergarten kommen. Die Kinder müssen intensiv betreut und sprachlich begleitet werden, häufig auch durch den Einsatz von Mimik und Gestik. Die Fachkräfte verweisen allerdings auch darauf, dass junge Kinder sehr rasch lernen. Bereits nach kurzer Zeit fangen sie an, die Worte der Erzieherinnen zu wiederholen und zwischen den Sprachen hin- und herzuwechseln: *„Das ist wahnsinnig, wie schnell die Kinder morgens umschalten können, wenn sie in den Kindergarten kommen und dann Deutsch sprechen, wie schnell die ersten Wörter da sind. Das finde ich ganz, ganz toll, wie schnell die sich so einer Situation anpassen“ (Ulrike Kleinschmager, Leiterin des Familienzentrums „Löwenzahn“, Gespräch in Höxter am 12.09.2012).*

Für die Erzieherinnen und Erzieher ist das allerdings mit einem großen Aufwand verbunden, der sich leichter bewältigen lässt, wenn die Einrichtungen über – zusätzliches bzw. spezifisch qualifiziertes – Personal für Sprachbildung und -förderung verfügen.

Die Stadt Schwäbisch Gmünd (2012) hat in einem Regionalverbund mit Unterstützung der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd ein Konzept entwickelt, das Sprachförderung unter anderem auch mit der Bereitstellung von zusätzlichem Personal in den Alltag der Einrichtungen integriert:

---

<sup>33</sup> Im Ostalbkreis wurde bei einem Sprachentwicklungstest im Rahmen der Einschulungsuntersuchung bei 25,6 % der untersuchten Kinder ein intensiver Sprachförderbedarf festgestellt. Die Ergebnisse zeigen, dass 17 % der Kinder mit deutscher Herkunftssprache, aber 51,5 % der Kinder mit einer nichtdeutschen Familiensprache einen Förderbedarf aufweisen (vgl. Gehrmann et al. 2011, S. 66).

*„Sprachförderung muss in konkreten, alltäglichen Situationen stattfinden, um Kindern Transferleistungen der erworbenen Wörter, ihrer Bedeutung, ihrer Verwendung und ihren Veränderungen in anderen Kontexten zu ermöglichen. Sprachförderung orientiert sich an den Bedürfnissen, Interessen und Kompetenzen des einzelnen Kindes. Dadurch wird individuelle Förderung möglich und es werden sprachliche Fortschritte erzielt. Sprachförderung muss ein kontinuierliches, regelmäßig stattfindendes Sprachbad in der deutschen Sprache ermöglichen, damit Kinder mit Migrationshintergrund oder auffällige Kinder mit Erstsprache Deutsch Fortschritte im Erwerb und in der Anwendung der deutschen Sprache machen“ (Andrea Geiger, Stadtverwaltung Schwäbisch Gmünd, Abteilung Frühe Bildung im Amt für Bildung und Sport, Gespräch in Schwäbisch Gmünd am 19.09.2012).*

Die Sprachförderung im Rahmen von Landesprogrammen, wie beispielsweise dem nordrhein-westfälischen Programm Delfin 4, wird zwar sehr wertgeschätzt, aber zum Teil auch kritisch gesehen, da sie nicht alle Kinder in den Einrichtungen erreicht. Die Kinder, die den Sprachtest nur knapp bestehen, werden nicht gefördert. Die Kitas bekommen kein Geld für diese Kinder, lassen sie aber trotzdem an den Fördermaßnahmen teilnehmen. Der aufwendig entwickelte Test wäre aus Sicht der Erzieherinnen nicht nötig, wenn sie gefragt würden. Denn sie wüssten genau, wer eine Förderung benötigt. Das „Potenzial der Erzieher“ würde zu wenig genutzt. Es würden Gelder verschwendet, Zeit und Ressourcen von der Bürokratie „gefressen“, die in den Kindergärten besser verwendet werden könnten. Optimal wäre es, wenn man jeder Kita eine Halbkraft für Sprachförderung und Kindertagesstätten, die in besonderen Brennpunkten liegen, eine Vollzeitkraft finanzieren würde.<sup>34</sup>

Insbesondere von Eltern mit Migrationshintergrund kritisch gesehen werden dabei Angebote, die eine zusätzliche Sprachförderung besonders ausgewählter Kinder an Orten außerhalb der Kita wie zum Beispiel der nächstgelegenen Grundschule vorsehen:

*„Ein Jahr vor der Schule wird ein zusätzlicher Deutschkurs angeboten. Das heißt, die Hälfte der Stunden übernimmt der Kindergarten intern, die andere Hälfte wird von der Schule geleistet. Dieser Deutschkurs D 240 ist für die Eltern letztendlich freiwillig, wobei das Problem nicht darin besteht, dass die Kinder den Kurs im Kindergarten besuchen, weil sie dort sowieso sind, insofern merken die Eltern das oft gar nicht, aber das Problem ist, sobald die Schule dazu kommt, dann haben sie Angst, dass das später in der Akte erscheint. Sie fürchten, dass die Kinder durch diesen Schulweg abgestempelt sind und Nachteile haben“ (Manuela Sauer, Leiterin des Kliegl-Kindergartens, Gruppengespräch in Bad Kissingen am 18.10.2012).*

Die mangelnde Akzeptanz von Ansätzen, die lernbedürftige Kinder selektieren und damit zumindest bei aufwendigen Ortswechseln als anders und von der Norm abweichend markieren, verweist allerdings auch auf die Bedeutung einer stärkeren Einbeziehung der Familien in die Sprachförderung der Kinder.

*„Unsere Kollegin bewegt sich immer in Kleingruppen und übt mit den Kindern Begriffe zu bestimmten Themenbereichen ein. Das ist eine ganz spielerische Art und Weise, aber sie bezieht auch die Eltern mit ein, weil wir die Erfahrung gemacht haben, dass die Eltern von alleine nicht kommen. Aber wenn man sie anspricht und schaut, wo sind ihre Potenziale, was können sie besonders gut... Die eine Mama kann besonders gut kochen, dann macht sie mal an einem Nachmittag etwas mit den Kindern zusammen oder wir haben mal im Sommer den Schrebergarten einer Familie besucht. Sie war stolz wie Oskar, sonst kommt man nicht an sie heran, aber da hatten*

---

<sup>34</sup> Gespräch mit Patricia Birtel, Leiterin des Katholischen Familienzentrums Civivo, und Ulrike Kleinschmager, Leiterin des Familienzentrums Löwenzahn am 12.09.2012 in Höxter.

*wir etwas gefunden, wo sie sich auskennt, was sie gerne zeigt und präsentiert“ (Stephanie Gläser, Leiterin des Sinnberg-Kindergartens, Gruppengespräch in Bad Kissingen am 8.10.2012).*

Besondere Möglichkeiten der Einbeziehung von Eltern mit und ohne Migrationshintergrund, der Kooperation mit spezialisierten Fachdiensten, Migrantenorganisationen und religiösen Organisationen bieten dabei Familienzentren, wie es sie beispielsweise im nordrhein-westfälischen Höxter gibt. In Nordrhein-Westfalen gibt es zudem ein Verfahren der Zertifizierung von Familienzentren, das an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen gebunden ist. Diese beziehen sich unter anderem auf die Bereitstellung niedrigschwelliger Beratungs- und Unterstützungsangebote für Kinder und Familien, die Förderung der Eltern- und Familienbildung, die Ausrichtung der Angebote am Sozialraum und den Aufbau verbindlicher Kooperationsbeziehungen zur Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen. Zu den Schwerpunkten gehören dabei Fragen der interkulturellen Öffnung, interkulturelle Aktivitäten und Veranstaltungen, die besonders auf die Bedürfnisse von Familien mit Zuwanderungsgeschichte ausgerichtet sind, und die Organisation zusätzlicher Sprachförderangebote für Kinder und Eltern.<sup>35</sup> In den Familienzentren der Stadt Höxter arbeiten die pädagogischen Fachkräfte zum Beispiel mit Migrantenorganisationen wie Brücke-MOCT<sup>36</sup> zusammen und verweisen die Eltern auf deren Angebote.

### **Gute Praxis: Sprachförderung in Schwäbisch Gmünd**

Die Städte Aalen, Heidenheim und Schwäbisch Gmünd haben in Verbindung mit der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd ein innovatives Modell zur Verbesserung der Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen entwickelt (vgl. Stadt Schwäbisch Gmünd 2012), das aus einem Sprachförderkonzept und Zertifikatsstudium besteht. Das ganzheitliche Sprachförderkonzept des Regionalverbands Sprachförderung soll ein zielgerichtetes und auf den jeweiligen Sprachstand des einzelnen Kindes bezogenes „Lernen mit allen Sinnen“ ermöglichen. Grundsätze der sprachpädagogischen Arbeit sind:

1. Vorrangigkeit der Pädagogik
2. Sprachförderung für alle Kinder nach Eintritt in die Institution
3. Sprachförderung durch den/die internen Erzieher/innen des Kindergartens
4. In den Kindergartenalltag integrierte Sprachförderung
5. Leistungsgemischte, flexible Gruppen statt Segregation sprachschwacher Kinder
6. Individuell-biografische Sprachförderung
7. Effektivität der Sprachförderung durch qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher
8. Sprachpädagogische Arbeit in Kooperation mit den Eltern
9. Fortschreibung sprachpädagogischer Arbeit.

Die Sprachfördermaßnahmen in den Kindertageseinrichtungen umfassen mindestens 120 Stunden, die von den Sprachförderkräften sorgfältig dokumentiert werden sollen. Im Rahmen des auf drei Jahre angelegten Projekts erhalten jährlich 30 Erzieherinnen und Erzieher in Kompaktseminaren an acht Wochenenden eine Zusatzqualifikation für alltagsintegrierte Sprachförderung an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd (Zertifikatsstudium Sprachpädagogik). Die Hochschule ist im Rahmen des Projekts für die Entwicklung und Umsetzung des Sprachförderkonzepts sowie die Konzeption der Sprachstandserhebungen zuständig. Die Umsetzung des Konzepts in der Breite kann allerdings nicht von der Kommune allein geleistet werden, sondern erfordert perspektivisch eine nachhaltige Unterstützung durch das Land.

<sup>35</sup> Zu den Anforderungen, die Kindertageseinrichtungen erfüllen müssen, die in Nordrhein-Westfalen Familienzentren werden wollen, informiert die Broschüre „Gütesiegel Familienzentren Nordrhein-Westfalen“ im Internet unter [www.familienzentrum.nrw.de/guetesiegel.html](http://www.familienzentrum.nrw.de/guetesiegel.html).

<sup>36</sup> Brücke-MOCT ist ein von (Spät-)Aussiedlern gegründeter Verein, der sich die Förderung von Integration und Teilhabe insbesondere russischsprachiger Migranten zur Aufgabe gemacht hat. Siehe auch im Internet unter [www.bruecke-hoexter.de/22517698be0eb1doc.html](http://www.bruecke-hoexter.de/22517698be0eb1doc.html).

## Schulische Bildung

Die internationalen Vergleichsstudien haben gezeigt, dass in Deutschland die Abhängigkeit des Bildungserfolges von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund besonders ausgeprägt ist. Um die Bildungserfolge von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu verbessern, wurde im Nationalen Integrationsplan (2007) eine Vielzahl von Maßnahmen, wie eine frühe Förderung von Kindern, eine systematische und durchgängige Sprachförderung sowie eine strukturelle und qualitative Verbesserung der Schulsituation (Ausbau von Ganztagschulen, Vermeidung von Segregation, Zusammenarbeit mit Eltern), vereinbart. Der Beitrag der Kommunen zum Handlungsfeld wird im Nationalen Integrationsplan nicht näher ausgeführt. Aufgrund der Beratungen in der Arbeitsgruppe zum Themenfeld „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ sollen aber Aspekte wie ein kommunales Schulmanagement, der Ausbau von Ganztagschulen, der Ausbau der Jugendsozialarbeit und die Entwicklung kommunaler Netzwerke für Bildung, Integration und berufliche Perspektiven besonders berücksichtigt werden (vgl. Bundesregierung 2007, S. 61ff.).

Im Nationalen Aktionsplan Integration haben sich die Teilnehmer auf vier strategische Ziele verständigt: (1) Rahmenbedingungen für gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten und Zugänge zu Bildung, Ausbildung und allgemeine Weiterbildung optimieren; (2) Übergänge im Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungssystem gestalten und Anschlüsse sichern; Durchlässigkeit des Bildungssystems ausbauen; (3) Individuelle Förderung verstärken; Potenziale von Kindern, Jugendlichen und (jungen) Erwachsenen mit Migrationshintergrund erkennen und fördern; (4) Qualitätssicherung und -entwicklung fortführen und Bildungsforschung differenzieren; Berichterstattung über Bildung in Deutschland weiter entwickeln (vgl. Bundesregierung 2011, S. 66). Umgesetzt werden sollen diese strategischen Ziele insbesondere durch die interkulturelle Öffnung der Bildungseinrichtungen, eine verstärkte Zusammenarbeit mit Familien und die Aktivierung der Unterstützungspotenziale von Migrant\*innenorganisationen sowie eine bessere Erschließung von Potenzialen durch eine bedarfsgerechte individuelle Förderung.

*„Ziel ist es, den Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg aufzubrechen und allen Kindern und Jugendlichen unabhängig von sozialer Lage und familiärem Hintergrund gute Startchancen für ihren Bildungsweg zu gewährleisten“ (Bundesregierung 2011, S. 71).*

Der Bericht des Dialogforums, die Erklärung des Bundes und der Beitrag der Länder zeigen, dass den Kommunen im Bereich der schulischen Bildung nur eine marginale Rolle zugestanden wird.<sup>37</sup> Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2011, S. 29) beschränkt sich in ihrer Erklärung zum Nationalen Aktionsplan Integration auf folgende Empfehlungen:

- Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten des Bundes und der Länder durch Lotsen zu unterstützen und zu den Angeboten hinzuführen;
- das Bildungsangebot durch eine enge Zusammenarbeit von Schule, Kindertagesstätten, Jugendsozialarbeit und externen Bildungsträgern zu ergänzen und diese Angebote mit denjenigen des Bundes und der Länder zu vernetzen;
- Ganztagschulen verstärkt für Integrationsangebote zu nutzen;
- die Eltern stärker in den Bildungsprozess einzubeziehen;
- in den Bildungseinrichtungen der Kommunen bedarfsgerechte migrationsspezifische Angebote vorzuhalten.

---

<sup>37</sup> Auf die Rolle der Kommunen wird im Nationalen Aktionsplan Integration im Themenfeld Bildung, Ausbildung, Weiterbildung kaum eingegangen; allein die Erklärung des Bundes enthält einen Hinweis auf das Förderprogramm „Lernen vor Ort“, mit dem der Bund in Verbindung mit über 140 Stiftungen 40 Kreise und kreisfreie Städte dabei unterstützt, „modellhaft ein ganzheitliches datenbasiertes kommunales Bildungsmanagement zu entwickeln“ (Bundesregierung 2011, S. 12f.).



Beim Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Projektkommunen. Der Anteil der Schulabgänger mit (Fach-)Hochschulreife reicht im Schuljahr 2011 von 53,5 Prozent im Landkreis Göttingen bis zu 27,6 Prozent im Ostalbkreis, der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss von 2,7 Prozent im Landkreis Bad Kissingen bis zu 13,8 Prozent im Landkreis Stendal (vgl. Tabelle 7). Daten zum Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund liegen nicht vor. Nach der Nationalität differenzierte Daten zu Schulabgängern auf Kreisebene zeigen, dass Ausländer an den Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss überrepräsentiert und an den Schulabgängern mit (Fach-)Hochschulreife unterrepräsentiert sind. Allerdings bildet die auf der Nationalität basierende Statistik die komplexe Bildungssituation in einer Einwanderungsgesellschaft nicht mehr angemessen ab. Sie leistet zudem einer Unterschätzung des Bildungserfolgs von Migranten Vorschub, da Jugendliche mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit deutlich bessere Bildungsabschlüsse erzielen als ausländische Jugendliche.

Tabelle 7: Abgänger allgemeinbildender Schulen im Schuljahr 2011 in den Projektkommunen (Landkreise)

Landkreis	Insgesamt	(Fach-) Hochschulreife		ohne Schulabschluss	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Bad Kissingen	1.431	562	39,3	39	2,7
Celle	2.285	824	35,6	129	5,6
Göttingen	3.225	1.725	53,5	155	4,8
Höxter	2.326	796	34,2	93	4,0
Main-Kinzig-Kreis	4.329	1.215	28,1	207	4,8
Ostalbkreis	4.231	1.169	27,6	215	5,1
Stendal	831	239	28,8	115	13,8

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011

In den Projektkommunen wurden zum Themenfeld schulische Bildung Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern aller Schultypen (Grundschulen, Haupt- und Mittelschulen, Gymnasien) geführt. Die Gespräche konzentrierten sich auf Potenziale und Förderbedarfe von Kindern mit Migrationshintergrund, auf das Selbstverständnis und die Kooperationsbeziehungen sowie die Unterstützungsbedarfe der Bildungseinrichtungen. Die Gespräche vor Ort zeigten, dass Bildungseinrichtungen in den kleinen Städten ländlicher Regionen über besondere Möglichkeiten der individuellen Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund verfügen: Der sozialräumliche Kontext mit einer zumeist sehr geringen Bildungssegregation bereits im Elementarbereich und auch darüber hinaus erleichtert die Identifikation mit der Schule, die direkte und vertrauensvolle Kommunikation zwischen Lehrkräften und Eltern sowie die Kooperation und Vernetzung von Bildungseinrichtungen untereinander und mit anderen kommunalen Akteuren.

In den Gesprächen in den Projektkommunen wurde deutlich, dass die Schulleitungen und pädagogischen Fachkräfte ihren Blick in der Regel auf individuelle und weniger auf gruppenbezogene Merkmale, Potenziale und Förderbedarfe von Kindern mit Migrationshintergrund richten. In einigen Fällen wurde auch der Begriff der Integration kritisch reflektiert und die „Sonderbehandlung“

einzelner Gruppen problematisiert. Bei Förderangeboten, die sich ausschließlich an Migranten richten, wurde zuweilen insbesondere an Haupt- und Berufsschulen, eine stigmatisierende Wirkung befürchtet, die eine Annahme der Angebote erschwert.

Eine mangelnde Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund wird von den Gesprächspartnern zumeist nicht mehr als Problem angesehen, da es in den Einrichtungen kaum noch zu Konflikten zwischen verschiedenen Gruppen kommt. Selbst aus Haupt- und Berufsschulen mit überdurchschnittlich hohen Migrantenanteilen wird berichtet, dass eine starke Gruppenbildung und Abgrenzungen unter den Jugendlichen, wie es sie noch vor Jahren insbesondere bei türkischen Migranten und Russlanddeutschen gab, gegenwärtig nicht mehr zu beobachten ist. In Bergen wurde zum Beispiel auch darauf verwiesen, dass Migranten unter den Jugendlichen, die die Hauptschule ohne Abschluss verlassen, kaum vertreten sind. Allerdings gebe es in der Freizeit nur wenig Kontakte zwischen Schülerinnen und Schülern unterschiedlicher Herkunft.

Problematisiert wird von Gesprächspartnern in den Bildungseinrichtungen, dass es kein einheitliches Verständnis des Begriffs Migrationshintergrund gibt, zumal die staatliche Schulstatistik der Länder bislang in der Regel nur die Staatsangehörigkeit der Kinder erfasst. Daten der Projektkommunen, auch aus der Bildungsberichterstattung, zeigen, dass zur Kategorie der „Ausländer“ inzwischen deutlich weniger als die Hälfte der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und eine zunehmend kleiner werdende Minderheit der jungen Migranten gehört.

Im Bildungsbericht der Stadt Schwäbisch Gmünd wird z. B. aufgezeigt, dass der vergleichsweise hohe Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund, die in der Stadt leben, in der Schulstatistik nicht sichtbar wird, weil diese den Migrationsstatus nicht ermittelt und über diesen damit auch nicht berichtet werden kann (vgl. Gehrman et al. 2010, S. 70):

- Im Vorschulalter (3 bis 6 Jahre) übertrifft der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund (52,8 %) den Ausländeranteil (3,9 %) um fast das Vierzehnfache;
- Im Grundschulalter (6 bis 11 Jahre) ist der Migrantenanteil (46,3 %) über fünfmal so hoch wie der Ausländeranteil (8,4 %);
- im Sekundarschulalter (11 bis 18 Jahre) ist der Migrantenanteil (41,9 %) fast dreimal höher als der Ausländeranteil (15,4 %).

Diese Hinweise verdeutlichen, dass die herkömmliche Schulstatistik die Bildungsbeteiligung von Kindern und Jugendlichen nicht mehr abzubilden vermag. Daten zu den Schulerfolgen ausländischer Schülerinnen und Schüler sind daher längst nicht mehr aussagekräftig und verdecken die Bildungserfolge der Schülerschaft mit Migrationshintergrund. Sie verweisen allerdings auch darauf, dass es in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach wie vor eine unterprivilegierte Teilgruppe mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit gibt, die vergleichsweise geringe Bildungserfolge erzielt.<sup>38</sup> In vielen Gesprächen vor Ort wird deutlich, dass die Pädagogen sehr bemüht sind, die besonderen Potenziale von einzelnen Kindern mit Migrationshintergrund mit den besonderen Bedingungen und begrenzten Ressourcen eines Regelbetriebs zu erschließen:

*„Wir haben zum Beispiel jetzt in der 5. Klasse ein Mädchen, es kommt aus Tschetschenien, war drei Jahre in Polen. Sie spricht Tschetschenisch, Russisch, Polnisch und lernt bei uns Deutsch und Englisch. Dieses Kind hat ein Potenzial, von dem andere nur träumen. Allerdings hat sie jetzt innerhalb der Schule Schwierigkeiten, weil sie die deutsche Sprache noch nicht so beherrscht, um dem gesamten Unterrichtsablauf folgen zu können. Da ist es durchaus hilfreich, wenn in der*

---

<sup>38</sup> In der Stadt Schwäbisch Gmünd zeigt sich das bundesweit bekannte Muster: Ausländer verlassen die allgemeinbildende Schule sehr viel häufiger als Deutsche ohne einen Schulabschluss und erzielen sehr viel seltener als Deutsche mittlere oder höhere Abschlüsse (vgl. Gehrman et al. 2010, S. 82ff.).

*gleichen Klasse jemand ist, der auch Russisch spricht und dessen Deutschkenntnisse ein bisschen fortgeschrittener sind. Das ist der Fall. Dieser Junge erklärt dem Mädchen, wenn ich in Geschichte für die 5. Klasse nach dem Wert oder dem Sinn des Feuers frage, welchen Nutzen das den Menschen bringt, worum es überhaupt geht. So lernt sie dann im normalen Tagesablauf die deutsche Sprache“ (Roland Herms, Rektor der Komarow-Sekundarschule, Gruppengespräch in Stendal am 04.10.2012).*

Die Schlüsselbedeutung ausreichender Deutsch-Kenntnisse für den Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund wurde von den Pädagogen in den Projektkommunen immer wieder hervorgehoben. Die Sprachkenntnisse der Kinder sind von vielen Faktoren abhängig, insbesondere vom Bildungsstatus und kulturellen Kapital der Eltern. Auffallend ist, dass von mangelnden Sprachkompetenzen insbesondere in Kommunen berichtet wurde, die über einen hohen Anteil von Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern verfügen (Hann. Münden, Schwäbisch Gmünd). In diesem Kontext erscheint es besonders bemerkenswert, dass sich die Gruppe der kurdischen Yeziden, die vielfach als Flüchtlinge nach Deutschland kamen und von denen sich viele im Landkreis Celle angesiedelt haben, offenbar in sprachlicher und kultureller Hinsicht viel stärker assimiliert hat als andere Zuwanderer aus der Türkei.

*„Durchschnittlich haben wir fünf bis sechs Kinder kurdischer Abstammung pro Klasse. [...] Allerdings sind die schon in der zweiten oder dritten Generation hier, die sprechen gut Deutsch, da müssen wir keine Sprachkurse einrichten. [...] Wenn ich an die letzten vierten Klasse denke, da sind viele kurdischstämmige Kinder gewesen, die Realschul- oder Gymnasialempfehlung bekommen haben, also man kann nicht sagen, dass sich das prozentual von deutschen Kindern unterscheidet“ (Karl-Heinz Brück, Schulleiter der Hinrich-Wolff-Schule Bergen (Grundschule), Gespräch in Bergen am 10.10.2012).*

Mit der Zunahme der Zuwanderung in Deutschland häufen sich auch in ländlichen Gebieten die Fälle von Kindern, die ohne deutsche Sprachkenntnisse in die Schule kommen, wobei es sich vielfach um Kinder aus Flüchtlingsfamilien oder auch von neu zugezogenen Fachkräften (insbesondere Ärzte und Pflegekräfte) handelt. Die Schulen sind in diesen Situationen zumeist auf sich allein gestellt und wünschen sich vielfach eine stärkere Unterstützung von außen, z.B. in Form einer zusätzlichen Stelle, einer Person, die sich gezielt um die Sprachförderung der Kinder kümmern kann. Eine Möglichkeit der Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund, die ohne ausreichende Deutschkenntnisse nach Deutschland kommen, um dem Unterricht in den Regelklassen folgen zu können, ist die Einrichtung von Vorbereitungsklassen. In der Stadt Stendal wurden beispielsweise in der Komarow-Sekundarschule entsprechende Vorbereitungsklassen eingerichtet, in denen mittlerweile Kinder aus dem ganzen Landkreis zusammengefasst werden.

Eine weitere Gruppe, die von einigen Pädagogen unter dem Potenzialaspekt in den Blick genommen wird, sind Migranten, die erst im Jugendalter nach Deutschland kommen und es als Seiteneinsteiger ohne ausreichende deutsche Sprachkenntnisse besonders schwer haben. Das Bildungssystem ist nach Auffassung der Befragten auf den Umgang mit diesen Jugendlichen nicht ausreichend vorbereitet und es drohen Potenziale verloren zu gehen, wenn die Vollzeitschulpflicht zu eng definiert wird. In Stendal haben sich Pädagogen mit Unterstützung des Netzwerks für die Integration von Migrantinnen und Migranten daher dafür eingesetzt, dass das Ende der Vollzeitschulpflicht für Migranten nicht strikt festgelegt wird, sondern Einzelfallentscheidungen möglich sind.

Zu den zentralen Erfolgsfaktoren des Bildungs- und Integrationserfolgs von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund gehört nach Auffassung vieler Gesprächspartner auch die Einbindung der Eltern – sei es mit oder ohne Migrationshintergrund:

*„Das Problem sind nicht die Kinder. Die Kinder sind tagtäglich mit anderen Kindern, auch aus anderen Ländern mit anderem ethnischen oder religiösen Hintergrund, zusammen, also für diese ist das Normalität. Da sitzt ein deutsches Mädchen neben einem Mädchen aus Syrien, sie helfen einander und sind miteinander befreundet. Denen ist es auch egal, woran das Kind glaubt, ob das eine Muslimin ist oder nicht, sondern für sie sind das ganz normale Mitschüler. Das Problem sind die Erwachsenen, die damit nicht umgehen können, weil sie es nicht gewöhnt sind, weil sie mit ihrem beschränkten Horizont die Welt nicht als solche wahrnehmen, dass man innerhalb von zwölf bis 20 Stunden an jedem Ende der Welt sein kann, also als Deutscher einsteigt und als Ausländer aussteigt. Das ist diesen Eltern nicht bewusst“ (Roland Herms, Rektor der Komarow-Sekundarschule, Gruppengespräch in Stendal am 04.10.2012).*

Die Grundschulen in den Projektkommunen legen zumeist sehr viel Wert auf eine intensive Zusammenarbeit mit Familien und versuchen Eltern mit Migrationshintergrund in vielfältiger Weise in das Schulleben einzubeziehen, z.B. im Rahmen von Schulfesten, gemeinsamen Aktivitäten („Gartentage“) oder auch in der pädagogischen Arbeit (z.B. „Blitz-Rechenstunden“ in der Nicolai-Grundschule in Höxter). Betont wurde in vielen Gesprächen auch, dass Eltern mit Migrationshintergrund sich in den Schulen zunehmend an der Gremienarbeit beteiligen und als Elternvertreter Verantwortung übernehmen. Manche Gesprächspartner würden sich allerdings mehr Unterstützung von außen wünschen, um insbesondere Eltern mit Migrationshintergrund noch stärker in die Bildungsarbeit mit den Kindern einbinden zu können (z. B. durch Elternlotsenprojekte oder Deutschkurse für Eltern).

*„Gemeinsam mit dem schulfachlichen Referenten haben wir versucht, solche Kurse an den Grundschulen einzurichten, also an der Gagarin-Grundschule und der Grundschule am Stadtsee. Unsere Idee war, dass die Eltern mit ihren Kindern gemeinsam Deutsch lernen sollten. Aber wir haben bis jetzt nirgendwo Fördermittel aufreiben können. Das Interesse besteht, die Schulleitung würde dahinter stehen, den Bedarf hätten wir auch, aber es ist nicht machbar. Wobei ich auch sehe, dass die Kosten eigentlich gar nicht so hoch wären“ (Daniela Groß, Koordinatorin Regionale Netzwerkstelle „Schulerfolg sichern“, Gruppengespräch in Stendal am 04.10.2012).<sup>39</sup>*

Immer wieder wurde in den Gesprächen vor Ort auch die Bedeutung von „Brückenpersonen“, insbesondere für die Kommunikation mit den neu zugewanderten Eltern, betont. Das spiegelt zum einen die mangelnde interkulturelle Öffnung der Bildungseinrichtungen wider, in der die Beschäftigung von Lehrern und Sozialarbeitern mit Migrationshintergrund immer noch die Ausnahme darstellt. Es zeigt aber auch, dass es diese Brückenpersonen mittlerweile in vielen Einrichtungen, wenn auch häufig in ergänzenden und befristeten Positionen, gibt. Dazu gehören beispielsweise der kurdische Pädagoge, der an der Hinrich-Wolff-Grundschule in Bergen sowie weiteren Schulen im Landkreis Celle Kurdisch-Unterricht mit Beratung der Eltern anbietet, ebenso wie die Kollegin aus Russland, die an der Anton-Kliegl-Mittelschule in Bad Kissingen eine Arbeitsgruppe Russisch anbietet, oder die junge Migrantin, die ihr Freiwilliges Soziales Jahr nutzt, um ihre ehemalige Schule, die Komarow-Sekundarschule in Stendal, bei der Integration von Kindern mit Migrationshintergrund zu unterstützen.

Verändert hat sich in den letzten Jahren auch die Wertschätzung der Herkunftssprache von Zuwanderern. Auch wenn die Schulen in diesem Bereich selbst nur wenige Möglichkeiten einer Förderung sehen, machen sie die Kinder und deren Eltern doch vielfach auf die Bedeutung der Herkunftssprache für die Identitätsentwicklung der Kinder und das rasche Erlernen der deutschen

---

<sup>39</sup> Der Koordinatorin der regionalen Netzwerkstelle ist es in der Zwischenzeit gelungen, Fördermittel für die Deutschkurse aufzutreiben. Diese werden demnächst in den beiden Grundschulen gestartet (E-Mail von Daniela Groß vom 05.02.2013).

Sprache aufmerksam. Viele Pädagogen verweisen zudem darauf, dass die Herkunftssprache der Kinder zunehmend auch auf dem regionalen Arbeitsmarkt als Potenzial gesehen wird.

In den Gesprächen mit Schulleitungen und pädagogischen Fachkräften wird darüber hinaus auch die Bedeutung von Ganztagsangeboten insbesondere für Bildungserfolge von Kindern mit Migrationshintergrund betont. Als Erfolgsfaktor für die pädagogische Arbeit gilt zudem die Koordination und Vernetzung der Bildungseinrichtungen vor Ort sowie die Kooperation mit außerschulischen Partnern wie Jugendarbeit, Quartiersmanagement, Moscheevereinen, Unternehmen und Hochschulen.

### **Kommunale Bildungslandschaften**

Kommunale Bildungslandschaften bezeichnen ein Konzept, das darauf abzielt, Schule und außerschulische Bildungseinrichtungen zu vernetzen und durch verstärkte externe Kooperationen von Schulen, Kindern und Jugendlichen vielfältige Bildungsmöglichkeiten zu bieten.<sup>40</sup> Sie bieten die Chance, Akteure in der kommunalen Bildungspolitik miteinander zu vernetzen und die Angebote aufeinander abzustimmen. In diesem Kontext können sie auch die Bildungs- und Integrationspotenziale der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gezielter und systematischer in den Blick nehmen.

In einigen Projektkommunen gibt es bereits Ansätze der Entwicklung von Bildungsregionen – mit unterschiedlicher Reichweite und Ressourcenausstattung:

In der Hansestadt Stendal hat eine Arbeitsgruppe im Rahmen der Internationalen Bauausstellung 2010 eine Bestandsaufnahme zum lokalen Bildungsangebot vorgelegt und Schritte zur Entwicklung einer lokalen Bildungsgesellschaft aufgezeigt (vgl. Hansestadt Stendal 2010, S. 56ff.). Schwerpunkte sind dabei die Themen Übergang Kindergarten-Grundschule und Übergang Schule-Beruf.<sup>41</sup> Mittlerweile wurden zwar ein Bildungsbüro und ein Bildungsportal eingerichtet, Bildungskonferenzen veranstaltet und eine Bildungssteuerungsgruppe eingerichtet, aber der Prozess der Entwicklung einer Bildungsregion stagniert.<sup>42</sup>

Im Kreis Höxter wurde aufgrund von Kooperationsvereinbarungen mit der Bezirksregierung in Detmold und den Städten des Kreises sowie dem Land Nordrhein-Westfalen (2007/2008) ein Bildungsmanagement installiert, das seit September 2009 als eigenständige Abteilung in der Kreisverwaltung besteht. Im Mittelpunkt des Bildungsmanagements steht „die Verbesserung der Lebens- und Lernchancen aller Kinder und Jugendlichen“ durch eine Vernetzung von Akteuren, um die vorhandenen Ressourcen optimal zu nutzen.<sup>43</sup> Arbeitsfelder des Bildungsmanagements sind MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik), frühe Bildung, Sprachförderung, individuelle Förderung und Berufsorientierung (vgl. Kreis Höxter 2011). Die Bildungsbeteiligung von Migranten gehört bislang nicht zu den Schwerpunkten des Bildungsmanagements; Migrantinnen und Migranten werden nur im Rahmen einzelner Projekte wie aktuell „Chancen der Vielfalt“ gefördert. Dabei werden Studenten für eine zusätzliche Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten in Schulen eingesetzt.<sup>44</sup>

In Schwäbisch Gmünd wurde Anfang 2009 aufgrund einer Kooperationsvereinbarung zwischen der Stadt Schwäbisch Gmünd und der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd ein kom-

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> [www.bildungsportal-stendal.de/200.html](http://www.bildungsportal-stendal.de/200.html).

<sup>42</sup> Gespräch mit Marina Burkhardt und Prof. Dr. Raimund Geene, KinderStärken e.V., An-Institut der Hochschule Magdeburg-Stendal am 06.10.2012 in Stendal.

<sup>43</sup> Siehe [www.kreis-hoexter.de/bildung/bildungsmanagement](http://www.kreis-hoexter.de/bildung/bildungsmanagement).

<sup>44</sup> Gespräch mit Simone Seidensticker, Bildungsmanagement Kreis Höxter am 13.09.2012 in Höxter.

munales Bildungsbüro eingerichtet, das „bestmögliche Bildungschancen und damit bestmögliche Lebenschancen für Kinder und Jugendliche in Schwäbisch Gmünd“ zum Ziel hat.<sup>45</sup> Zu den Aufgaben gehören unter anderem die Bildungsberichterstattung,<sup>46</sup> die Begleitung des städtischen Sprachförderkonzepts und die Entwicklung von Konzeptionen im Bereich Übergang Schule-Ausbildung/Beruf. Das Bildungsbüro der Stadt Schwäbisch Gmünd arbeitet eng mit dem Bildungsbüro Ostalb zusammen.

Das seit Februar 2010 bestehende Bildungsbüro des Ostalbkreises wird vom Leitgedanken „Vom Denken in getrennten Zuständigkeiten zum Handeln in gemeinsamer Verantwortung“ getragen und möchte „die verschiedensten Akteure aus den Bereichen Schule, außerschulische Bildung, Jugend, Kultur, Wissenschaft und Wirtschaft unter dem gemeinsamen Dach der Bildungsregion vernetzen und somit die Bildungsqualität permanent verbessern“.<sup>47</sup> Zu den Instrumenten in der Bildungsregion Ostalb gehören die Organisation von Bildungskonferenzen, der Aufbau von Arbeitsgruppen und Netzwerken sowie die Umsetzung von Bildungsprojekten. Die Schwerpunkte liegen in den Bereichen Sprachförderung, berufliche Weiterbildung und regionales Übergangsmangement. Erwähnenswert sind zudem das Online-Bildungsportal und ein kreisweiter Bildungsbericht.<sup>48</sup> Die Zukunft des Bildungsbüros ist jedoch ungewiss.

Die Bildungsregion Göttingen ist eine Gemeinschaftsinitiative der Stadt Göttingen sowie der Landkreise Osterode am Harz, Northeim und Göttingen und wird vom Regionalverband Südniedersachsen getragen. Zu den Kerngedanken der Bildungsregion Göttingen gehört der Anspruch, „soziale Unterschiede in der Gesellschaft durch die Förderung von Bildung zu reduzieren“.<sup>49</sup> Schwerpunktthema der Bildungsregion sind vor allem Übergänge im Bildungssystem. Die Ziele der Bildungsregion sollen insbesondere durch Projekte, Bildungskonferenzen und thematische Veranstaltungen umgesetzt werden. Hierzu gehören die Projekte „SchulBetrieb“, das auf die Förderung von Partnerschaften zwischen Unternehmen und Schulen abzielt, und das „Haus der Kleinen Forscher“, ein Fortbildungsprogramm für Erzieherinnen und Erzieher zum Thema Naturwissenschaft und Technik. Die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten ist bislang kein Schwerpunktthema.<sup>50</sup>

Die kommunalen und regionalen Bildungsbüros und -regionen bieten nicht nur besondere Chancen einer kommunalen Steuerung von Bildungsprozessen, sondern auch der stärkeren Verknüpfung von Politikfeldern. Allerdings ist eine enge Verzahnung von Bildungs- und Integrationspolitik bislang in keiner der Projektkommunen erkennbar. Die Erschließung von Integrationspotenzialen durch eine Verbesserung der Bildungsbeteiligung von Migranten gehört noch nirgends zu den Schwerpunktthemen, auch wenn zentrale Themenfelder wie die frühe Förderung von Kindern, Sprachförderung und die Verbesserung der Übergänge Kindergarten-Schule und Schule-Beruf/Ausbildung selbstverständlich auch Migrantinnen und Migranten einschließen. Dennoch bleiben die Synergien, die sich aus einer stärkeren Verknüpfung mit der kommunalen Integrationspolitik ergeben könnten, ungenutzt.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> [www.schwaebisch-gmuend.de/5437-Kommunales\\_Bildungsbuero.html](http://www.schwaebisch-gmuend.de/5437-Kommunales_Bildungsbuero.html).

<sup>46</sup> Siehe insbesondere den ersten Bildungsbericht der Stadt Schwäbisch Gmünd (Gehrmann et al. 2010).

<sup>47</sup> [www.ostalbkreis.d/sixcms/detail.php?-topnav=38&\\_sub1=165&\\_sub2=118270&id=118271](http://www.ostalbkreis.d/sixcms/detail.php?-topnav=38&_sub1=165&_sub2=118270&id=118271).

<sup>48</sup> Ebd. sowie Gehrmann et al. 2011.

<sup>49</sup> [www.bildungsregion-goettingen.de/startseite\\_selbstverstaendnis](http://www.bildungsregion-goettingen.de/startseite_selbstverstaendnis).

<sup>50</sup> Gespräch mit Rüdiger Reyhn und Andrea Reese, Regionalverband Südniedersachsen, Bildungsregion Göttingen, am 06.09.2012 in Hann. Münden.

<sup>51</sup> Im Kreis Höxter bieten sich Chancen einer Verzahnung von Integrations- und Bildungspolitik insbesondere durch die Kommunalen Integrationszentren (KIZ), die vom Land Nordrhein-Westfalen zurzeit neu aufgebaut werden. Aktuelle Informationen zufolge ist geplant, dass der Kreistag in seiner Sitzung am 25.04.2013 der Einrichtung eines Kommunalen Integrationszentrums in Höxter zustimmen wird, nachdem bereits das Einvernehmen mit den Bürgermeistern der kreisangehörigen Städte hergestellt werden konnte.

## **Zwischenfazit**

Städte, Gemeinden und Landkreise fördern die Bildungsbeteiligung der Bevölkerung durch vielfältige Angebote, Institutionen und Initiativen. Dies geschieht in dem wachsenden Bewusstsein, dass eine leistungsfähige Bildungslandschaft für die Erschließung der Potenziale von Kindern und Jugendlichen, aber auch für die Anziehungskraft der Kommunen im Hinblick auf neue Zuwanderer von erheblicher Bedeutung ist. Das gilt insbesondere für Kommunen in ländlichen Regionen, die durch eine aktive und gezielte Bildungs-, Integrations- und Familienpolitik lokale Potenziale besser erschließen und Zuwanderung fördern können. Engagierte Pädagogen, überzeugende pädagogische Konzepte und gute Lebensbedingungen für Familien werden als Standortfaktoren immer wichtiger werden, um in der zunehmenden Konkurrenz um Fachkräfte bestehen zu können.

In den Projektkommunen leisten Kindertagesstätten und Schulen einen zentralen Beitrag. Es sind engagierte Erzieher und Lehrer, die Kinder mit Migrationshintergrund zumeist individuell und gezielt fördern. Diese Angebote werden in einigen Kommunen durch Angebote der Jugend- und Familienarbeit sowie von Initiativen und Vereinen ergänzt. Die sichtbaren Integrationserfolge in der zweiten und dritten Generation hängen in den Projektkommunen vor allem mit den Eigenanstrengungen der Migrantinnen und Migranten und ihrer Familien sowie dem Engagement von Lehrern, Erziehern und pädagogischen Fachkräften zusammen, die zum Teil durch eine aktive Zivilgesellschaft unterstützt werden.

In vielen Projektkommunen gibt es eine enge Kooperation und Vernetzung der Bildungseinrichtungen. Darüber hinausgehende Ansätze zur Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften gibt es bislang nur in wenigen Städten und Kreisen. Diese sind primär von der Absicht einer Aufwertung des Bildungsstandortes und weniger von einer gezielten Integration benachteiligter Gruppen gekennzeichnet. Den Reformansätzen, die sich auf dieser Ebene zeigen, mangelt es allerdings bislang an einer nachhaltigen Verankerung in den Kommunen. Ohne eine Reform der rechtlichen Zuständigkeiten, die Verbesserung der Ressourcenausstattung regionaler Bildungsbüros und eine stärkere Steuerung dieses Prozesses durch Bund und Länder droht eine Verstärkung regionaler Disparitäten zu Lasten von kleinen Städten und ländlichen Regionen.

## **3.3 Integration in den Arbeitsmarkt**

### **Integration von Migranten in den lokalen Arbeitsmarkt**

Die Situation von Migrantinnen und Migranten auf den lokalen Arbeitsmärkten wird von mehreren Faktoren geprägt: Der *Aufenthaltsstatus* entscheidet darüber, ob Migranten einen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt und zu den Instrumenten der Arbeitsförderung erlangen. Auch die *Dauer des Aufenthalts* in Deutschland spielt eine Rolle, wie die großen Unterschiede in der Beschäftigungssituation zwischen erster und zweiter Zuwanderergeneration zeigen. Die Position auf dem Arbeitsmarkt wird weiterhin bestimmt durch das *Qualifikationsniveau* der Migranten sowie von der *rechtlichen Anerkennung von Bildungsabschlüssen*, die im Ausland erworben wurden. *Deutsche Sprachkenntnisse* bilden eine wichtige Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu beruflichen Qualifizierungsangeboten. Darüber hinaus spielt auch das *Alter bei der Einreise* sowie das *Geschlecht* eine Rolle für die Chancen von Migranten auf dem Arbeitsmarkt.

Sofern Migranten ohne deutsche Staatsbürgerschaft über einen rechtlich abgesicherten Aufenthaltsstatus verfügen (Aufenthaltsurlaubnis oder Niederlassungserlaubnis), sind sie in gleicher Weise wie Deutsche dazu berechtigt, an öffentlich finanzierten Maßnahmen zur Sprachförderung und zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit teilzunehmen.

Wie die Entwicklung der Arbeitslosenquote während der letzten Jahre zeigt, hat sich auch in den untersuchten Kommunen die Arbeitsmarktlage entspannt. Dennoch ist für Ausländer bzw. Bürger mit Migrationshintergrund noch immer eine signifikant höhere Arbeitslosenquote zu verzeichnen als bei solchen ohne Migrationshintergrund; diese liegt in den Projektkommunen jeweils doppelt bis dreifach über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote (vgl. Tabelle 8). In den Gesprächen wurde mehrfach darauf verwiesen, dass immer wieder Migranten aus den Projektkommunen wegziehen, weil sie dort keinen Arbeitsplatz finden.

Tabelle 8: Arbeitslose und Arbeitslosenquoten 2011 in den Projektkommunen (Landkreise)

Landkreis	Arbeitslose	darunter Ausländer		Arbeitslosenquoten (im Jahresdurchschnitt)*	
		absolut	in Prozent	gesamt	Ausländer
Bad Kissingen	2.344	148	6,3	4,2	13,7
Celle	7.110	798	11,2	8,2	22,6
Göttingen	8.721	1.041	11,9	6,9	15,0
Höxter	4.029	296	7,3	5,5	14,3
Main-Kinzig-Kreis	11.410	2.656	23,3	5,4	12,0
Ostalbkreis	6.337	1.204	19,0	3,9	10,8
Stendal	4.029	192	4,8	14,3	30,3

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013

\* bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen

Insgesamt existieren in den Projektkommunen wenig gesicherte Erkenntnisse über die Beschäftigungsstruktur von Migrantinnen und Migranten. Verfügbar sind in der Regel die Arbeitslosenzahlen für die Agenturbezirke der Bundesagentur für Arbeit; diese unterscheiden jedoch lediglich zwischen deutscher und nichtdeutscher Staatsbürgerschaft. Vereinzelt vorhandene Analysen zur Qualifikationsstruktur arbeitsloser Ausländer zeigen, dass ein Großteil von ihnen über keine abgeschlossene bzw. anerkannte Berufsausbildung verfügt. So wurden vom Jobcenter Stendal Daten vorgelegt, wonach dies bei 72 Prozent der arbeitslos gemeldeten Ausländer der Fall ist.

Es gibt offenbar einige lokale Wirtschaftssektoren, in denen sich die Beschäftigungssituation für Migranten insgesamt günstig entwickelt. Hervorgehoben wurde hier in allen Projektkommunen der Pflegesektor, in dem immer mehr Migrantinnen und besonders (Spät-)Aussiedlerinnen tätig sind und in dem vor allem Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen entstehen.

In mehreren Kommunen, wie Bergen, Hann. Münden, Höxter, Schlüchtern und Schwäbisch Gmünd, leben Migranten bereits seit mehreren Jahrzehnten im Ort. Es handelt sich überwiegend um Einwanderer aus der Phase der Gastarbeiteranwerbung in den 1960er und 1970er Jahren. Lokale Arbeitgeber verwiesen darauf, dass die Integration von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den Betrieben sehr gut gelungen sei. Die gemeinsame Arbeit im Betrieb erweist sich wie andernorts auch als ein wichtiger Integrationsmechanismus. Die befragten Arbeitgeber konstatierten, dass die Integration von zugewanderten Arbeitnehmern in den Betrieben vermutlich besser gelungen sei als in anderen gesellschaftlichen Bereichen.



## **Handlungsmöglichkeiten der Kommunen im Bereich berufliche Integration**

Zur Förderung der beruflichen Integration von Migranten stehen den Kommunen grundsätzlich verschiedene Zugangsmöglichkeiten zur Verfügung (Bartelheimer/Pagels 2009, S. 475ff.):

Dies sind *erstens* Projekte zur individuellen Qualifizierung von Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund. Dabei handelt es sich insbesondere um Maßnahmen für eine bessere und zielgerichtete Verknüpfung von Sprachkursen und beruflichen Orientierungsmaßnahmen.

*Zweitens* gehören dazu Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Bereitstellung von Beratungs- und Unterstützungsstrukturen durch die Kommunen, z.B. Förderung von Existenzgründungen, die Erschließung neuer Arbeitsfelder im Rahmen kommunaler Projekte, die Einrichtung besonderer lokaler Beratungs- und Unterstützungsstrukturen, etwa im Übergang von der Schule in das Berufs- und Arbeitsleben. Diese Angebote sind nicht zwangsläufig migrantenspezifisch ausgelegt, können aber Personen mit Migrationshintergrund, die häufig einer stärkeren Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt unterliegen, einen gleichberechtigten Zugang schaffen.

*Drittens* ist die Initiierung und Moderation lokaler Netzwerke und Patenschaften zu nennen. Ein Anliegen ist hier beispielsweise die stärkere Vernetzung von Migrantenorganisationen und Fachkräften mit Migrationshintergrund mit der lokalen Arbeitsverwaltung und den kommunalen Weiterbildungseinrichtungen.

Ein *vierter* Zugang zielt auf die Anwendung migrationssensibler Methoden und die interkulturelle Öffnung in den Institutionen der kommunalen Arbeitsförderung ab. Durch die Schulung der interkulturellen Kompetenz des eigenen, in der lokalen Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Personals soll die Sensibilität für die besonderen Ressourcen, aber auch Problematiken von Arbeitssuchenden mit Migrationshintergrund erhöht werden. Anstatt eindimensional auf die formale Qualifikation abzuheben, soll der Blick stärker auf informelle Kompetenzen von Arbeitssuchenden mit Migrationshintergrund gerichtet werden (wie z.B. Teamfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit, interkulturelle Kompetenz).

*Fünftens* sind die Kommunen in ihrer Rolle als Arbeitgeber gefordert, um den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Kommunalverwaltung und den kommunalen Unternehmen zu erhöhen.

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 Beteiligten aus.

In kleinen Kommunen sind die Möglichkeiten einer aktiv betriebenen Arbeitsmarktpolitik aus Gründen knapper Ressourcen eingeschränkt; in der Regel liegen die (zentral gesteuerten) Maßnahmen der Arbeitsmarkteingliederung in der Zuständigkeit der Agentur für Arbeit bzw. des örtlichen Jobcenters. Diese werden dort in Abstimmung mit den zentralen Vorgaben auf die Erfordernisse der lokalen Arbeitsmarktsituation zugeschnitten und den Anspruchsberechtigten zugeteilt. Vertreter der Arbeitsagenturen und Jobcenter waren vor Ort durchaus in Migrationsnetzwerken, migrationsbezogenen Arbeitskreisen etc. präsent. Die Verzahnung von Maßnahmen der Arbeitsagentur mit den örtlichen Erfordernissen wird aber bisweilen durch die zentralen Vorgaben der Bundesagentur erschwert.

### **Die Optionskommune als Alternative?**

Mit dem Landkreis Göttingen, dem Main-Kinzig-Kreis sowie dem Ostalbkreis befinden sich drei Optionskommunen<sup>52</sup> im Sample, die die alleinige Trägerschaft für Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II innehaben. Die Kommunen bilden dazu ein Jobcenter in selbstständiger Trägerschaft. In der Einschätzung von lokalen Verantwortlichen ist der Ansatz Optionskommune „absolut richtig“ (Erster Kreisrat Wucherpfennig, Landkreis Göttingen). Die Aufgabe des Landkreises als Optionskommune sei es, gute Kontakte zu den Firmen zu pflegen, um Arbeitslose vermitteln zu können. Optionskommunen, so die Einschätzung im Landkreis Göttingen, seien besser in der Lage, die notwendige Passung zwischen Arbeitsuchenden und dem örtlichen/regionalen Angebot an Arbeitsplätzen zu leisten. Eine ähnliche Einschätzung kam aus dem Ostalbkreis, der seit 2012 Optionskommune ist – motiviert „von der Hoffnung, mehr selbst bewegen zu können und selbstbestimmter, aus einer Hand Leistungen zu erbringen“ (Simone Götz, Bereichsleiterin Leistung, Jobcenter Ostalbkreis, Gespräch am 20.09.2012 in Schwäbisch Gmünd).

Die Vorteile der Optionskommune beruhen in beiden Fällen allerdings auf Einschätzungen, weniger auf einer strukturierten Auswertung von Erfahrung.<sup>53</sup> Auch in den Optionskommunen wurde eine gewisse Ernüchterung hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Handlungsmöglichkeiten eingeräumt, da gesetzliche Bindungen bestehen bleiben, v.a. in den Budgetregelungen. Auch die statistische Erfassung vor Ort muss an die Vorgaben der Bundesagentur angepasst werden. Insofern wird eine exakte Strukturanalyse der Arbeitslosigkeit im Landkreis erschwert. Mittlerweile gibt es für die Optionskommunen verbindliche Zielvereinbarungen, die mit der zuständigen Landesbehörde (z.B. dem Sozialministerium) getroffen werden.

### **Die Kommunen als Arbeitgeber**

Lediglich aus der Stadtverwaltung Bad Kissingen, der Verwaltung des Landkreises Göttingen und aus der Stadtverwaltung Schwäbisch Gmünd liegen Zahlen zum Anteil von Beschäftigten im Migrationshintergrund vor. Im öffentlichen Dienst der *Stadt Bad Kissingen* (Verwaltung plus kommunale Betriebe) haben 21 von insgesamt 330 Mitarbeitern einen Migrationshintergrund. In der Verwaltung des *Landkreises Göttingen* beträgt der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund bei den Beamten zwei Prozent, bei den Angestellten etwa fünf Prozent. Circa vier Prozent der Auszubildenden im Verwaltungsdienst haben einen Migrationshintergrund. Von den Beschäftigten in der *Stadtverwaltung Schwäbisch Gmünd* haben 4,3 Prozent eine ausländische Staatsangehörigkeit sowie weitere 7,2 Prozent einen Migrationshintergrund. Bei den Auszubildenden haben sieben Prozent eine ausländische Staatsangehörigkeit sowie weitere zwölf Prozent einen Migrationshintergrund.

Aus den übrigen Kommunen liegen keine entsprechenden Zahlen vor; es wurden einzelne Mitarbeiter oder Auszubildende mit Migrationshintergrund erwähnt, die in der Verwaltung beschäftigt sind. Darüber hinaus lässt sich in den Projektkommunen nur sehr partiell nachvollziehen, in welchen Bereichen des öffentlichen Dienstes die Beschäftigten tätig sind. Nach Vermutungen unserer Kontaktpartner vor Ort dürfte es sich vielfach um städtische Arbeiter (Reinigung, Handwerksdienste, Garten- und Außenarbeiten), also um niedrig qualifizierte und entlohnte Tätigkeiten, handeln. Allerdings wurde berichtet, dass Migrantinnen und Migranten häufig im Rahmen von befristeten Arbeitsgelegenheiten und Jobcenter-Maßnahmen im öffentlichen Dienst eingesetzt werden. In einer künftig stärkeren Eingliederung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund

<sup>52</sup> Seit der Gesetzesänderung vom 01.01.2012 werden Optionskommunen als „zugelassene kommunale Träger“ bezeichnet.

<sup>53</sup> Ein vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in Auftrag gegebenes Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) von Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Trägern bei der Vermittlung speziell von Personen mit Migrationshintergrund in eine bedarfsdeckende Beschäftigung bessere Erfolge erzielen als die Optionskommunen. Die Ursachen dafür können im Gutachten nicht eindeutig geklärt werden; vermutet wird, dass die fehlenden zentralen Steuerungs- und Rückkopplungsmechanismen in den unabhängig agierenden Kommunen eine wichtige Rolle für diesen signifikanten Unterschied bilden (SVR 2012a, S. 96ff.).

in den lokalen öffentlichen Sektor liegt also noch ein großes Potenzial der Kommunen. Dieses Potenzial zu aktivieren ist in zweierlei Hinsicht notwendig: Zum einen stehen nahezu alle untersuchten Kommunen im Verlauf des nächsten Jahrzehnts vor einem tiefgreifenden Strukturumbbruch, da in diesem Zeitraum eine umfassende Pensionswelle zu erwarten ist. Zum anderen wurde mehrfach von Gesprächspartnern darauf hingewiesen, dass die kommunalen Dienste und Betriebe eine wichtige Vorbildfunktion als Arbeitgeber für den allgemeinen Arbeitsmarkt haben. Nur wenn sie selbst Migrantinnen und Migranten in einem adäquaten Ausmaß in Beschäftigung integrieren, können sie Gleiches auch von der privaten Wirtschaft einfordern.

Nach Auskunft der kommunalen Personalverantwortlichen liegen für die Verwaltungsausbildung oder Beschäftigung im öffentlichen Dienst kaum Bewerbungen von Migranten vor. Hier angemessene und praktikable Strategien für die Städte und Kreise zu entwickeln, wird eine Aufgabe für die interkulturellen Fortbildungen im Projekt sein.

### **Gute Praxis: Projekt „Civitas“ in Bad Kissingen**

In Bad Kissingen wurden etwa 15 Absolventen der Integrationskurse in einem einmonatigen Praktikum (180 Stunden) im öffentlichen Dienst der Stadt eingesetzt. Die Einsatzstelle in den Referaten wurde nach dem Niveau der Deutschkenntnisse und den persönlichen Neigungen bzw. beruflichen Vorerfahrungen ausgewählt. Die Absolventen konnten dadurch ihre Sprachkenntnisse berufsbezogen erweitern sowie die berufliche Praxis kennenlernen. Die Personalverantwortlichen in der Stadtverwaltung berichteten über gute Erfahrungen, die mit diesem Projekt gemacht wurden. Die persönlichen Fähigkeiten der Integrationskursteilnehmer konnten in vielen Fällen optimal zum Einsatz gebracht werden.

### **Anerkennung von Berufsabschlüssen**

Migration ist in der Regel mit einer beruflichen Dequalifizierung verbunden: Schul- und Berufsabschlüsse, die aus dem Herkunftsland mitgebracht werden, müssen in Deutschland in einem bürokratischen Verfahren anerkannt werden. Häufig werden die im Ausland erworbenen Abschlüsse nicht oder nicht im vollen Umfang anerkannt. Nahezu alle befragten Migranten aus der ersten Generation berichteten, dass sie nach der Ankunft in Deutschland nicht mehr im ursprünglich erlernten Beruf arbeiten konnten. Der Sportlehrer aus Kasachstan, der in der neuen Heimat zunächst jahrelang als Verputzer arbeitet, die Lehrerin aus Sibirien, die erst nach vielfältigen Qualifizierungsmaßnahmen und -umwegen in Deutschland als Sozialpädagogin in wechselnden befristeten Sozialprojekten arbeiten kann, sind sehr typische Beispiele für diesen Sachverhalt. Besonders auffallend war dies in den pädagogischen Berufen. Pädagogen und Lehrer, häufig (Spät-)Aussiedler, aber auch andere Migrantengruppen mit einem dauerhaften Aufenthaltsstatus, haben kaum Chancen, in den Schuldienst der Länder übernommen zu werden – obwohl der Anteil von Schülern mit Migrationshintergrund in vielen Schulen sehr hoch ist. Häufig dürfen sie trotz einer Berufsanerkennung deshalb nicht an öffentlichen Schulen unterrichten, weil sie nur ein Unterrichtsfach (statt der üblicherweise geforderten zwei Fächer) aufweisen. Als besonders problematisch wurde die Situation der (Spät-)Aussiedler aus der ersten Generation bezeichnet. Diese brächten zumeist eine qualifizierte Berufsausbildung mit. Problematisch sei jedoch einerseits die Passung dieser Qualifikationen an die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes. Andererseits fehlten häufig die erforderlichen Sprachkenntnisse, um erfolgreich an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen zu können.

Das Bundesgesetz zur Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen, das am 1. April 2012 in Kraft getreten ist, wurde in den Kommunen wenn überhaupt, so eher mit Zurückhaltung kommentiert. Eine Vertreterin des AWO-Migrationsdienstes Paderborn, die in Höxter befragt wurde, erklärte hierzu, dass unbedingt eine örtliche Vorprüfung zu empfehlen sei, ob es sich überhaupt lohne, einen Antrag an die zuständige Stelle für Berufsanerkennung zu schicken, da bereits die

Prüfung des Antrages für den Antragsteller kostenpflichtig sei. Es fehle für die Antragsteller erstens die Transparenz über die Höhe der zu erwartenden Kosten sowie zweitens über Möglichkeiten, wo eventuell erforderliche Qualifizierungsmodule erlangt werden können. Vom Jobcenter in Höxter wurde hingegen darauf hingewiesen, dass dort Anträge auf Kostenübernahme für die Übersetzung von Zeugnissen und vergleichbaren Dokumenten gestellt werden können. Bei Teilanerkennungen werde im Jobcenter geprüft, ob ein lokaler Träger eine passende Qualifizierungsmaßnahme anbietet. Die Kunden könnten auch selbst nach passenden Qualifizierungsangeboten suchen und beim Jobcenter einen Antrag auf Kostenübernahme stellen. Hier herrscht offenbar noch Handlungsbedarf in der Abstimmung der involvierten Beratungs- und Entscheidungsinstitutionen, um das Bundesgesetz zielgerichtet in die Praxis umsetzen zu können.

### **Gute Praxis: Projekt „Yes you can“ in Stendal**

„Yes you can“ ist ein dreijähriges Projekt zur Qualifizierung und Integration von Migrantinnen und Migranten mit einem ausländischen akademischen Abschluss. Träger ist das Deutsche Rote Kreuz – Kreisverband Östliche Altmark. Das Projekt zielt auf die Gewinnung zusätzlicher Fachkräfte für die stark von Abwanderung geprägte Region, auf eine Senkung der Abwanderungsquote durch Vermittlung der Absolventen in eine Beschäftigung sowie auf eine generelle Verbesserung der Integration von Migranten. Die Finanzierung erfolgt durch Mittel des Landes Sachsen-Anhalt und des Europäischen Sozialfonds; die Grundsicherung durch das Jobcenter Stendal wird als Kofinanzierung anerkannt. Das Projekt setzt sich aus einem deutschen Sprachkurs (Niveau C1), individuellen Qualifizierungsmaßnahmen und mehrmonatigen Praktika zusammen.

Die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer verfügen bereits über gute Sprachkenntnisse, da sie bereits mehrere Jahre in Deutschland leben. Da sich unter den Teilnehmern viele Pädagogen und Lehrer befinden, wurde ein Kurs zur Umschulung als Erzieherin bzw. Erzieher organisiert. Ein erster Kurs wurde bereits abgeschlossen, ein zweiter befindet sich noch in der Durchführung. Bei der Integration dieser umgeschulten Erzieher zeigen sich aber auch die konkreten Probleme einer Integration in den Arbeitsmarkt: Zwar sucht die Stadt Stendal Erzieher für die städtischen Kitas, allerdings sollen aus Kostengründen in erster Linie geringer qualifizierte (und bezahlte) Kinderpfleger eingestellt werden. Hier widersprechen sich offensichtlich die Qualifizierungsabsicht und die Realität der städtischen Einstellungspolitik.

### **Berufsbezogene Sprachkenntnisse**

Berufliche Qualifizierung und Ausbildung setzt eine hohe Sicherheit im Umgang mit Sprache und Schrift voraus. Vielfach bilden mangelnde Deutschkenntnisse ein Problem beim Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt. Dies betrifft jedoch ausschließlich die erste Zuwanderergeneration. Die vom BAMF finanzierten Deutschkurse stehen allen Anspruchsberechtigten offen. Das vorhandene Sprachkursangebot bis zum Niveau B1/B2 reicht für eine qualifizierte Berufstätigkeit jedoch nicht aus.<sup>54</sup> Für die oftmals notwendigen Anschlusskurse zum C1-Niveau gibt es in den Kleinstädten und Kreisen zumeist keine öffentliche Finanzierung. Problematisch ist zudem, dass die Sprachlerngruppen aufgrund der niedrigen Migrantendichte im ländlichen Raum oftmals extrem heterogen zusammengesetzt sind. In den Kleinstädten und Kreisen hat es seit 2005 einen hohen Durchlauf an Sprachkursteilnehmern gegeben. Der anspruchsberechtigte Personenkreis ist inzwischen sehr zurückgegangen, so dass es Schwierigkeiten gibt, die Kurse zu besetzen. Derzeit müssen mindestens sechs Anspruchsberechtigte an einem Kurs teilnehmen, damit er stattfinden kann.

<sup>54</sup> Im Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen wird zwischen sechs Kompetenzstufen in der Sprachbeherrschung unterschieden: Die Niveaus A1 und A2 kennzeichnen eine elementare Sprachverwendung, die Niveaus B1 und B2 eine selbstständige Sprachverwendung, C1 ein fortgeschrittenes Kompetenzniveau und C2 eine nahezu muttersprachliche Sprachbeherrschung.

Als sehr hilfreich wurden in den Gesprächen die aus BAMF- und ESF-Mitteln finanzierten berufsorientierten Sprachkurse bezeichnet. Die Vermittlungsquote von qualifizierten Migrantinnen und Migranten, die einen solchen Sprachkurs absolviert haben, ist nach Auskunft von Gesprächspartnern aus Arbeitsagenturen und Jobcentern gut. Die meisten Absolventen gehen entweder in ein Arbeitsverhältnis, in einen Nebenverdienst oder eine weitere Qualifizierung über.

### **Hemmnisse beim Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt**

Es wurden in den Gesprächen vor Ort verschiedene weitere Hemmnisse genannt, die eine Förderung der Arbeitsmarktpotenziale von Zugewanderten erschweren.

Ältere Migranten aus der ersten Zuwanderergeneration sowie zugewanderte Frauen wurden häufig als arbeitsmarktfremd bezeichnet. Als Hausfrauen und Mütter tätig, leben sie oftmals stärker in ihrer Herkunftskultur als in der hiesigen. Viele dieser Frauen, so die Beobachtung von Gesprächspartnern insbesondere aus den örtlichen Jobcentern, haben mehrere Kinder und sprechen kaum Deutsch. Durch die gesetzlichen Erziehungszeiten sei es sehr schwer, diese Frauen anzusprechen und sie zu einer arbeitsmarktspezifischen Qualifizierung zu bewegen.

Ein strukturelles Merkmal in allen Kommunen ist, dass Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen in der Vergangenheit stark abgenommen haben. Arbeitsmöglichkeiten für Angehörige, wie sie in der Frühphase der Gastarbeiterzuwanderung häufig waren, sind kaum mehr verfügbar. Notwendig für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration ist es daher nach Einschätzung der lokalen Informanten, eine qualifizierte formale Berufsausbildung aufweisen zu können und die arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen gezielt daraufhin auszurichten.

Eine Gruppe mit besonders schwieriger Situation auf den lokalen Arbeitsmärkten sind Asylbewerberinnen und Asylbewerber. Diese unterliegen nach der Einreise in Deutschland mindestens ein Jahr lang einem Verbot der Arbeitsaufnahme.<sup>55</sup> Durch den nachrangigen Arbeitsmarktzugang von Ausländern sowie die Tatsache, dass sich viele Arbeitgeber nicht auf die ungewisse Aufenthaltsperspektive von Flüchtlingen im Asylverfahren einlassen möchten, sind ihre Chancen auf dem lokalen Arbeitsmarkt bedeutend schlechter als die anderer Personengruppen mit Migrationshintergrund. Dies verhindert die Erschließung der beruflichen Potenziale von Flüchtlingen, die zum Teil sehr hoch sind (siehe Kapitel „Integrationspotenziale von Flüchtlingen“).

Gelegentlich gab es in den Gesprächen Hinweise auf tatsächliche oder mögliche diskriminierende Praktiken in den Betrieben bei der Einstellung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund. So wurde erwähnt, dass es Bewerberinnen und Bewerber mit einem ausländisch klingenden Namen schwerer hätten, überhaupt zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden. Es ist jedoch schwierig, den realen Hintergrund dieser Erwähnungen bzw. das Ausmaß an praktizierter Diskriminierung in den Kommunen zu bestimmen, da es dort keine Beobachtungsstellen für Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und im öffentlichen Leben gibt. Explizit wurde eine tendenziell reservierte Haltung von Arbeitgebern gegenüber der Einstellung von Arbeitnehmern mit Migrationshintergrund aus Stendal berichtet. In dieser Thematik jedoch sucht das örtliche Jobcenter durch die Organisation von Migrationsforen mittlerweile einen gezielten Zugang zu den Arbeitgebern – bislang noch mit eher verhaltenem Erfolg. Allerdings ist man bemüht, langfristig die eher migrationsdistanzierte Haltung der Unternehmen in der Region abzubauen.

---

<sup>55</sup> Eine Grundsatzvereinbarung der EU-Mitgliedsstaaten sieht eine Verkürzung des Arbeitsverbots für Asylbewerber von zwölf auf neun Monate vor; eine Umsetzung dieser Regelung bis zum Ende der gegenwärtigen Legislaturperiode gilt aber als eher unwahrscheinlich.

### **Unternehmerisch tätige Migranten**

In den befragten Kommunen gibt es keinen systematischen Überblick darüber, wie groß der Anteil der unternehmerisch oder selbstständig tätigen Migranten ist und in welchen Branchen sie aktiv werden (siehe auch Schader-Stiftung [ILS/IRS] 2011, S. 134). Der Augenschein zeigt bei der Begehung der Ortszentren, dass zugewanderte Unternehmerinnen und Unternehmer vielfach im Gastronomiegewerbe und Einzelhandel tätig sind. Berichtet wurde auch von Handwerksbetrieben, die von Migranten geführt werden.

Die meisten Betriebe von Migrantinnen und Migranten sind Kleinbetriebe, haben oftmals keine oder nur wenige Angestellte oder fungieren als Familienbetriebe. Sofern es Beschäftigte gibt, werden diese oftmals aus dem Bekanntenkreis herangezogen oder innerhalb der eigenen Community gesucht. Unternehmerische Potenziale von Zugewanderten werden bislang in den Kommunen kaum in den Blick genommen.

### **Zweite Generation**

Für die erste Generation von Zuwanderern ist es in der Regel sehr schwierig, auf dem lokalen Arbeitsmarkt und gar im erlernten Beruf Fuß zu fassen. Für die zweite Generation stellt sich in den Projektkommunen die Situation auf dem Arbeitsmarkt differenzierter dar. Das Niveau der schulischen Qualifikationen (Schulabschlüsse) ist zwar – soweit sich dies aufgrund der schlechten Datenlage nachvollziehen lässt – signifikant niedriger als im Durchschnitt der Altersgruppe. Aber aufgrund der relativ entspannten Arbeitsmarktsituation, die für fast alle Projektkommunen festzustellen ist, verfügen Jugendliche mit Migrationshintergrund, sofern sie die Schule mit einem Abschluss verlassen, gegenwärtig über gute Chancen, einen Ausbildungsplatz zu erhalten. Interviewte Vermittler in den Arbeitsämtern betonten, dass Jugendliche aus der zweiten Migrantengeneration in der Regel nicht schwieriger in Ausbildung und Arbeit zu vermitteln sind als andere Gleichaltrige. Allerdings wurde von diesen Vermittlern wie auch von betrieblichen Ausbildern wahrgenommen, dass die Wahl der Jugendlichen vielfach auf wenige Ausbildungsberufe beschränkt ist. Besonders betrifft dies junge Frauen (siehe Abschnitt „Berufliche Bildung“).

### **Berufliche Bildung**

Als ein besonderes kommunales Handlungsfeld hat sich in den vergangenen Jahren das regionale Übergangsmanagement etabliert, bei dem Kommunen eine stärkere Verantwortung für die Förderung der Übergänge aus der Schule in die Arbeitswelt übernehmen. Eine Prämisse dabei lautet, dass die soziale und berufliche Integration von Jugendlichen letztlich in den Verantwortungsbereich der Kommunen zurückfällt – besonders im Sinne von sozialen Problemen und der Folgekosten (Kruse 2008). Das Übergangsmanagement gehört zu den freiwilligen Aufgaben der Kommunen; angesichts einer Fülle der – von höherer Ebene übertragenen – Pflichtaufgaben bleiben hier aber häufig nur noch geringe kommunale Gestaltungsspielräume.

In den untersuchten Kommunen sind die Haupt- und Realschulen in den vergangenen Jahren sehr aktiv darin geworden, die Berufsorientierung ihrer Schüler zu verbessern. Es findet bisweilen schon ab der Jahrgangsstufe 7 eine intensive Vernetzung mit den Berufsschulen, mit Praktikums- und möglichen Ausbildungsbetrieben statt, so dass die Schüler beizeiten einen Eindruck von den Anforderungen in der Arbeitswelt erhalten können. Vielfach gibt es in der Wahrnehmung der befragten Pädagogen aber noch Schwierigkeiten, Eltern mit Migrationshintergrund von der Gleichwertigkeit einer dualen Berufsausbildung und den darauf aufbauenden Qualifizierungsmöglichkeiten zu überzeugen. So streben viele migrantische Eltern für ihre Kinder eine möglichst hochqualifizierende schulische Ausbildung am Gymnasium an, ohne auf die individuellen Aufstiegschancen zu achten, die über eine duale Ausbildung (über Fachabitur etc.) ermöglicht werden. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von Übergangsverläufen in die Berufs-, Arbeits- und Erwachsenenwelt. Diese sehr vielfältige, aber auch zersplitterte Ausbildungslandschaft ist schwer zu überblicken.

Besonders gilt dies für Eltern mit Migrationshintergrund, deren Erfahrungen auf ganz anders strukturierten Berufsbildungssystemen in den Herkunftsländern beruhen.

Über den Übergang Schule-Beruf und generell die Eingliederung von Jugendlichen in Ausbildung und Arbeitswelt zeigten sich bei den Befragungen in den Kommunen wenig systematisierte Erkenntnisse. Die Ergebnisse basieren auf einzelnen Einschätzungen von Akteuren, die im Bereich Schule, Berufsvorbereitung, Berufseinstiegsbegleitung und Ausbildung tätig sind.

In den Projektkommunen spielt die Berufsorientierung vor allem in den Haupt- und Realschulen eine wichtige Rolle. Berufsorientierende Maßnahmen werden für alle Schülerinnen und Schüler gleichermaßen angeboten. Über die Schulen hinaus wird in einigen Kommunen auch im Rahmen der freiwilligen Jugendarbeit Unterstützung bei der Berufssuche und Bewerbung geleistet, beispielsweise durch einen Bewerbungsservice im städtischen Jugendzentrum Check-In in Schlüchtern. Netzwerke und Projekte zur Berufsorientierung, an denen auch die Kommune (Stadt oder Landkreis) beteiligt ist, sind beispielsweise das Projekt OloV (Optimierung der lokalen Vermittlungsarbeit) in Schlüchtern und das Projekt „Zukunft“ im Ostalbkreis. In diesem Projekt, an dem neben dem Landkreis auch das Staatliche Schulamt Göppingen, die Agentur für Arbeit, das Jobcenter und weitere außerschulische Partner beteiligt sind, werden 800 Schülerinnen und Schüler an allen Haupt- und Werkrealschulen des Ostalbkreises über zwei Jahre hinweg kontinuierlich bei der Berufsorientierung begleitet. Mindestens ein Drittel dieser Schüler hat einen Migrationshintergrund.<sup>56</sup>

Für die zweite und nachfolgende Migrantengenerationen wird im Allgemeinen eine problemlose Einmündung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt festgestellt. Jugendliche mit Migrationshintergrund bilden zwar die Mehrheit unter den Hauptschülern, kommen aber durch die ausgeprägte mittelständische gewerbliche Struktur gegenwärtig gut auf dem lokalen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unter. Gesprächspartner aus der Jugendberufshilfe, mit denen in einigen Kommunen Interviews geführt wurden, berichteten, dass der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Jugendberufshilfe sich ungefähr proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil in dieser Altersgruppe verhält. Der Migrationshintergrund ist also in der zweiten Generation nicht unbedingt ein Hemmnis für den Einstieg in Ausbildung und Beruf. Allerdings bedeuten niedrigere Bildungsabschlüsse geringere Berufswahlmöglichkeiten für die betreffenden Jugendlichen. Ein Ausbildungsleiter in Schwäbisch Gmünd wies darauf hin, dass mit einem Hauptschulabschluss lediglich 20 Prozent der Ausbildungsberufe erlernt werden können. Er folgerte daraus, dass eine Verbesserung der Schulabschlüsse von Jugendlichen mit Migrationshintergrund dringend erforderlich ist.

Problemanzeigen der Kommunen gibt es in folgenden Bereichen:

Es ist in den Kommunen schwierig, solche Jugendliche zu erreichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen. Hier gibt es in den Städten und Landkreisen wenige Auffangmöglichkeiten, die eine Kompensation und Weiterqualifizierung für solche Schüler ermöglichen. Aus dem Landkreis Bad Kissingen wurde berichtet, dass sich dort mittlerweile eine berufliche Schule darauf eingerichtet habe, Schüler ohne Abschluss aufzufangen und in eine berufliche Bildung zu führen.

Als bisweilen problematisch wird die Berufssuche bei Mädchen mit Migrationshintergrund geschildert. Für Mädchen ergeben sich außerhalb der in den ländlichen Regionen stark vertretenen Handwerksberufe relativ wenige Berufswahlmöglichkeiten vor Ort: Oft läuft diese Einschränkung

---

<sup>56</sup> Gespräch mit Frank Henssler, Hermine Nowotnick und Volker Zimmer im Landratsamt Ostalbkreis am 20.09.2012 in Aalen.

auf eine Ausbildung zur Friseurin oder im Einzelhandel hinaus. Auch im Gesundheitsbereich besteht ein zunehmender Bedarf an weiblichen Beschäftigten, z.B. als Pflegehelferin. Um andere Berufe erlernen zu können, wäre ein Wechsel an einen anderen Ausbildungsort nötig, wozu die Zustimmung der Eltern notwendig ist. Die lokalen Handwerksbetriebe werden als eher konservativ geschildert; bevorzugt werden dort männliche Auszubildende und Mitarbeiter beschäftigt, nicht zuletzt weil bei diesen keine Kosten durch Mutterschutz und Erziehungszeiten entstehen. Auch für junge Frauen ohne Migrationshintergrund sind handwerkliche und technische Berufe eine eher marginale Option. In Familien, in denen ein traditionelles Rollenverhalten dominant ist, kommt für die Töchter nur ein eingeschränktes Spektrum der Berufswahl in Frage. Oft wählen dann Mädchen mit Migrationshintergrund eine schulische Weiterbildung bis zum Fachabitur, bevor sie „in den Familien verschwinden“ (Karsten Günder, Leiter der Kinzig-Schule, Berufliches Schulzentrum des Main-Kinzig-Kreises, Gespräch am 28.09.2012 in Schlüchtern). Auf dem Arbeitsmarkt tauchen diese Frauen dann nicht mehr auf.

Schwierig in Berufsausbildung zu integrieren sind partikulare Gruppen, wie beispielsweise Roma-Jugendliche und jugendliche Flüchtlinge ohne gesicherten Aufenthalt (siehe Kapitel „Integrationspotenziale von Flüchtlingen“).

Mangelnde sprachliche Fähigkeiten vermindern die Chance auf einen Ausbildungsplatz. Der Ausbildungsleiter eines großen Zulieferbetriebes in Schwäbisch Gmünd erklärte, dass das Anforderungsniveau der innerbetrieblichen Einstellungstests hoch sei. Bewerberinnen und Bewerber, und vielfach auch solche mit Migrationshintergrund, scheiterten bisweilen an der starken Textgebundenheit der Testaufgaben. Die Folge ist eine Selektion der Auszubildenden, bei der die leistungsfähigeren Bewerber bei den größeren Unternehmen in der Region mit besseren innerbetrieblichen Aufstiegsmöglichkeiten unterkommen, die schwächeren hingegen in den krisenanfälligeren Kleinbetrieben.

Neben dem Faktor Sprache wurde in den Gesprächen immer wieder auch die Unterstützung durch die Familie als Erfolgsfaktor für den Einstieg in Ausbildung und Beruf genannt. So äußerte die Konrektorin einer Haupt- und Realschule aus Schlüchtern:

*„In Schlüchtern sind wir gut vernetzt und die Jugendlichen mit Migrationshintergrund, egal wann sie zu uns an die Schule kommen, haben gute Chancen auf eine Ausbildung. Die entscheidenden Faktoren sind immer Sprache, Sprache, Sprache und Eltern, Eltern, Eltern. Unterstützen die Eltern das, sind die Eltern offen, dann läuft das gut, dann haben sie viele Chancen hier auf einen Ausbildungsplatz. Dann können wir auch in der Vernetzung gut zusammenarbeiten“*  
(Bettina Trautmann, II. Konrektorin der Stadtschule Schlüchtern, Gespräch am 28.09.2012 in Schlüchtern).

Obwohl die Eltern von jungen Migranten zumeist hohe Bildungsaspirationen für ihre Kinder hegen, zeigen sich bisweilen noch Unterschiede in der Berufsorientierung. Während Spätaussiedlereltern häufig selbst über einen hohen Bildungsstand verfügen und diese Erwartung auch auf ihre Kinder übertragen, sind Eltern, die noch der Gastarbeitergeneration angehören, bisweilen nicht von der Notwendigkeit einer qualifizierten Ausbildung überzeugt. So wurde berichtet, dass manche junge Männer mit türkischem Hintergrund noch immer frühzeitig in eine unqualifizierte Beschäftigung drängen, um rasch Geld zu verdienen und nicht erst Zeit mit einer Berufsausbildung verbringen zu müssen. Dies laufe dann auf Zeitarbeit mit ihren prekären Beschäftigungsbedingungen hinaus.



### **Gute Praxis: Projekt „Mehr türkische Azubis im Ostalbkreis“**

Das über den Europäischen Sozialfonds und das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg geförderte Projekt ermöglicht eine aufsuchende Arbeit, um türkischstämmige Jugendliche auf ihrem Weg in eine Berufsausbildung zu begleiten. Der Projektleiter, ein türkischer Muttersprachler, sucht aktiv die Eltern von türkischen Schülerinnen und Schülern der 7. bis 9. Klassen in den Haupt-, Werkreal- und Realschulen des Kreises auf, um sie von der Wichtigkeit einer beruflichen Ausbildung ihrer Kinder zu überzeugen. Bedeutsam ist dabei auch die Kooperation mit den Moschee-Gemeinden. Die Familien werden so lange begleitet, bis die Einmündung in eine Berufsausbildung gelungen ist – die Dauer spielt dabei keine Rolle. Neben Unkenntnis des Ausbildungssystems tragen oft auch innerfamiliäre Probleme, wie Arbeitslosigkeit oder Trennung der Eltern, dazu bei, dass die Berufsorientierung für die Jugendlichen erschwert ist. Die Arbeitsmarktperspektiven verschiedener Tätigkeiten sind für türkischstämmige Eltern bisweilen schwer einzuschätzen. Der eigene türkische Hintergrund des Projektleiters ist wichtig, um das Vertrauen der Familien zu gewinnen.

### **Zwischenfazit**

Im Zuge des demographischen Wandels wird in den kommenden Jahren ein zunehmender Bedarf nach qualifizierten Fachkräften entstehen. Im Rahmen der kommunalen Handlungsmöglichkeiten sehen wir folgende Potenziale einer integrationsorientierten Arbeitsmarktpolitik in kleinen Städten und Landkreisen:

In allen Projektkommunen ist mittelfristig ein grundlegender Wandel in der Personalstruktur der öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen zu erwarten. Das eröffnet den Kommunen Chancen, künftig ihre Vorbildfunktion als Arbeitgeber stärker wahrzunehmen und gezielt auf eine Anwerbung und Ausbildung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst setzen zu können. Das Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ bietet den beteiligten Kommunen ein Coaching für die interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes an, so dass die Möglichkeit besteht, hier bis 2014 lokal angepasste Strategien zu entwickeln.

Diversity-Strategien zur Förderung von Vielfalt in der Belegschaft werden in privaten Unternehmen bislang nur vereinzelt implementiert. Vorreiter sind hier vor allem Krankenhäuser und Betriebe im Gesundheitssektor (z.B. Johanniter-Krankenhaus in Stendal, Heiligenfeld-Klinik in Bad Kissingen). Beispielhaft ist auch die Weleda AG in Schwäbisch Gmünd, die jedoch weniger migrationspezifisch agiert, sondern v.a. auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie auf das allgemeine Wohlbefinden (Salutogenese) bei den Beschäftigten setzt. Überwiegend aber ist die Unternehmensstruktur in den Projektkommunen von kleinen und mittelständischen Betrieben geprägt, die vielfach nicht über eigene Personalabteilungen verfügen. In der Konzeption von Handlungsstrategien, die auch diesen Betrieben eine Förderung von Vielfalt in der Belegschaft ermöglicht, liegt noch eine wichtige Ressource für die Anwerbung von Fachkräften auch mit Migrationshintergrund.

Ein gutes Potenzial besteht in Netzwerken zur Ausbildungs- und Berufsförderung. Diese sind in einigen Projektkommunen bereits existent und leisten einen wichtigen Beitrag für die berufliche Einbindung insbesondere von Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

Viele Migrantinnen und Migranten zeigen eine hohe Bereitschaft, sich zu qualifizieren; viele bringen auch bereits eine gute Qualifikation aus dem Herkunftsland mit. Diese Gruppe birgt ein enormes Potenzial für die lokalen Arbeitsmärkte. Besonders Spätaussiedler der ersten Generation gelten vielfach als hochmotiviert und qualifiziert. Allerdings fehlt es häufig an den berufsspezifischen Sprachkenntnissen und beruflichen Anpassungsqualifizierungen. Eine systematische regionale Netzwerkarbeit kann dazu beitragen, dass die verstreuten Ressourcen zur Qualifizierung in

ländlichen Gebieten optimal gebündelt werden. Es geht darum, Potenziale zu erkennen, die nötige Vorarbeit zu leisten (Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse, Anerkennung und Angleichung von ausländischen Abschlüssen) und in Arbeits- oder Ausbildungsplätze zu vermitteln.

Künftig werden Arbeitgeber auch geringer qualifizierte Kräfte einstellen müssen, um frei gewordene Stellen wieder besetzen zu können. In einzelnen Branchen, wie dem Pflegesektor oder einigen technischen Bereichen, ist dieser Mangel bereits jetzt spürbar. Durch eine intensive Einzelbetreuung von Jugendlichen, in die auch die Eltern mit einbezogen werden, können gerade diese Zukunftsberufe in der Pflege, in der Maschinen- und Anlagentechnik u.a. Branchen angesprochen und kann die individuelle Eignung für eine solche Berufswahl überprüft werden.

Zu erwägen sind weiterhin die unternehmerischen Potenziale von Zugewanderten. Bislang werden die spezifischen Belange von Selbstständigen und Unternehmern mit Migrationshintergrund in den Projektkommunen kaum gezielt in den Blick genommen. Eine interkulturelle Öffnung der lokalen Wirtschaftsförderung der Städte, der Kreise, aber auch der regionalen Kammern bietet die Chance, diese unternehmerischen Potenziale von Migrantinnen und Migranten zu fördern. Eine Herausforderung wird darin bestehen, eine geeignete räumliche Reichweite für die Förderinstrumente zu bestimmen. Möglicherweise kann sich der kommunale Rahmen als zu eng für gezielte Förderstrategien erweisen. Für diesen Fall können Möglichkeiten der interkommunalen oder regionalen Kooperation erwogen werden. Mögliche Kooperationspartner sind in diesem Fall die regionalen Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern.

### **3.4 Wohnen und sozialräumliche Integration**

Der Wohnort und die Wohnsituation von Migrantinnen und Migranten gehören zu den zentralen Dimensionen des Integrationsprozesses. Gemeindegröße, Siedlungstyp, Wohnlage und Wohnumfeld prägen die Lebensqualität und die Teilhabechancen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ebenso wie die Versorgung mit ausreichendem, qualitativ gutem und bezahlbarem Wohnraum. Die Frage, wie Migranten wohnen, steht dabei allerdings weniger im Zentrum der öffentlichen Diskussion als die Frage, wo Migranten wohnen. Die starke räumliche Konzentration von Zuwanderern in Städten und sozial benachteiligten Quartieren wird dabei nicht selten als Zeichen einer mangelnden oder sogar gescheiterten Integration stigmatisiert (vgl. Gesemann 2013c).

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund wohnt in den Projektkommunen vor allem in den größeren Städten und dort zumeist in den Ortskernen. Migranten leben in vielfältigen Wohn- und Siedlungsformen: im selbst errichteten Eigenheim in Neubaugebieten (in allen westdeutschen Projektkommunen), in den Altstädten mit attraktiven, aber häufig sanierungsbedürftigen Fachwerkhäusern (besonderes Beispiel: Hann. Münden), in Stadtrandsiedlungen mit industriellem Wohnungsbau (Stendal) oder in den ehemaligen Kasernenbauten der früheren alliierten Streitkräfte (Bad Kissingen, Schwäbisch Gmünd).<sup>57</sup> Eine starke räumliche Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Stadtvierteln („ethnische Segregation“) ist in den Klein- und Mittelstädten des Projekts – mit Ausnahme von Schwäbisch Gmünd und Stendal – nicht festzustellen. Die Wohnzufriedenheit von Migranten in den Projektkommunen ist, soweit hierzu Daten vorliegen, vergleichsweise hoch.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> In Schwäbisch Gmünd wohnen Befragte mit Migrationshintergrund überwiegend in Mehrfamilienhäusern mit 3 bis 9 Wohnungen (41,7 %) oder in einem Ein- und Zweifamilienhaus (37,5 %). 43,7 % der Befragten sind Eigentümer ihrer Wohnung oder ihres Wohnhauses (vgl. Halisch/Lüken-Klaßen 2008, S. 117f.).

<sup>58</sup> Die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung in der Stadt Schwäbisch Gmünd vom Sommer 2008 zeigen, dass die Zufriedenheit mit der persönlichen Wohnsituation bei Befragten mit Migrationshintergrund mit 72,6 % sehr hoch ist (vgl. Halisch/Lüken-Klaßen 2008, S. 118f.). Im Landkreis Göttingen kommt eine nicht repräsentative Befragung zu ähnlichen Ergebnissen: 86 % aller befragten Migranten zeigten sich mit ihrer Wohnsituation zufrieden (vgl. Landkreis Göttingen 2011, S. 152).

## **Stadtteilbezogene Strategien kommunaler Integrationspolitik**

Stadtteilbezogene, zielgruppenorientierte Ansätze werden inzwischen übereinstimmend zu den Erfolgsfaktoren einer strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik gerechnet.<sup>59</sup> Dies spiegelt sich auch in der Integrationspolitik von Bund und Ländern wider, die dem Themenfeld „Integration vor Ort“ und der Umsetzung integrierter sozialräumlicher Ansätze eine zentrale Bedeutung beimisst (vgl. Bundesregierung 2007, S. 109ff.; 2011, S. 198ff.). Eine der zentralen Empfehlungen des Nationalen Integrationsplans zur Unterstützung von Integration in Stadtteilen, nämlich eine stärkere Verknüpfung stadtteilbezogener Strategien mit integrationspolitischen Gesamtkonzepten, wurde inzwischen im Programm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt)<sup>60</sup> im Forschungsfeld „Integration und Stadtteilpolitik“ aufgegriffen.<sup>61</sup>

Die kommunalen Spitzenverbände haben sich im Rahmen des Nationalen Integrationsplans verpflichtet, lokale Integrationsprozesse und Integrationsbemühungen fortzusetzen und zu verstärken. Die Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände beziehen sich dabei auf zentrale Handlungsfelder der kommunalen Integrationspolitik (vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007). Im Handlungsfeld „Sozialräumliche Integration“ empfiehlt die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ihren Mitgliedern, das Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen „durch Quartiersmanagement und Netzwerkbildung 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 (ebd., S. 32).

Die Studie zum Stand der Umsetzung dieser Empfehlungen in Städten, Gemeinden und Kreisen zeigt, dass es sozialräumliche Problemlagen vor allem, aber keineswegs nur in größeren Städten gibt: 76,6 Prozent der Großstädte, 61,1 Prozent der Mittelstädte und 31,7 Prozent der Kleinstädte/Gemeinden verfügen nach eigenen Angaben über Sozialräume mit Integrationsdefiziten. Beim Vergleich siedlungsstruktureller Grundtypen zeigen sich allerdings nur relativ geringe Unterschiede: 62,9 Prozent der Kommunen in Agglomerationsräumen, 51,9 Prozent der Kommunen in verdichteten Räumen und 50 Prozent der Kommunen in ländlichen Räumen berichten über Sozialräume mit besonderen integrationspolitischen Herausforderungen.

Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Kommunen in Deutschland eine Vielzahl von Instrumenten nutzen, um benachteiligte Stadtteile zu stärken, die Lebensqualität im und die Identifikation mit dem Quartier zu verbessern sowie das Zusammenleben zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu fördern. Kleinstädte und Gemeinden nutzen dabei vor allem niedrigschwellige soziale und kulturelle Angebote (53,8 %) gefolgt von Förderprogrammen<sup>62</sup> zur Stärkung benachteiligter Quartiere (30,8 %), Netzwerkbildung (30,8 %), Bewohnerbeteiligung und kommunalen/regionalen Bildungslandschaften (jeweils 15,4 %) (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 84ff.).

Hervorgehoben werden für das Handlungsfeld „Sozialräumliche Integration“ folgende Kernelemente guter Praxis (ebd., S. 89f.):

- eine konzeptionelle und strategische Verzahnung von Stadtentwicklung, Integrationspolitik und Stadtteilentwicklung;
- Verankerung von Integrationspolitik in der Verwaltung als kommunale Querschnittsaufgabe;

<sup>59</sup> Siehe z.B. Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005, S. 11; Bertelsmann Stiftung 2011, S. 13.

<sup>60</sup> Forschungsfeld des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Rahmen des Programms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“.

<sup>61</sup> Aus der Arbeit der Modellvorhaben ist eine Handreichung für die kommunale Praxis „Stadtteilkonzepte für Integration“ hervorgegangen (BMVBS/BBSR 2012).

<sup>62</sup> Förderprogramm „Soziale Stadt“, Programme des Europäischen Sozialfonds.

- 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 Migrantinnen und Migranten als Instrument der Stadt(teil)entwicklung;
- Kooperationen mit Migrantenorganisationen und Religionsgemeinschaften;
- 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.

Zu den Barrieren und Schwierigkeiten einer sozialräumlichen Integration gehören demgegenüber mangelnde Ressourcen (z.B. für Sprachförderung in Kindertagesstätten), begrenzte Handlungsspielräume (z.B. Einbindung privater Wohnungsbaugesellschaften), eine stark projektbezogene Arbeit, die zu wenig dauerhaften Institutionen und Strukturen führt, ein hoher Koordinierungsaufwand zwischen verschiedenen Strukturen der Integrationsförderung und eine unzureichende inhaltliche Abstimmung von Förderprogrammen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Beklagt wird von Kommunen 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.

### **Sozialräumliche Problemlagen und Handlungskonzepte in den Projektkommunen**

Eine besondere sozialräumliche Konzentration von Problemlagen in den Projektkommunen ist vor allem in den Städten Bad Kissingen, Hann. Münden, Schwäbisch Gmünd und Stendal zu verzeichnen. Diese vier Städte haben im vergangenen Jahrzehnt zudem eine Förderung über das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ erhalten.

- In Bad Kissingen wurden die Stadtteile Altstadt und Nordost im Jahr 2009 nach Erstellung eines integrierten Handlungskonzepts als Gebiete für das Förderprogramm „Soziale Stadt“ festgelegt (vgl. Schirmer et al. 2009). In den Gebieten der „Sozialen Stadt“ leben insgesamt ca. 3.000 Menschen, knapp ein Drittel aller Einwohnerinnen und Einwohner in der Kernstadt, von denen ca. sechs Prozent Ausländer und ca. zehn Prozent (Spät-)Aussiedler sind. Das anfänglich auf drei Jahre befristete Quartiersmanagement und der Verfügungsfonds wurden inzwischen um weitere drei Jahre bis 2015 verlängert.
- In Hann. Münden liegt der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in der Kernstadt bei knapp 30 Prozent. Das Quartier Altstadt III in der südwestlichen Altstadt mit ca. 700 Einwohnern, davon mehr als die Hälfte mit Migrationshintergrund, wurde 2001 in das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ aufgenommen. Ein Quartiersmanagement wurde eingerichtet und diente bis zum Auslaufen der Förderung in 2011 als wichtige Kontakt- und Anlaufstelle.
- In Schwäbisch Gmünd konzentrieren sich soziale Problemlagen vor allem auf die beiden Stadtviertel Oststadt und Hardt, in denen knapp ein Viertel der Einwohner im Stadtgebiet lebt. Während in der Oststadt knapp 4.000 Einwohner leben, von denen 61,3 Prozent einen Migrations-

hintergrund haben, sind es auf dem Hardt 2.600 Einwohner bei einem Migrantenanteil von 68,0 Prozent (Stadt Schwäbisch Gmünd 2011). Die Oststadt wurde 2002 in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen; das Quartiersmanagement ist mittlerweile im kommunalen Haushalt abgesichert.

- In Stendal wurde der Stadtteil Stadtsee 1999 in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen. Im Wohngebiet Stadtsee und im benachbarten Wohngebiet Bürgerpark, in dem sich auch die Gemeinschaftsunterkunft für Flüchtlinge befindet, lebt der größte Teil der Einwohner mit Migrationshintergrund. Der Anteil von Ausländern und Doppelstaatlern an der Bevölkerung liegt im Stadtteil Stendal-Stadtsee bei 17 Prozent.

### **Maßnahmen und Angebote in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf**

Die Maßnahmen und Angebote, die die Projektkommunen in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf umsetzen, sind sehr vielfältig und umfassen das bekannte Repertoire an Instrumenten zur Stabilisierung und Aufwertung benachteiligter Quartiere, zur Verbesserung der Lebensqualität ihrer Bewohner und zur Förderung des Engagements und der Partizipation im Stadtteil:

- Verbesserung der baulichen und sozialen Infrastruktur;
- Verbesserung von Wegen und öffentlichen Plätzen;
- Schaffung von Grünflächen mit Erholungswert;
- Errichtung und Umgestaltung von Spielplätzen und Aktionsräumen für Jugendliche;
- Schaffung von Begegnungsräumen und -plätzen;
- Organisation von Stadtteilstesten;
- Sprachkurse und Hausaufgabenhilfe;
- Förderung sozialer Netzwerke;
- Einrichtung von Stadtteilbüros.

Die Gespräche in den Kommunen zeigen, dass von der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements wesentliche Impulse für die Quartiersentwicklung ausgehen. Der Bürgerkreis in Bad Kissingen im Gebiet Nord-Ost, der Bürgertreff in Hann. Münden (Altstadt III) und der Runde Tisch Hardt in Schwäbisch Gmünd sind dafür sichtbare Beispiele. Die Einbeziehung von Migranten gelingt allerdings nicht überall in gleicher Weise; besonders erfolgreich scheint sie in Schwäbisch Gmünd zu sein, wo über gezielte Ansprachen, Brückenpersonen und Mentorenprogramme im Rahmen der Gemeinwesenarbeit die Selbstorganisation von Migranten und ein Miteinander der verschiedenen Bevölkerungsgruppen gezielt gefördert werden. Bürgerschaftliches Engagement kann sich, das zeigen die Ergebnisse der Erhebungen, besonders gut dort entfalten, wo es eine aktivierende Unterstützung und Hilfe zur Selbstorganisation durch Quartiersmanager und Sozialarbeiter gibt, Räume für Aktivitäten und Angebote zur Verfügung gestellt werden und eine aktive Unterstützung durch Politik und Verwaltung vorhanden ist.

### **Gute Praxis: Sozialraumorientierte Stadtentwicklungspolitik in Schwäbisch Gmünd**

Die Stadt Schwäbisch Gmünd unterstützt die Entwicklung in den Stadtteilen Hardt und Oststadt durch die Einrichtung und Finanzierung von Stadtteilzentren.<sup>63</sup> Das Familien- und Nachbarschaftszentrum Hardt (FuN Hardt)<sup>64</sup> und das Stadtteilzentrum Ost<sup>65</sup> werden vom Verein für Jugend-, Familien- und Gemeinwesenarbeit (JuFuN e.V.) bzw. einer bunten Trägergemeinschaft getragen.<sup>66</sup> Die Stadtteilzentren bieten den Rahmen für vielfältige Angebote, Aktivitäten und Projekte, fördern

<sup>63</sup> Weitere Stadtteiltreffs wurden inzwischen in der Südstadt und in der Weststadt eingerichtet.

<sup>64</sup> [www.jufun.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59&Itemid=155](http://www.jufun.de/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=155).

<sup>65</sup> [www.stadtteilzentrum-ost.de/stadtteilzentrum.htm](http://www.stadtteilzentrum-ost.de/stadtteilzentrum.htm).

<sup>66</sup> Im Stadtteilzentrum befinden sich z.B. die Migrationsberatung der Diakonie, der Jugendmigrationsdienst von IN VIA und der Selbsthilfeverein Aussiedler helfen Aussiedlern (Aha).

die Selbstorganisation der Einwohner und bilden wichtige Verbindungsstellen zur Stadtverwaltung. Auf dem Hardt ist zudem der Aufbau eines Bildungs- und Familienzentrums geplant. Ziel ist die Bündelung unterschiedlicher Bildungsangebote an einem Ort sowie die Vernetzung der drei Einrichtungen Kita – Grundschule – FuN Hardt, um die Bildungssituation der Kinder im Quartier zu verbessern. Das „Bildungs- und Familienzentrum Hardt“ wird von 2012 bis 2014 im ExWoSt-Forschungsfeld „Orte der Integration im Quartier“ gefördert.

### **Integrationspotenziale in den Stadtteilen mit Entwicklungsbedarf**

Negative Zuschreibungen verdecken nicht selten die (noch unausgeschöpften) Potenziale, die in Stadtteilen mit einer Häufung sozialer Problemlagen vorhanden sind. Dazu gehören vor allem Selbsthilfe-, aber auch Bildungs- und Engagementpotenziale der Einwohnerinnen und Einwohner. In diesen Stadtteilen mit einem zumeist überdurchschnittlichen Migrantenanteil findet das Zusammenleben von Alteingesessenen und Zugewanderten statt, wird das Miteinander von Menschen aus verschiedenen Kulturen und Welten tatsächlich gelebt, werden Konflikte (überwiegend friedlich) ausgetragen und interkulturelle Kompetenzen erworben. Migranten stellen in diesen Stadtteilen aufgrund ihres sozialen Zusammenhalts nicht selten einen stabilisierenden Faktor dar.

Das Bildungs- und Engagementpotenzial, das in diesen Stadtteilen sichtbar wird, kommt aber bislang noch zu wenig auf der gesamtstädtischen Ebene zur Geltung. Dort, wo Zuwanderer einen erheblichen Anteil an oder sogar die Mehrheit der Bevölkerung stellen, wie z.B. in den Kernstädten, werden die wirtschaftlichen Potenziale, die mit Zuwanderung und Integration verbunden sind, bislang noch kaum genutzt. In Hann. Münden wurde im Rahmenplan für die Sanierung des Gebiets Altstadt III im Rahmen der Sozialen Stadt vorgeschlagen, nicht nur Angebote zur Förderung der Integration und des Miteinanders zu schaffen, sondern auch die „Imagebildung als multikultureller, offener Stadtteil“ zu fördern. Diese Anregungen wurden auch im Integrierten Stadtentwicklungskonzept aufgegriffen (z.B. Einrichtung einer „Markthalle der Kulturen“ als zusätzlichen „Attraktivitätsbaustein“), allerdings ohne dass diese Vorschläge eine sichtbare Resonanz in der Stadtpolitik gefunden haben (Integriertes Stadtentwicklungskonzept Hann. Münden 2008, S. 65, 121).

### **Entwicklung tragfähiger Strukturen in der Quartiersentwicklung**

Die Sicherung tragfähiger Strukturen in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf gehört zu den zentralen Herausforderungen für kommunale und lokale Akteure. Ergebnisse neuerer Forschungsarbeiten zeigen, dass eine von Beginn an entwickelte Verstetigungsperspektive und die Integration der „Soziale Stadt“-Strategien und -Maßnahmen in ein gesamtstädtisches Konzept für die Etablierung von tragfähigen Strukturen in der Quartiersentwicklung hilfreich sind. Als „Ankerpunkte der Quartiersentwicklung“ gelten dabei die Einrichtung und der Betrieb von Stadtteilzentren, die Förderung von Beteiligung und Selbstorganisation im Stadtteil, Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement und die Einbindung (kommunaler) Unternehmen (vgl. BMVBS 2012).

In den Projektkommunen gibt es hinsichtlich der Entwicklung tragfähiger Strukturen in den sozial benachteiligten Stadtteilen sehr unterschiedliche Ansätze und Erfahrungen. In der Stadt Bad Kissingen wurden das Quartiersmanagement und der Verfügungsfonds inzwischen bis 2015 verlängert; eine Weiterfinanzierung aus kommunalen Mitteln über 2015 hinaus gilt aber dennoch gegenwärtig als nicht sehr wahrscheinlich. In der Stadt Schwäbisch Gmünd gibt es nicht nur starke Bemühungen, die Strukturen in der Oststadt durch die Einrichtung eines Stadtteilzentrums und die Finanzierung des Quartiersmanagements aus dem kommunalen Haushalt zu verstetigen, sondern auch das Verwaltungshandeln insgesamt sozialräumlich auszurichten (Stärkung von Nachbarschaften und Gemeinwesenarbeit in weiteren Stadtteilen; Umsetzung der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe und Ausweitung auf weitere Handlungsfelder).

*„Die Stadt hat die Entscheidung getroffen, dass ihr diese sozialraumorientierte Arbeit so wichtig ist, dass sie diese nun auch strukturell organisieren möchte ... Kleinräumig. Man hat erkannt, wenn man kleinräumig an die Sache herangeht, kann man die Menschen besser erreichen. Auch der Transfer zurück zur Stadt ist so leichter möglich. [...] Und die Menschen untereinander sind ja selbst auch kleinräumiger organisiert. Im direkten Wohnumfeld ist genau der Ort, wo die Nationalitätengruppen miteinander ins Gespräch kommen. Ich merke das z.B. bei der Mietervertretung. Alle haben ein gemeinsames Anliegen, egal ob Türke, Russe oder Kosovo-Albaner: sie sind Mieter einer Wohnungsbaugesellschaft und haben die gleichen Fragen. Genauso in Schulfragen, in Erziehungsfragen oder in unserem tollen Mietergarten-Projekt, das ich so schön finde, das Bestreben aller Nationalitäten, ein Stück Land zu bewirtschaften, Kartoffeln, Kraut und Rüben anzubauen“ (Birgit Bormann, Leiterin des Familien- und Nachbarschaftszentrums im Stadtteil Hardt in Schwäbisch Gmünd, Gespräch am 20.09.2012 in Schwäbisch Gmünd).*

In den Städten Bad Kissingen und Stendal haben sich die Bildungseinrichtungen (Kindertagesstätten und Schulen) über ihre Kernangebote hinaus geöffnet. Sie bilden zusammen mit einem relativ breiten Angebot in der Kinder- und Jugendarbeit eine wichtige Stütze für die Stadtteilarbeit und die Vernetzung der lokalen Akteure. In der Stadt Hann. Münden ist eine Verstetigung der Quartiersarbeit demgegenüber nicht gelungen. Die Stadt finanziert zwar noch die Räumlichkeiten für den Verein Bürgertreff in der Altstadt, aber allein auf ehrenamtlicher Basis und ohne die Finanzierung professioneller Strukturen gelingt es nicht mehr, bürgerschaftliches Engagement nachhaltig zu fördern. Migranten werden unter diesen Bedingungen kaum noch erreicht.

### **Verzahnung von Stadt(teil)entwicklung und Integrationspolitik**

Zu den Erfolgsfaktoren einer sozialräumlichen Integration gehören die Entwicklung eines integrationspolitischen Gesamtkonzepts in der Kommune und eine stärkere Verzahnung der Steuerung von Prozessen auf der Stadt- und Stadtteilebene (vgl. Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ 2005; Krings-Heckemeier et al. 2010; Gesemann 2013d).<sup>67</sup> Viele Kommunen haben die Impulse und Synergien, die im vergangenen Jahrzehnt durch integrierte, ressortübergreifende Ansätze von Förderprogrammen des Bundes und der Länder entstanden sind, genutzt, um kommunale Fachpolitiken stärker aufeinander zu beziehen. Dem Programm „Soziale Stadt“ wird hierbei eine besondere Bedeutung für die Entwicklung und Umsetzung einer sozialräumlich ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik zugeschrieben. Die massiven Kürzungen des Bundes in der Städtebauförderung dürften allerdings die Verstetigung und Weiterentwicklung dieser Ansätze vor Ort nicht gerade erleichtern (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 91f.).

Prozesse und Strukturen einer stärkeren Verzahnung von Stadtentwicklungs- und Integrationspolitik sind bislang allerdings nur in zwei Projektkommunen festzustellen. In Schwäbisch Gmünd gehört der Bereich „Wohnen und Stadtentwicklung“ zu den sechs zentralen Handlungsfeldern des kommunalen Integrationskonzepts. Die von der Expertengruppe des Handlungsfeldes beschriebene Vision „Generationenübergreifendes interkulturelles Zusammenleben im lebens- und lebenswerten Schwäbisch Gmünd“ wird im Integrationskonzept durch vier Leitziele und 15 konkrete Teilziele unterlegt (Stadt Schwäbisch Gmünd 2009). In Stendal ist das Netzwerk für die Integration von Migrantinnen und Migranten eine der wesentlichen Antriebskräfte für eine Vernetzung im Stadtteil Stadtsee und eine Verzahnung von Stadtteil- und Integrationspolitik.

---

<sup>67</sup> Diese Erkenntnis wurde in die zentralen Empfehlungen des Nationalen Integrationsplans (2007) aufgenommen und im Programm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ im Forschungsfeld „Integration und Stadtteilpolitik“ aufgegriffen. Siehe auch die in diesem Zusammenhang entstandene Handreichung für die kommunale Praxis „Stadtteilkonzepte für Integration“ (BMVBS/BBSR 2012).

## **Zwischenfazit**

In einigen Projektkommunen konzentrieren sich Zuwanderer in den zentralen Ortsteilen (Bergen, Hann. Münden, Schlüchtern, Schwäbisch Gmünd). In Schwäbisch Gmünd bilden Menschen mit Migrationshintergrund sogar die Mehrheit aller Einwohner in der Kernstadt. Als Beschäftigte und Gewerbetreibende sind Migrantinnen und Migranten für die wirtschaftliche Entwicklung von Klein- und Mittelstädten von zunehmender Bedeutung. Sie nehmen vielfach eine besondere Rolle im Gastgewerbe und im Handel, aber auch im produzierenden Gewerbe und den wirtschaftsnahen Dienstleistungen ein. Migranten erwerben vermehrt Wohneigentum und sind daher auch für die Sanierung und Denkmalpflege in Altstadtquartieren ein wichtiger Partner.

Das Wissen über die wirtschaftlichen Potenziale von Zuwanderern ist in den Projektkommunen bislang noch vergleichsweise gering. Es mangelt sowohl an entsprechenden Analysen als auch an der Entwicklung von Instrumenten zur Erschließung dieser Potenziale (Einbeziehung in Stadtentwicklungskonzepte, Strategien der kommunalen Wirtschaftsförderung, Entwicklung spezifischer Förderkonzepte). Die Bedeutung der wirtschaftlichen Potenziale von Migrantinnen und Migranten ist daher künftig wesentlich stärker im Bewusstsein der kommunalen Akteure und Verantwortlichen zu verankern. Das gilt insbesondere auch für ländliche Regionen mit hoher Abwanderung, für die gezielte Konzepte der Potenzialerschließung, der Fachkräftesicherung und qualifizierten Zuwanderung hilfreich sein könnten.

In einigen Projektkommunen gibt es Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, die eine Förderung über das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ und/oder Programme der Europäischen Union erhalten haben. Diese Gebiete sind in der Regel durch eine Kumulation sozialer Problemlagen, überdurchschnittliche Migrantenanteile sowie eine defizitäre Infrastruktur gekennzeichnet, so dass sich soziale und migrationsbedingte Probleme wie mangelnde Sprachkenntnisse, niedrigerer Bildungsstatus, hohe Arbeitslosigkeit, geringes Haushaltseinkommen, gesundheitliche Probleme, ungesicherter Aufenthaltstitel und Konflikte im öffentlichen Raum häufig überlagern. Die hohe Abhängigkeit der Kommunen von überörtlichen Programmen stellt insbesondere Klein- und Mittelstädte in strukturschwachen ländlichen Gebieten vor besondere Herausforderungen, die Nachhaltigkeit der aufgebauten Strukturen nach dem Auslaufen der Förderung zu sichern.

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 Einwohnerinnen und Einwohner, die Förderung des friedlichen Miteinanders verschiedener Bevölkerungsgruppen und die Stärkung der Brücken zwischen der Gesamtstadt und sozial benachteiligten Stadtteilen abzielt. Dieses Ziel kann aber nur dann eingelöst werden, wenn sich die kommunale Integrationspolitik an die gesamte Stadtbevölkerung richtet und stärker mit der Stadtentwicklungs-, Bildungs- und Sozialpolitik verzahnt wird. Die interkulturelle Ausrichtung von Stadtverwaltung und Regeldiensten im Rahmen einer umfassenden Diversitätspolitik könnte dabei ein Schlüssel zum Erfolg sein. Bund und Länder sind dabei gefordert, diesen Prozess einer stärkeren Verzahnung von Stadtentwicklungs- und Integrationspolitik auch in Zukunft nachhaltig zu unterstützen und selbst mit gutem Beispiel voranzugehen.

## **3.5 Bürgerschaftliches Engagement**

Das freiwillige und bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund hat in den letzten Jahren ein wachsendes Interesse in Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft gefunden. Hiermit verbunden sind durchaus unterschiedliche, konkurrierende und widersprüchliche Erwartungen, Interessen und Hoffnungen. Migrantinnen und Migranten sollen einerseits – nicht zuletzt auch angesichts des demografischen Wandels – für ein ehrenamtliches Engagement in der Zivilgesellschaft gewonnen werden, um aktiv zur Aufrechterhaltung der Angebote lokaler Vereine und Organisationen beizutragen und durch Selbstorganisation einen Mangel an interkultureller



Öffnung in der Verwaltung zu kompensieren. Andererseits soll bürgerschaftliches Engagement auch einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Integration und Teilhabe von Migrantinnen und zum Zusammenhalt der Gesellschaft leisten (vgl. Gesemann 2013b).

Im Nationalen Aktionsplan Integration wird im Bericht des Dialogforums „Bürgerschaftliches Engagement und Integration“ ausgeführt, dass bürgerschaftliches Engagement und Integration „wechselseitige Prozesse“ sind, in die sich sowohl Einheimische als auch Zugewanderte mit ihren Erfahrungen, Kompetenzen und Kenntnissen einbringen. Bürgerschaftliches Engagement fördere „interkulturelle Lern- und Öffnungsprozesse“, ermögliche einen respektvollen und toleranten Umgang mit zunehmender Vielfalt und eine Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen. Dieses „gegenseitige Aufeinanderzugehen“ fördere die Integration: „Bürgerschaftliches Engagement von und mit Migrantinnen und Migranten ist sowohl Motor als auch Indikator für Integration“ (Bundesregierung 2011, S. 287).

Die Ergebnisse der Forschung zum freiwilligen Engagement zeigen, dass sich Menschen mit Migrationshintergrund in nahezu allen Bereichen engagieren, wenn auch in geringerem Maße und mit anderen Formen und Schwerpunkten als die einheimische deutsche Bevölkerung. Die geringere gesellschaftliche Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund kann nicht allein durch soziostrukturelle Merkmale wie Aufenthaltsdauer, Alter, Geschlecht, Konfessionszugehörigkeit, Bildungsniveau, Familiensituation, Haushaltseinkommen, Tätigkeitsstatus oder Wohnumfeld erklärt werden, sondern hängt auch mit herkunftslandgeprägten kulturellen Orientierungen zusammen. Von Bedeutung können aber auch mangelnde Sprachkenntnisse, Benachteiligungserfahrungen und eine mangelnde Öffnung von Vereinen und Organisationen des Ehrenamts sein (vgl. ISG/WZB 2011, S. 228ff).<sup>68</sup>

Die Studien zum freiwilligen Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund verweisen allerdings auch auf nicht ausgeschöpfte Potenziale insbesondere bei Befragten, die sich grundsätzlich ein freiwilliges Engagement vorstellen könnten. Sie zeigen, dass bis zu 40 Prozent der derzeit Nicht-Engagierten an einem freiwilligen Engagement interessiert sind. Potenziale für freiwilliges Engagement finden sich in allen Bevölkerungsgruppen, insbesondere aber unter jüngeren Migranten sowie bei Personen mit besserer Bildung und höherem Einkommen. Ein Ansatz zur Erschließung dieses Engagementpotenzials wird in der Schaffung von Gelegenheitsstrukturen gesehen, um Interessierte zur Übernahme von Aufgaben und Funktionen zu motivieren.

Die Kommunen in Deutschland nutzen eine Vielzahl von Instrumenten, um Partizipation und bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern. Hierzu gehören u.a. die Unterstützung des freiwilligen Engagements, die Förderung der Selbstorganisation und die Nutzung der integrationspolitischen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten. Allerdings zeigen sich ausgeprägte Unterschiede nach Gemeindegrößen. Auffallend ist, dass vor allem Kleinstädte und Gemeinden diese Möglichkeiten zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migranten weit unterdurchschnittlich nutzen (Gesemann et al. 2012, S. 59ff.).

### **Engagement und Engagementförderung in den Projektkommunen**

In den Projektkommunen gibt es eine große Vielfalt der Engagementformen für, mit und von Migranten. Diese reichen von Bürgerforen, Nachbarschafts- und Mietervereinen, Runden Tischen,

---

<sup>68</sup> Es besteht in der Wissenschaft weitgehend Einigkeit darüber, dass der Stand der Forschung zum freiwilligen Engagement von Personen mit Migrationshintergrund noch unbefriedigend ist und die vorhandenen Instrumentarien das Engagement von Migranten nicht angemessen abbilden können. Vorliegende Berichte verweisen vor allem auf einen Mangel an vergleichenden Studien zu Strukturen, Motivation, Potenzialen, Zugangswegen und Netzwerken von Personen mit Migrationshintergrund aus verschiedenen Milieus und Herkunftsgruppen sowie auf Forschungslücken beim informellen, nicht in Vereinen kanalisiertem Engagement von Migranten im Kreise von Verwandten, Freunden, Bekannten oder Nachbarn.

interkulturellen Initiativen über Lotsen- und Mentorenprojekte, Migrantenorganisationen und religiösen Gemeinschaften bis hin zu Integrationsbeiräten und Migrationsnetzwerken. Diese verschiedenen Formen der Selbstorganisation und des Engagements ergänzen und unterstützen die Angebote und Strukturen der Integrationsarbeit von Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und Kirchen. Zur engagement- und integrationsfördernden Infrastruktur vor Ort gehören darüber hinaus Bürgervereine (Hann. Münden), lokale Bündnisse für Familien (Höxter), Mehrgenerationenhäuser (Bad Kissingen) und Stadtteilzentren (Schwäbisch Gmünd).

Die Vielfalt der Formen des freiwilligen Engagements von Migrantinnen und Migranten wird in den Projektkommunen allerdings nicht immer sichtbar. Dieses reicht von der informellen Selbsthilfe in Familie, Freundeskreis und Nachbarschaft über das Engagement in Initiativen, Selbsthilfeorganisationen und Netzwerken bis zur Mitgliedschaft in lokalen (Sport-)Vereinen. Nicht selten wird in den Kommunen ein mangelndes Engagement und eine mangelnde Selbstorganisation von Migranten beklagt. Es fehle zudem vielfach an der Bereitschaft zur Gestaltung eines aktiven Miteinanders, das zur Identitäts- und Vertrauensbildung in der Kommune beiträgt, und an dem Interesse, sich an den lokalen Gemeinschaftsaufgaben und -aktivitäten zu beteiligen. Im Folgenden sollen Integrationspotenziale des bürgerschaftlichen Engagements von Migranten in den Projektkommunen, insbesondere am Beispiel von Lotsen- und Mentorenprojekten, Migrantenorganisationen, Sportvereinen und Freiwilliger Feuerwehr, aufgezeigt werden.

### **Förderung des freiwilligen Engagements von Migranten in den Projektkommunen**

Zum bürgerschaftlichen Engagement von Migranten gehören neben verschiedenen Formen der Selbsthilfe und nachbarschaftlichen Unterstützung auch Lotsen-, Mentoren und Patenmodelle (von Lesepaten bis zu Stadtteilmüttern), denen seit einigen Jahren eine besondere Bedeutung in der Integrationsförderung von Ländern, Kreisen und Gemeinden zukommt. Menschen, die sich in diesem Bereich engagieren möchten, werden von kommunalen, kirchlichen oder freien Trägern qualifiziert, um Migranten bei der sprachlichen, schulischen, beruflichen oder gesellschaftlichen Integration zu unterstützen. Die ehrenamtlichen Integrationslotsen sollen die professionellen Beratungs- und Betreuungsangebote insbesondere von Kommunen und Wohlfahrtsverbänden unterstützen und ergänzen.

Projekte zur Qualifizierung von Integrationslotsen werden vor allem in den Ländern Hessen und Niedersachsen gefördert: In Hessen sind 1.080 Integrationslotsen (2011) in verschiedenen Handlungsfeldern aktiv. Das Hessische Integrationslotsen-Netzwerk soll die Lotsen in ihrer Arbeit unterstützen und ihnen die Möglichkeit eines Erfahrungsaustausches bieten.<sup>69</sup> In Niedersachsen wurden seit 2007 landesweit mehr als 1.600 Integrationslotsen qualifiziert. Für Integrationslotsen, die eine Basisqualifikation bereits abgeschlossen haben, steht nun auch ein Fortbildungs- bzw. Nachhaltigkeitsmodul zur Reflexion der bisherigen Erfahrungen, Stärkung der Kommunikationsfähigkeit und Verbesserung der Netzwerkstrukturen zur Verfügung. Für bestimmte Bereiche und Zielgruppen wurden zudem besondere Qualifizierungskonzepte entwickelt (Elternlotsen, Ausbildungslotsen, Hochschullotsen, Toleranzlotsen, Umweltlotsen).<sup>70</sup>

In Baden-Württemberg wird mit dem Bürgermentorenprogramm bereits seit dem Jahr 2000 ein Modell zur Stärkung und Weiterentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements durch Qualifizierung praktiziert, das inzwischen in rund 100 Städten und Gemeinden des Landes etabliert ist. Mittlerweile wurden über 2.700 Mentorinnen und Mentoren ausgebildet. Integrative und interkulturelle Projekte mit Migrantenorganisationen sind dabei nur eines von mehreren Handlungsfeldern. Es gibt in Baden-Württemberg allerdings eine große Vielfalt an Mentorenprogrammen und -formaten sowohl des Landes als auch von Stiftungen und freien Trägern. Im Bereich der

<sup>69</sup> [www.hmdj.hessen.de/irj/HMdJ\\_Internet?cid=733a499dec5ca38a118357ec30d20291](http://www.hmdj.hessen.de/irj/HMdJ_Internet?cid=733a499dec5ca38a118357ec30d20291).

<sup>70</sup> [www.ms.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=26524&article\\_id=91263&psmand=17](http://www.ms.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=26524&article_id=91263&psmand=17).

Integration von Menschen mit Migrationshintergrund kann vor allem auf das Programm „Mentoren für Migranten“ der Caritas Stuttgart verwiesen werden (vgl. Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2012, S. 10).

Diese Modelle haben sich in den letzten Jahren als erfolgreiches Instrument erwiesen, um Migrantinnen und Migranten insbesondere bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten zu unterstützen. Qualifizierte Lotsen können für ein ehrenamtliches Engagement werben und Migranten motivieren, Lern- und Beteiligungsangebote zu nutzen. Als Brückenbauer können sie zudem die interkulturelle Öffnung von Einrichtungen und Institutionen und eine stärkere Wahrnehmung der Potenziale von Migranten befördern. Studien zeigen allerdings, dass der Erfolg von Lotsenmodellen von einer Reihe von Faktoren abhängig ist, die von einer adäquaten Ressourcenausstattung (Geld, Raum und Personal) über vielfältige Angebote und Anreize für die Lotsen (Maßnahmen zur Qualifizierung, Angebote zum Erfahrungsaustausch, Anerkennung, Auslagenerstattung und Vergütung) bis zur institutionellen Anbindung und Vernetzung reichen. Lotsen müssen daher in der Regel über die Ausbildung hinaus begleitet werden, wenn das Engagement nachhaltig sein soll.

Lotsenprojekte bieten angesichts eines zumeist überdurchschnittlichen Anteils von Frauen die Chance, die Kompetenzen und Potenziale von Migrantinnen stärker zu würdigen und für die kommunale Integrationsarbeit zu nutzen. Allerdings können dadurch auch „strukturelle Ungleichgewichte“ entstehen. Es sollten daher Überlegungen angestellt werden, „wie spezifische Ansprache- und Zugangswege gestaltet werden müssen, um auch männliche Migranten zur Teilnahme an Integrationsbegleiterprojekten zu gewinnen“ (Huth 2007, S. 51). Das gilt umso mehr, als neuere Forschungen auf die besondere Bedeutung der Väter für die sprachliche und kognitive Entwicklung von Kindern in Migrantenfamilien verweisen (vgl. Leyendecker 2011).

Bei den Projektkommunen werden insbesondere von den Landkreisen Göttingen, Höxter und Main-Kinzig sowie der Stadt Schwäbisch Gmünd im Ostalbkreis besondere Anstrengungen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten unternommen:

Im Rahmen eines Projekts des Landkreises Göttingen wurden 2010/2011 zehn Frauen mit Migrationshintergrund zu Elternlotsen qualifiziert. Diese sollen eine Brückenfunktion in der Integrationsarbeit der Stadt Duderstadt übernehmen, die Zusammenarbeit zwischen Kindertagesstätten, Schulen und Eltern fördern und die Bildungsintegration der Schüler mit Migrationshintergrund nachhaltig verbessern. Die Stadt Hann. Münden ist an dem Projekt nicht beteiligt. Im Main-Kinzig-Kreis wurden im Jahr 2011 15 Frauen und Männer mit Migrationshintergrund zu Integrationslotsen qualifiziert. Zu ihren Aufgaben gehört die Unterstützung von Migranten bei Alltagserledigungen und der Kommunikation mit Behörden, Ärzten, Kindergarten, Ausbildungsorganisationen und Arbeitgebern. Unter den 14 Integrationslotsen waren auch zwei Frauen aus Schlüchtern, von denen noch eine aktiv ist.

Im Kreis Höxter wurden im Rahmen des KOMM-IN-Projekts „Bürgerschaftliches Engagement und interkommunale Zusammenarbeit“ 2010/2011 Befragungen von Migranten und Verantwortlichen in der Kommunalverwaltung zum bürgerschaftlichen Engagement von Migranten durchgeführt. In fünf Städten des Kreises wurden Workshops mit Vertretern von Migrantenorganisationen, Vereinen und Organisationen, Wohlfahrtsverbänden, Kommunen, Kindergärten und Schulen durchgeführt, um das gegenseitige Kennenlernen und die Vernetzung vor Ort zu fördern (vgl. Kreis Höxter 2011). In einer Broschüre werden engagierte Personen mit Migrationshintergrund, aber auch Ansprechpartner in der Kommunalverwaltung oder bei den Wohlfahrtsverbänden vorgestellt, an die sich Hilfesuchende wenden können (Integrationsbüro des Kreises Höxter o.J.).

Die Stadt Schwäbisch Gmünd bietet Bürgerinnen und Bürgern, die sich in ihrer Stadt oder in ihrem Stadtteil engagieren möchten, seit 2005 die Möglichkeit einer Ausbildung zum Bürgermentoren. Mittlerweile wurden 54 Bürgermentoren ausgebildet, die vorwiegend eigene Projekte vorantreiben, aber über Treffen und Stammtische in Verbindung bleiben. Interessierten Bürgern werden in einem Kurs theoretische Kenntnisse und praktische Hilfestellungen in den Bereichen Projektentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation sowie ein vertiefter Einblick in die Arbeit unterschiedlicher Institutionen und Einrichtungen vermittelt. Mentorentrainer begleiten die Bürgermentoren während des Kurses und helfen ihnen anschließend beim praktischen Einstieg in die Tätigkeit. Sie leisten Hilfestellungen bei Verbindungen zu Vereinen, Organisationen und Initiativen, bieten Anregungen und Unterstützung hinsichtlich möglicher Handlungsfelder für Projekte und binden Bürgermentoren in die Netzwerkarbeit ein.<sup>71</sup>

Mit der gezielten Ansprache von interessierten Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund ist es gelungen, diese stärker in das bürgerschaftliche Engagement der Stadt einzubinden:

*„Vor zwei Jahren haben wir einen Bürgermentoren-Kurs angeboten. Bürgermentoren im bürgerschaftlichen Engagement, dies ist ein Modell in Baden-Württemberg zur gesellschaftlichen Teilhabe. Menschen sollen durch eine Ausbildung befähigt und motiviert werden, ihre Herzensanliegen in Projekte umzusetzen. Mit dem Kollegen von der Caritas habe ich überlegt, einen Kurs für Migranten oder Menschen, die im Migrantenbereich Projekte starten möchten bzw. sich dafür interessieren, anzubieten. Dieser Bürgermentorenkurs war sehr erfolgreich. 13 Teilnehmer/innen haben teilgenommen und alle sind verschiedenartig aktiv, egal ob beim Alevitischen Verein, im Frauenforum, im Integrationsbeirat oder bei uns auf dem Hardt, indem sie kleine Projekte starten. Einer der Teilnehmer hat im letzten Jahr einen Bürgerverein auf dem Hardt mitbegründet. Das war für mich ganz toll, weil ich gesehen habe, dass die Ausbildung direkte Früchte trägt. Es braucht oft nur einen kleinen Anstoß und dann marschieren die Engagierten los und gestalten ihr Umfeld. Dann ist Integration kein theoretisches Thema mehr, sondern sie passiert - Integration durch Teilhabe" (Birgit Bormann, Leiterin des Familien- und Nachbarschaftszentrums im Stadtteil Hardt in Schwäbisch Gmünd, Gespräch am 20.09.2012 in Schwäbisch Gmünd).*

In den Projektkommunen gibt es allerdings bislang keine Auswertungen zu den Wirkungen und den Erfolgsfaktoren von Lotsen-, Paten- und Mentorenmodellen. In den Gesprächen vor Ort zeigten sich durchaus unterschiedliche Perspektiven bei Lotsen und Mentoren, Vertretern der professionellen Migrationssozialarbeit und Verantwortlichen der kommunalen Integrationsarbeit.

In Höxter und Schwäbisch Gmünd hat die Mentoren- und Lotsenausbildung die Selbstorganisation und die Projektentwicklung von Migranten nachhaltig gefördert.

### **Gute Praxis: Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, Stadt Schwäbisch Gmünd und Kreis Höxter**

Die Stadt Schwäbisch Gmünd und der Kreis Höxter haben besondere Anstrengungen unternommen, um das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund zu erheben, zu fördern und auch öffentlich sichtbar zu machen. Diese Aktivitäten sind zum Teil verknüpft mit Maßnahmen zur Förderung von Migrantensorganisationen und zur Öffnung ehrenamtlicher Organisationen auch für Bürger mit Migrationshintergrund. In Schwäbisch Gmünd erschließt die Verzahnung einer aktiven und strategisch ausgerichteten Integrationspolitik, einer sozialraum- und

<sup>71</sup> Allgemeine Informationen zum Bürgermentorat und einzelnen Bürgermentoren bietet die folgende Webseite: [www.schwaebisch-gmuend.de/4340-Mentoren.html](http://www.schwaebisch-gmuend.de/4340-Mentoren.html).  
Siehe zu Bürgermentoren in Schwäbisch Gmünd auch: Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2012, S. 15.

beteiligungsorientierten Stadtentwicklungspolitik und einer nachhaltigen Politik zur Förderung und Wertschätzung des bürgerschaftlichen Engagements besondere Potenziale für ein „aktives Zusammenleben“ in einer integrierten Stadtgesellschaft.<sup>72</sup>

### **Migrantenorganisationen**

Die Bedeutung von Migrantenorganisationen als Ort der Selbsthilfe und des bürgerschaftlichen Engagements wird zunehmend anerkannt. Die lokale Unterstützung und Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen fügt sich dabei in die deutsche Tradition der kommunalen Selbstverwaltung ein, 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.

Migrantenorganisationen werden heute in einer Vielfalt von möglichen Funktionen adressiert. In integrationspolitischer Hinsicht sollen sie mit selbst organisierten, ehrenamtlichen und niedrigschwelligen Beratungs- und Betreuungsangeboten auf besondere soziale Bedarfslagen reagieren und damit auch die öffentlichen Haushalte entlasten. Zugleich sollen sie als Brückenbauer zwischen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und zentralen Institutionen der Aufnahmegesellschaft fungieren und die mangelnde interkulturelle Öffnung der Regeleinrichtungen kompensieren. Trotzdem sind erfolgreiche, zukunftsweisende und nachhaltige Formen der Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bislang noch eher die Ausnahme.

In den beteiligten Kommunen gibt es eine eher geringe Anzahl an Migrantenorganisationen. Lediglich in Schwäbisch Gmünd sind derzeit rund 50 Eigenorganisationen von Migranten aktiv. In den übrigen Kommunen beschränkt sich die Zahl der Migrantenorganisationen auf einige Kulturvereine und religiöse Vereinigungen. Die Schwierigkeiten der Selbstorganisation werden in den Kommunen vor allem mit den besonderen Bedingungen ländlicher Räume, der geringeren Bevölkerungsdichte sowie mit mangelnden personellen Ressourcen der Migranten begründet (vgl. Schader-Stiftung 2012, S. 39).

In Schwäbisch Gmünd erfolgt der Austausch zwischen Stadtverwaltung und Migrantenorganisationen insbesondere über den Integrationsbeirat und auf Stadtteilebene. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Verein „Aussiedler helfen Aussiedlern“ (AhA), der wesentliche Impulse aus der Gemeinwesenarbeit in den Stadtteilen Hardt und Oststadt sowie dem Bürgermentorenprojekt der Stadt erhalten hat (siehe Kapitel „Wohnen und sozialräumliche Integration“). Hauptziel des 2005 gegründeten Vereins ist die Unterstützung von Migranten aus russischsprachigen Herkunftsländern in allen Lebensbereichen. Der Verein bietet im Familien- und Nachbarschaftszentrum Hardt (FuN) ein vielfältiges Angebot für Kinder, Jugendliche, Senioren und Familien an. Inzwischen ist der Verein auch im Stadtteilzentrum Ost tätig.

In Höxter gibt es eine engere Kooperation zwischen dem Integrationsbüro des Kreises und dem von (Spät-)Aussiedlern und Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion gegründeten Verein „Brücke-MOCT“. Ziel des Vereins ist es, „die Isolation und Benachteiligung von Migranten aufzuheben sowie deren Eigeninitiative, Fähigkeiten und Kompetenzen zu fördern“.<sup>73</sup> Brücke-MOCT ist im Juni 2009 im Zusammenhang mit dem ESF-geförderten Modellprojekt „Perestrojka“ zur Ausbildung von Integrationslotsen gegründet worden, um das bürgerschaftliche Engagement in einem Verein zu institutionalisieren und zu verstetigen.

<sup>72</sup> Im Integrationskonzept der Stadt Schwäbisch Gmünd ist das Handlungsfeld „Aktives Zusammenleben“ eines von sechs zentralen Handlungsfeldern. Die von der Expertengruppe des Handlungsfelds beschriebene Vision lautet: „Egal wie verschieden wir alle sind, wir leben gemeinsam in Schwäbisch Gmünd ... und alle machen mit“ (Stadt Schwäbisch Gmünd 2009, S. 31).

<sup>73</sup> Brücke-MOCT e.V.: Geschichte. [www.bruecke-hoexter.de/22517698beof96927/index.html](http://www.bruecke-hoexter.de/22517698beof96927/index.html).

In Stendal gibt es seit einigen Jahren eine engere Kooperation zwischen dem Netzwerk Migration und der „Stendaler Migranteninitiative“ (SteMi). Die Stendaler Migranteninitiative hat sich im Herbst 2008 nach den Veranstaltungen zur Interkulturellen Woche gebildet, um den Austausch zwischen den Migrantinnen und Migranten zu fördern und das Zusammenleben mit den Einheimischen toleranter und integrativer zu gestalten. Mitglieder der Initiative unterstützen Projekte und Workshops zum interkulturellen Lernen an Schulen und Kindertagesstätten und versuchen, das Thema Zuwanderung und Integration stärker in die Öffentlichkeit zu tragen. Die Stendaler Migranteninitiative ist Mitglied im Landesnetzwerk der Migrantinnen- und Migrantenorganisationen Sachsen-Anhalt (LAMSA).

In den Städten Bad Kissingen, Bergen, Hann. Münden und Schlüchtern gibt es bislang keine Kooperation zwischen Kommune und Migrantenorganisationen. Zu den Gründen gehören vor allem die mangelnde Selbstorganisation der Migranten, aber auch die fehlende Institutionalisierung einer kommunalen Integrationsarbeit. In Hann. Münden bestehen allerdings enge Kontakte zwischen dem DITIB-Moscheeverein und anderen Akteuren der Integrations- und Präventionsarbeit (Integrationsbeauftragter des Landkreises Göttingen, Moscheebeauftragter der Polizei, DRK-Kreisverband Münden). In Schlüchtern gibt es einen intensiven Kontakt zwischen dem Jugendbüro „Check-In“ und einer Frauengruppe der lokalen DITIB-Moschee. In Bergen beteiligen sich Vertreter der Bevölkerungsgruppe kurdischstämmiger Yeziden am Runden Tisch 2000.

Eine besondere Form der Kooperation zwischen Kommunen und Migrantenorganisationen bildet das im Januar 2009 gegründete Deutsch-Türkische Netzwerk Ostalb (DTN-Ostalb). Das Netzwerk ist ein Zusammenschluss verschiedener kommunaler Einrichtungen, Organisationen und Vereine. Zu den Mitgliedern gehören die DITIB-Moscheen im Landkreis, der Kreisjugendring Ostalb, der Stadtjugendring Heubach, die Polizeidirektion Aalen sowie die Integrationsbeauftragten des Landratsamtes Ostalbkreis und der großen Kreisstädte Aalen, Schwäbisch Gmünd und Ellwangen. Alle Beteiligten setzen sich für eine Verbesserung der Integration von Migranten türkischer Herkunft ein. Besonders bemerkenswert im Sinne einer aktiven Anerkennungskultur ist das Ausstellungsprojekt „Wir sind zu Hause im Ostalbkreis“, in dem Frauen und Männer türkischer Herkunft als Beispiele gelungener Integration vorgestellt werden (siehe Kapitel „Anerkennungs- und Willkommenskultur“).<sup>74</sup>

In den Projektkommunen gibt es verschiedene Formen einer institutionalisierten Engagementförderung. Hierzu gehören Bürgertreffs und Stadtteilzentren in Projektgebieten der „Sozialen Stadt“ (Hann. Münden), lokale Bündnisse für Familien (Höxter), Mehrgenerationenhäuser (Bad Kissingen) und Stadtteilzentren (Schwäbisch Gmünd). In Hann. Münden gehören der Verein Bürgertreff und die Stadtteilzentren zu den zentralen Elementen und Ergebnissen einer Förderung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ – allerdings mit sehr unterschiedlichen Wirkungen (siehe Kapitel „Wohnen und sozialräumliche Integration“). In der Stadt Bad Kissingen wird das vom Frauen-Netzwerk des Landkreises getragene Mehrgenerationenhaus auch als interkulturelle Begegnungsstätte genutzt (z.B. Café International). In Höxter haben das Bündnis für Familie und Generationen und das Familienbüro der Stadt im Jahr 2012 erstmals ein Familienfest organisiert, das nach Einschätzung mehrerer Befragter das interkulturelle Zusammenleben positiv beeinflusst hat.

Ansätze einer stärker konzeptionell getragenen und strategisch ausgerichteten Engagementförderung gibt es vor allem in der Stadt Schwäbisch Gmünd und im Landkreis Bad Kissingen. Die Stadt Schwäbisch Gmünd hat mit der vom Gemeinderat beschlossenen Gesamtkonzeption zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und einer beim Oberbürgermeister eingerichteten

---

<sup>74</sup> Siehe auch die Broschüre zur Ausstellung: [www.ostalbkreis.de/sixcms/media.php/26/Broschuere-DTN.pdf](http://www.ostalbkreis.de/sixcms/media.php/26/Broschuere-DTN.pdf).

Stabsstelle grundlegende Voraussetzungen geschaffen, um das bürgerschaftliche Engagement in der Stadt durch eine Vielzahl von Maßnahmen weiter zu entwickeln. Engagementpotenziale von Migranten stehen hierbei zwar nicht im Vordergrund, aber eine stärkere Verzahnung von Integrations- und Engagementpolitik würde neue Perspektiven für eine zukunftsorientierte und nachhaltige Stadtentwicklungs- und Diversitätspolitik bieten.

Im Landkreis Bad Kissingen soll das Netzwerk Bürgerengagement in den kommenden Jahren vor dem Hintergrund großer demografischer Umbrüche den Aufbau nachhaltiger Strukturen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements auf Gemeinde- und Landkreisebene initiieren und professionell begleiten. Zentrales Ziel des Netzwerks ist es, bereits bestehendes Engagement zu unterstützen und neue Formen des bürgerschaftlichen Engagements zu fördern. Geplant sind u.a. der Aufbau eines Netzwerks auf Gemeinde- und Landkreisebene, die Konzeption und Durchführung von Fortbildungen für Engagierte, Vernetzungstreffen auf Gemeinde- und Landkreisebene sowie der Aufbau einer Servicestelle für den Landkreis Bad Kissingen. Auch hier besteht das (noch nicht ausgeschöpfte) Potenzial in einer Verknüpfung von Integrations- und Engagementpolitik.

### **Integrationspotenziale von Sportvereinen**

Dem Sport wird in der politischen und gesellschaftlichen Debatte ein besonders großes Integrationspotenzial zugeschrieben.<sup>75</sup> Das liegt vor allem daran, dass dieser – wie kein anderer Bereich der Gesellschaft – Menschen aus den verschiedensten Bevölkerungsgruppen anspricht und zusammenführt. Mit seinen knapp 28 Millionen Mitgliedern bildet das Sportvereinswesen „die größte Personenvereinigung in Deutschland“ und repräsentiert damit etwas mehr als ein Drittel der Bevölkerung (Braun/Nobis 2011, S. 13).<sup>76</sup> Die Daten der Freiwilligensurveys lassen zudem erkennen, dass im Bereich Sport und Bewegung die mit Abstand meisten Befragten aktiv sind – mit steigender Tendenz. Im Jahr 2009 beteiligten sich 41,9 Prozent der über 14-Jährigen in irgendeiner Weise in diesem Bereich, ein Anstieg um mehr als fünf Prozent gegenüber dem Jahr 1999 (ebd.).

Laut Sportentwicklungsbericht 2009/2010, der von Christoph Breuer (2011) von der Deutschen Sporthochschule Köln (DSHS) im Auftrag des Deutschen Olympischen Sportbunds (DOSB) erarbeitet worden ist, haben von den Mitgliedern in Sportvereinen 2,6 Millionen einen Migrationshintergrund (9,3 %). In keinem Engagementbereich sind mehr Migrantinnen und Migranten aktiv und in kaum einem anderen Bereich dürften die Kontakte mit der einheimischen deutschen Bevölkerung ähnlich intensiv sein. Verglichen mit einem Bevölkerungsanteil von 19,3 Prozent auf Bundesebene (2008) sind Migranten in Sportvereinen allerdings nach wie vor deutlich unterrepräsentiert, insbesondere bei Frauen und Senioren. Insgesamt haben 4,7 Prozent der ehrenamtlich Engagierten in Sportvereinen einen Migrationshintergrund – allerdings mit deutlich steigender Tendenz (vgl. Breuer/Wicker 2011a, S. 25f.).

Eine sportbezogene Sonderauswertung des Freiwilligensurveys 2009 deutet zudem darauf hin, dass es bei Personen mit Migrationshintergrund, die bereits Aufgaben im Bereich Sport und Bewegung übernommen haben, ein überdurchschnittlich hohes Engagementpotenzial gibt, dass von den Vereinen noch erschlossen werden kann (vgl. Braun/Nobis 2011, S. 17).

In einigen Forschungsarbeiten wird die besondere Bedeutung von Vereinen in Kleinstädten und Gemeinden ländlicher Regionen „für den Integrationsprozess von Migrantinnen und Migranten“ (Schader-Stiftung [ILS/IRS] 2011) sowie die „ausnehmend hohe Bedeutung des Vereinswesens für die Intergruppenbeziehungen und das soziale Klima“ (Hüttermann 2010, S. 24) hervorgehoben,

---

<sup>75</sup> Siehe z.B. den Nationalen Integrationsplan (2007) und den Nationalen Aktionsplan Integration (2011) (Bundesregierung 2007; 2011).

<sup>76</sup> Im Deutschen Olympischen Sportbund (DSOB) waren im Jahr 2012 – vermittelt über die Landessportbünde – insgesamt 91.080 Vereine angeschlossen, in denen wiederum 23,7 Millionen Menschen organisiert waren. Insgesamt wurden im DSOB 27,8 Millionen individuelle Mitgliedschaften gezählt (vgl. DOSB 2012).

ohne diese Bewertungen näher zu spezifizieren. Die Erhebungen in den Projektkommunen belegen allerdings, dass diese Einschätzungen vor allem auf Sportvereine zutreffen. Ein Vergleich der Daten zu den Mitgliedern mit Migrationshintergrund in Sportvereinen und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt<sup>77</sup> deutet zudem darauf hin, dass es Sportvereinen in Kleinstädten offenbar in höherem Maße als Vereinen in Groß- und Mittelstädten gelingt, Menschen mit Migrationshintergrund als Mitglieder zu gewinnen.

Die Integrationspotenziale der (Sport-)Vereine in den Projektkommunen wurden unter anderem in Gesprächen mit Vertretern des Stadtverbands Sport Schwäbisch Gmünd, des Vereinsbeirats der Stadt Bad Kissingen sowie mit den Vorsitzenden einiger traditioneller Sportvereine und ethnisch-religiöser Fußballvereine thematisiert (insbesondere in Bergen und Höxter). Mit Ausnahme eines Interviews mit der ersten Vorsitzenden des LandFrauenvereins Bergen und Umgebung konzentrierten sich die Gespräche in der Erhebungsphase auf Sportvereine, da den eher traditionsorientierten Vereinen über Einzelfälle hinaus keine besondere empirische Bedeutung für die Integration von Migranten zukommt (zu den Integrationspotenzialen der Freiwilligen Feuerwehr siehe nachfolgenden Abschnitt).<sup>78</sup>

Die Ergebnisse der Gespräche in den Projektkommunen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die erste Generation der Migranten ist wenig in Vereinen organisiert. In der zweiten Generation ist demgegenüber ein deutlich größeres Interesse vorhanden. Kinder und Jugendliche werden häufig über die Schule für die Vereinsmitgliedschaft angeworben. Als besonders erfolgreich erwiesen haben sich niedrigschwellige Sportangebote und Schnuppermitgliedschaften.
- Den Sportvereinen gelingt es offenbar überwiegend gut, Migranten der zweiten Generation in die Vereine zu integrieren. Das gilt insbesondere für Vereine in Ortsteilen mit einem vergleichsweise hohen Anteil von Migranten sowie für einige Ballsportarten (Fußball, Handball, Basketball) und Kampfsportarten (Boxen; siehe auch das Gute-Praxis-Beispiel Sambo).
- Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund sind in den Sportvereinen der Projektkommunen unterrepräsentiert. Allerdings zeigt das Beispiel der Handballabteilung des TuS Bergen mit einem sehr hohen Anteil kurdisch-yezidischer Mädchen, dass Integration gelingen kann, wenn engagierte Schlüsselpersonen ein besonderes Vertrauensverhältnis aufbauen können.
- Die mangelnde Offenheit traditioneller Sportvereine und das Interesse von Zuwanderern an der Schaffung eines Rahmens zur Pflege der eigenen Kultur haben in der Vergangenheit in einigen Projektkommunen zur Gründung ethnischer Fußballvereine geführt (z.B. FC Firat Bergen, Türkisch-Internationale Gemeinschaft Brakel im Kreis Höxter).
- Mit der Gründung eigenethnischer Sportvereine entstehen Konkurrenzsituationen, die Abgrenzungen und Konflikte fördern (Konkurrenz um die Nutzung von Trainingsplätzen und Sporthallen, Konkurrenz um Spieler/innen). Das gilt insbesondere dann, wenn diese Vereine ausgebildete Jugendliche abwerben, um sie in höheren Spielklassen einzusetzen (wie z.B. in Bergen).<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Siehe hierzu die Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Gesemann/Roth 2009a: 15 [Tabelle 1]) und zum Migrantenanteil in Sportvereinen nach Gemeindegrößen (Breuer/Wicker 2011b, S. 69).

<sup>78</sup> Für das interkulturelle Verständnis und das soziale Miteinander kann der Brückenbau zwischen lokalen Vereinen und Migranten trotzdem bedeutsam sein, auch wenn er nicht immer dazu führt, Migrantinnen und Migranten als Mitglieder zu gewinnen (siehe z.B. die Interkulturelle Schreibwerkstatt des LandFrauen-Kreisverbands Celle im Kapitel „Anerkennungs- und Willkommenskultur“).

<sup>79</sup> Zu den ambivalenten Wirkungen der Selbstorganisation von Migranten in eigenen Sportvereinen auf das soziale Miteinander von Einheimischen und Zuwanderern siehe insbesondere die Veröffentlichungen von Stahl (2009; 2011).



- Die Konkurrenz um die Gewinnung von Migranten kann aber auch die interkulturelle Öffnung der Vereine befördern und zur Bildung interkultureller Brücken beitragen. In Bergen und Hann. Münden sind beispielsweise Vorstandsmitglieder des Yezidischen Kulturvereins bzw. des Türkisch-Islamischen Kulturvereins zugleich als Trainer in den örtlichen Fußballvereinen tätig.<sup>80</sup>
- Brückenpersonen kommt bei der interkulturellen Öffnung der Vereine und der Gewinnung von Migrantinnen und Migranten eine besondere Bedeutung zu. Die Einbindung von Migranten in Vereinsvorständen und als Übungsleiter im Sportbetrieb bieten daher die besten Voraussetzungen, um die Integrationspotenziale von Sportvereinen zu erschließen.

Sportvereine in Kleinstädten und Gemeinden stehen laut Sportentwicklungsbericht 2009/2010 vor besonderen Herausforderungen: Diese reichen von einer stärkeren Ausprägung von Personalproblemen<sup>81</sup> über „Probleme im Bereich der Bindung und Gewinnung von Mitgliedern, der zeitlichen Verfügbarkeit und des Zustands der Sportstätten sowie der örtlichen Konkurrenz durch andere Vereine und kommerzielle Sportanbieter“ (Breuer/Wicker 2011b, S. 57). Zusätzlich unter Druck geraten die Vereine zudem durch die Ausweitung von Ganztagsangeboten an Schulen. Sportvereine in ländlichen Regionen, die vom demografischen und strukturellen Wandel besonders betroffen sind, sehen sich daher zunehmend gefordert, durch eine Kooperation mit anderen Vereinen und eine stärkere Erschließung bislang eher vernachlässigter Zielgruppen ihre Zukunft zu sichern.

#### **Gute Praxis: Die Sambo-Abteilung des TSV Kissingen**

Im TSV Kissingen wurde seit Ende der 1990er Jahre eine Sambo-Abteilung aufgebaut. Sambo ist eine Kampfsportart, die ursprünglich in der sowjetischen Armee entwickelt wurde, um die Nahkampf Ausbildung zu verbessern. Durch einen engagierten, aus Kasachstan zugewanderten Sportlehrer gelang es in den 1990er Jahren, sozial auffällige und deviante junge Spätaussiedler in eine organisierte Kampfsportgruppe einzubinden. Mittlerweile ist die Sambo-Abteilung in den TSV Kissingen integriert und erzielt bei deutschen und internationalen Turnieren erstklassige Ergebnisse. Die Integration der zunächst überwiegend aus der Sowjetunion zugewanderten Sportler in den Kissinger Traditionsverein verlief nicht problemlos. Dissens gab und gibt es beispielsweise um die Nutzung von Sporthallen und um die finanzielle Unterstützung des Vereins für Reisen der Sportler zu internationalen Meisterschaften. Allerdings gelang es dem Verein, durch den Zuwachs der Sambo-Sportler die schrumpfende Mitgliederzahl zu stabilisieren. Mittlerweile wird die Sambo-Abteilung auch von Sportlern anderer Herkunftsgruppen in Bad Kissingen frequentiert. Der zugewanderte Leiter der Sambo-Abteilung arbeitet beruflich als Streetworker im „Kissinger Integrationsprojekt“; darüber hinaus ist er als Sambo-Bundestrainer aktiv.

#### **Freiwillige Feuerwehr**

In den Feuerwehren sind bundesweit insgesamt mehr als 1,3 Millionen Menschen aktiv engagiert, davon mehr als drei Viertel in den Freiwilligen Feuerwehren und knapp ein Fünftel in den Jugendfeuerwehren. Der Anteil der Mitglieder in Berufsfeuerwehren, die zumeist auf Großstädte beschränkt sind, liegt demgegenüber nur bei etwas mehr als zwei Prozent. In Deutschland sind die Feuerwehren Einrichtungen, die von Städten und Gemeinden vorzuhalten sind. Ihre Aufgaben sind in den Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzgesetzen der Länder geregelt. Die Freiwillige Feuerwehr ist eine öffentliche Feuerwehr, die aus ehrenamtlichen Einsatzkräften

<sup>80</sup> Diese Beobachtung bestätigt Befunde der Integrationsforschung, dass Migrantinnen und Migranten, die für die eigene ethnische oder religiöse Gemeinschaft aktiv sind, eine höhere Bereitschaft zeigen, sich auch in anderen Zusammenhängen zu engagieren.

<sup>81</sup> Dazu gehören die Gewinnung und Bindung von ehrenamtlichen Funktionsträgern, jugendlichen Leistungssportlern, Übungsleitern und Trainern sowie Kampfrichtern und Schiedsrichtern.

besteht und zumeist keine ständige Wachbereitschaft hat. In größeren Mittelstädten verfügen die freiwilligen Feuerwehren demgegenüber vielfach auch über einige hauptberufliche Kräfte.

Mit einer Engagementquote von 3,1 Prozent gehört der Bereich Freiwillige Feuerwehr und Rettungsdienste zu den Bereichen mittlerer Bedeutung in Deutschland. Dieser Engagementbereich ist nicht nur durch starke Stadt-Land-Unterschiede, sondern auch durch eine Reihe weiterer Besonderheiten gekennzeichnet. Er stützt sich vor allem auf junge Leute und Erwerbstätige, ist besonders stark von Männern geprägt, mit hohen Anforderungen an Bildung und Weiterbildung verbunden, erfordert eine hohe Einsatzbereitschaft und Belastbarkeit und zeichnet sich durch eine sehr lange Dauer des Engagements aus. Diese Besonderheiten gehören zu den Gründen, warum es bislang nur in geringem Maße gelingt, Menschen mit geringer und mittlerer Bildung, darunter auch viele Menschen mit Migrationshintergrund, für ein Engagement in diesem Bereich zu gewinnen. Für das freiwillige Engagement von Migranten ist der Bereich Feuerwehr/Rettungsdienste bislang nur von geringer Bedeutung (vgl. Gensicke et al. 2010; siehe auch Gesemann 2013b).

Das Thema der Integration von Migrantinnen und Migranten in den Freiwilligen Feuerwehren wurde in den Projektkommunen schwerpunktmäßig nur in zwei Gesprächen behandelt: mit dem Ortsbrandmeister und dem Jugendfeuerwehrwart in Bergen sowie mit dem Stadtjugendfeuerwehrwart und dem Unterverbandsjugendfeuerwehrwart in Schlüchtern. In den anderen Kommunen spielte das Thema in Gesprächen mit Vertretern der Stadt- und Kreisverwaltung (Höxter, Stendal) sowie Vereinsbeiräten (Bad Kissingen) eine Rolle. Es wurde deutlich, dass die Freiwillige Feuerwehr eine hohe Bedeutung für das Selbstverständnis und die Daseinsvorsorge der Kommunen hat. Migranten sind in diesen Einrichtungen bislang allerdings kaum vertreten; wenn Zahlen genannt werden, liegen diese bei etwa zwei bis drei Prozent der Mitglieder. Die für die Freiwillige Feuerwehr zuständige Leiterin des Ordnungsamtes der Stadt Stendal berichtete allerdings, dass sich in den Ortsteilen viele Spätaussiedler in der Freiwilligen Feuerwehr engagieren.

Von den Gesprächspartnern wurde hervorgehoben, *„dass die Feuerwehr immer noch einer der wichtigen Eckpfeiler des gesellschaftlichen Zusammenlebens in den Ortschaften ist“* (Heiko Kirchner, Stadtjugendfeuerwehrwart in Schlüchtern, Gespräch am 27.09.2012 in Schlüchtern). Obwohl es in den Projektkommunen zurzeit immer noch genug Freiwillige gibt, die sich in den Feuerwehren engagieren, macht sich der demografische Wandel auch in diesem Bereich bemerkbar. Angesichts dieser Entwicklungen wurden in den vergangenen Jahren vielerorts die Anstrengungen verstärkt, um Kinder und Jugendliche durch den Aufbau von Kinder- und Jugendfeuerwehren frühzeitig an die Feuerwehr heranzuführen und neue Zielgruppen zu erschließen (insbesondere Frauen und Migranten). Diese Strategien haben bundesweit bislang nur eine begrenzte Wirksamkeit entfaltet, wobei sich lokal und regional große Unterschiede bei den Ergebnissen zeigen. In den Projektkommunen sind entsprechende Initiativen noch nicht sehr weit gediehen. In den Gesprächen vor Ort wurde eine Reihe von Gründen für die geringe Repräsentanz von Migranten in der Feuerwehr genannt:

- Kaum Kenntnisse bei Migranten über die Organisation der Freiwilligen Feuerwehr in Deutschland: Viele Migranten haben nur geringe Kenntnisse über Angebote und Möglichkeiten von Hilfsorganisationen wie der Freiwilligen Feuerwehr.
- Geringer Bekanntheitsgrad des ehrenamtlichen Engagements in der Feuerwehr: Viele Migranten kennen diese Tradition des ehrenamtlichen Engagements nicht aus ihren Herkunftsländern. Allerdings zeigen sich selbst Zugezogene aus großstädtischen Räumen, die über Berufsfeuerwehren verfügen, manchmal überrascht, wenn sie erfahren, dass die Feuerwehr in ländlichen Räumen auf freiwilligem Engagement basiert.

- Wahrnehmung der Freiwilligen Feuerwehr als einer staatlichen oder staatsnahen Einrichtung: *„Menschen, die aus Kriegsgebieten oder aus Ländern mit politischen Unruhen kommen, sind meistens zu sehr gesättigt von staatlicher Gewalt oder staatlichen Einwirkungen auf das alltägliche Leben, als dass sie sich in eine – in ihrer Perspektive – quasi-militärische Einheit wie die Feuerwehr begeben wollen“ (Heiko Kirchner, Stadtjugendfeuerwehrwart in Schlüchtern, Gespräch am 27.09.2012 in Schlüchtern).*
- Ängste und Vorbehalte auf Seiten der Eltern: In den Gesprächen in der Stadt Bergen wurde hervorgehoben, dass es insbesondere bei kurdischen Yeziden Vorbehalte gegenüber der Feuerwehr und Ängste vor Kontrollverlusten gibt. Die Feuerwehr präsentiert sich nicht selten als eine Einrichtung, in der man sich unterzuordnen hat. Da die Regeln hier von ‚den Deutschen‘ aufgestellt werden, befürchten offenbar einige Eltern, dass sich ihre Kinder zu sehr diesen Regeln unterordnen müssen.
- Mangelnde Offenheit und Vorbehalte gegenüber Migranten in den Feuerwehren: In vielen Feuerwehren wird zwar die Meinung vertreten, dass man für alle offen sei, aber es mangelt häufig an der notwendigen Sensibilität und dem aktiven Zugehen auf Migrantinnen und Migranten: *„Da wird schlicht und einfach gesagt, wenn sie hier sind in der Jugendfeuerwehr, dann machen sie das, was wir auch machen, ansonsten können sie fortbleiben. [...] Hier fehlt das Nachdenken, das Schauen über den Tellerrand“ (Oliver Zimmermann, Unterverbandsjugendfeuerwehrwart Schlüchtern, Gespräch am 27.09.2012 in Schlüchtern).*

Ansatzpunkte für eine stärkere Erschließung der Potenziale von Migranten für die Feuerwehr wurden in den Projektkommunen vor allem in der frühen Ansprache von Kindern und Jugendlichen, der Kooperation mit Schulen und dem Austausch mit Migrantenorganisationen gesehen. Programme auf Bundes- und Landesebene<sup>82</sup> bieten dabei vielfältige Anregungen, Impulse und Unterstützung für eine interkulturelle Öffnung der Freiwilligen Feuerwehr (Empfehlungen, Leitlinien und ein mehrsprachiges Leitbild, Schulungsmaterialien für Multiplikatoren). Um diese aufnehmen und umsetzen zu können, bedarf es allerdings vor Ort engagierter Führungskräfte, die sich für eine stärkere Öffnung der Feuerwehr und die Gewinnung von Migranten als Mitglieder einsetzen. Darauf verweist auch der Präsident des Deutschen Feuerwehrverbandes: *„Ohne den Einsatz von Menschen, die sich für die interkulturelle Öffnung engagieren, sie vorleben, voranbringen und die Feuerwehren öffnen, ist diese Vielfalt nicht machbar“ (Kröger 2012, S. 11).*

### **Zwischenfazit**

Dem freiwilligen Engagement von Bürgern mit oder ohne Migrationsgeschichte kommt eine zentrale Bedeutung für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben insbesondere in ländlichen Regionen zu. Keine der großen gesellschaftlichen Herausforderungen (demografischer Wandel, Integration von Migranten, Stärkung der lokalen Demokratie) kann ohne die aktive Beteiligung und das freiwillige Engagement aller Bürgerinnen und Bürger erfolgreich bewältigt werden. Angesichts der zu erwartenden stark wachsenden Nachfrage in vielen Bereichen bedarf es einer stärkeren Förderung des freiwilligen Engagements insbesondere auch von Migranten durch eine Kultur der Anerkennung und Wertschätzung, eine interkulturelle Öffnung von Angeboten und Organisationen sowie eine stärkere Kooperation von Kommunalverwaltungen und Migrantenorganisationen.

In den Projektkommunen gibt es verschiedene, wenngleich nicht immer erfolgreiche Versuche, die Engagementbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger mit und ohne Migrationshintergrund für die

<sup>82</sup> Siehe z.B. die Fachempfehlung „Aufgaben und Tätigkeiten für Fachberater/in Integration in der Feuerwehr“ vom 27. März 2012 sowie die Projekte „Deine Feuerwehr – Unsere Feuerwehr! Für ein offenes Miteinander“ und „Miteinander reden“ des Deutschen Feuerwehrverbandes (DFV), die Kampagne „Unsere Welt ist bunt“ der Deutschen Jugendfeuerwehr (DJF) und die Aktivitäten der Niedersächsischen Jugendfeuerwehr (z.B. Entwicklung eines Konzepts zur interkulturellen Öffnung der Jugendfeuerwehren).

Entwicklung von Städten und Kreisen zu nutzen. Hierzu gehören Konzepte, Strategien und Netzwerke zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements (Schwäbisch Gmünd, Landkreis Bad Kissingen), Zukunftswerkstätten (Hann. Münden), Stadtteilarbeit (Hann. Münden, Schwäbisch Gmünd, Stendal), Lotsen- und Mentorenprojekte (Landkreis Göttingen, Main-Kinzig-Kreis, Schwäbisch Gmünd), Unterstützung von Migrantenorganisationen (Höxter, Schwäbisch Gmünd) und gemeinsame Feste (Schwäbisch Gmünd, Hann. Münden, Höxter). Besonders erfolgreich erscheinen diese Bemühungen dort, wo es aktive Brückenbauer gibt und wo Migranten als Bürgerinnen und Bürger mit ihren Potenzialen angesprochen und einbezogen werden, ohne auf ihren Migrationshintergrund reduziert zu werden.

Den lokalen Sportvereinen kommt in den Projektkommunen eine besondere Bedeutung für die Integration und Teilhabe von Migranten sowie die Beziehungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen und die Bildung von sozialem Vertrauen zu. Möglicherweise werden es in Zukunft vor allem die Sportvereine sein, die mit einem wachsenden Anteil von Migranten in verantwortlichen und ausführenden Positionen die lokale Vielfalt der Bevölkerung am stärksten widerspiegeln werden. Eine Verstärkung von Anstrengungen zur interkulturellen Öffnung der lokalen Vereine ist dabei erforderlich, um Integrationspotenziale in weiteren Bereichen (z.B. bei der Freiwilligen Feuerwehr) zu erschließen. Von einer aktiven Politik der Kommune zur Förderung von Vielfalt und der interkulturellen Öffnung der Verwaltung können dabei wichtige Impulse ausgehen.

Die Erfahrungen in den Projektkommunen zeigen, dass die aktive Förderung und 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. Erforderlich ist aber die Entwicklung einer Diversitätspolitik in den Kommunen, die Bildungs-, Engagement- und Integrationspolitik stärker miteinander verzahnt, Gelegenheiten und Räume für Begegnungen und Kooperationen auf Augenhöhe schafft, die interkulturelle Öffnung der lokalen Engagementstrukturen des ehrenamtlichen Engagements fördert und eine überzeugende Kommunikationsstrategie entwickelt, die deutlich macht, dass Vielfalt im Ehrenamt nicht nur erwünscht ist, sondern auch gelebt wird.

### **3.6 Religiöse Organisationen und Integration**

#### **Die Rolle von Religion im Integrationsprozess**

Religion hat im öffentlichen Raum der Projektkommunen eine ganz unterschiedliche Relevanz. Am deutlichsten und sichtbarsten wird sie dort, wo aktive Moscheevereine vorhanden sind (Hann. Münden, Höxter, Schlüchtern, Schwäbisch Gmünd). Vor allem in Bad Kissingen und Stendal gibt es große Gemeinschaften von (Spät-)Aussiedlern, die aus ihren Herkunftsländern in der ehemaligen Sowjetunion eine starke säkulare Prägung mitbringen oder dem russisch-orthodoxen Glauben zugewandt sind. Darüber hinaus finden sich unter den (Spät-)Aussiedlern auch protestantische Religionsgemeinschaften, zu denen Lutheraner, Mennoniten und Evangeliumschröten-Baptisten zählen und die sich insbesondere auf den nordwestdeutschen Raum konzentrieren (z.B. Kreis Höxter). Eine Sondergruppe bilden die in Bergen und dem Landkreis Celle zahlreich ansässigen kurdischstämmigen Yeziden, die sich in der zweiten Generation sozial und wirtschaftlich weitgehend integriert haben, aber an der überlieferten Religion und Kultur festhalten wollen.

Die Rolle von Religion im Migrationsprozess ist im vergangenen Jahrzehnt vor allem in einem globalen und nationalen Maßstab reflektiert worden. Auf der lokalen Ebene wird Religion in erster Linie in ihrer potenziellen Konflikthaftigkeit wahrgenommen, z.B. im Rahmen von Moscheebaukonflikten (vgl. Leggewie 2009). Daneben werden religiöse Organisationen instrumentell als Part-

ner in der lokalen Integrationsarbeit wahrgenommen. Nur wenige Erkenntnisse gibt es bislang explizit zu den Dynamiken in der Kooperation zwischen Kommunen und religiösen Vereinigungen (z.B. Schmid et al. 2008). Ein jüngst erschienener Sammelband von Nagel (2013) befasst sich anhand von Fallstudien mit dynamischen Entwicklungen in religiösen Migrantengemeinden in Deutschland und zeigt auf, wie diese Gemeinden sowohl eine Anpassungsfähigkeit an äußere Umstände ausprägen wie auch nach innen durch einen Wandel in den Formen des religiösen Lebens gekennzeichnet sind.

In den untersuchten Kommunen zeigen sich vielfältige integrationspolitische Aktivitäten in den Religionsgemeinschaften von Zugewanderten. Es ist aber unzureichend, das Thema Religion im lokalen Kontext auf integrationsrelevante Dienstleistungen zu verengen. Religionsgemeinschaften von Zugewanderten suchen zwar eine aktive Rolle als Akteure in der lokalen Integrationspolitik, möchten aber nicht einseitig auf diese Perspektive festgelegt werden. Sondern sie erwarten darüber hinaus Anerkennung als *Religionsgemeinschaft*, als Träger einer besonderen religiösen und kulturellen Tradition, die einen Beitrag zu den ethischen Fragen der Gesellschaft und Sinnfragen des Lebens leisten können. Da nicht zu erwarten ist, dass Religion als gewissermaßen „vormoderne Relikt“ im Verlauf des Integrationsprozesses von selbst verschwinden, sondern langfristig in all ihren stattfindenden Modifizierungen eine gewichtige Rolle im gesellschaftlichen Leben der Kommunen spielen wird (vgl. Rink 2008), sollen hier die Integrationspotenziale religiöser Gemeinschaften in einem eigenständigen Kapitel dargestellt werden.

### **Religiöse Organisationen als Akteure im kommunalen Integrationsprozess**

Die Religionsgemeinschaften von Zugewanderten sind in vielfacher Weise vor Ort integrationspolitisch aktiv. Besonders gilt dies für die Moscheevereine, deren Vertreter in Hann. Münden, Höxter, Schlüchtern und Schwäbisch Gmünd befragt wurden. Die besuchten Moscheevereine werden mittlerweile von Angehörigen der zweiten Generation geführt. Auch Frauen sind in den Vorständen vertreten. Diese Moscheevereine sind häufig aus der Gastarbeitergeneration hervorgegangen; eine Mittelschicht mit höherer Bildung wächst sukzessive heran (vgl. auch Schmid et al. 2008, S. 197).

Integration ist ein zentrales Thema in den Aktivitäten der Vereine. Die Aktivitäten beziehen sich sowohl auf die eigene Community, schließen darüber hinaus aber auch für das Gemeinwesen relevante Aspekte mit ein. Der Generationenwechsel in den Vereinsvorständen hat diesen Aktivitätszuwachs begünstigt:

*„Im Vorstand sind jetzt jüngere Leute. Dadurch ist vieles leichter geworden. Früher konnte unser erster Vorsitzender kein Deutsch. Die Zusammenarbeit mit den Kirchen, mit der Kommune, mit den verschiedenen Ämtern konnte dadurch nicht eins zu eins gemacht werden“ (Hasan Akman, Vorstandsmitglied im DITIB-Moscheeverein Hann. Münden, Gespräch am 04.09.2012 in Hann. Münden).*

Aktivitäten zur Verbesserung der Bildungssituation spielen eine prominente Rolle. Für Kinder und Jugendliche werden unterstützende Maßnahmen wie Hausaufgabenbetreuung und schulische Nachhilfe in den Moscheeräumen angeboten. Studenten der örtlichen Hochschule (Schwäbisch Gmünd) oder der Universität Göttingen (Hann. Münden) kommen mehrmals wöchentlich in die Moschee, um schulische Unterstützung zu leisten. Für Eltern werden Informationsveranstaltungen in Kooperation mit den Bildungseinrichtungen vor Ort organisiert (z.B. Schlüchtern, Schwäbisch Gmünd). Auch in der Berufsorientierung für Jugendliche sind die Moscheevereine wichtige lokale Kooperationspartner. Für Frauen werden Sprach- und Integrationskurse in den Räumen der Moscheevereine angeboten, um die Zugangsschwelle niedrig zu halten (z.B. Hann. Münden, Höxter, Schlüchtern). In Hann. Münden organisiert der örtliche Moscheeverein in Kooperation mit dem Deutschen Roten Kreuz eine regelmäßige örtliche Blutspendeaktion, an der sich in etwa jeweils zur

Hälfte Einheimische und Zugewanderte beteiligen (siehe Gute Praxis-Beispiel). Die Moscheevereine veranstalten Tage der offenen Tür, beteiligen sich an der Organisation von interkulturellen Begegnungen, leisten Informationsseminare z.B. für Polizeianwärter (Hann. Münden), beteiligen sich an Stadtfesten oder bringen sich mit besonderen Aktionen ein, z.B. die Ahmadiyya mit ihrem traditionellen Neujahrsfesten in Schlüchtern.

### **Gute Praxis: Blutspendeaktion des Moscheevereins in Hann. Münden**

Seit 2010 organisiert der Moscheeverein in Hann. Münden zusammen mit dem Deutschen Roten Kreuz gemeinsame Blutspendeaktionen. Durch die gemeinsame Aktion sollen auch Menschen mit Migrationshintergrund zum Blutspenden motiviert werden. Bei dieser gemeinsamen Veranstaltung stellt der Moscheeverein die Verpflegung für die Spender, um sicherzustellen, dass das Essen für Muslime kultisch zulässig ist. An die Spender werden Sticker mit einem roten Halbmond und dem Roten Kreuz verteilt, die sehr gut aufgenommen wurden. Mittlerweile wird diese Blutspendeaktion zu einer Kooperation mit insgesamt zehn Moscheen in der Region Südniedersachsen ausgeweitet.

Neben der zweiten Generation nehmen auch Frauen mittlerweile stärker eine gestaltende Funktion in den Moscheevereinen ein. Frauen sind in den Moscheevorständen repräsentiert. In Schlüchtern hat sich innerhalb des Moscheevereins eine eigenständige Frauengruppe gebildet, in der man gemeinschaftliche Aktivitäten plant und in die externe Gäste zu besonderen Themen eingeladen werden. Begleitet und unterstützt wird die Frauengruppe von der Leiterin des örtlichen Jugendzentrums und der Integrationsbeauftragten des Kreises. Auch für die Bildungsaufsteiger der zweiten Generation behält die Moschee ihre Relevanz. So erklärte eine junge türkischstämmige Frau, die soeben ein Studium der Betriebswirtschaftslehre abgeschlossen hatte und überregional auf Arbeitssuche war, wie sie das Veranstaltungsangebot in der Moschee wahrnehme: *„Die Menschen suchen die Nähe der Gemeinschaft. Die Moschee ist ein Ort, wo man etwas Gemeinsames machen kann. Man kann auch gute Bildungsveranstaltungen und kulturelle Veranstaltungen dort machen“* (Mitglied der Frauengruppe des DITIB-Moscheevereins in Schlüchtern).

Zumindest in der Stadt Schwäbisch Gmünd gibt es weitere Moscheevereine, die öffentlich kaum in Erscheinung treten und kommunal wenig eingebunden sind (Schmid et al. 2008: 154). Dazu gehören beispielsweise ein Moscheeverein der Milli Görüs, ein von bosnischen Muslimen gegründeter Moscheeverein sowie die ortsansässigen Aleviten, die ein eigenes „Alevitisches Kulturzentrum“ betreiben.

Von den zugewanderten (Spät-)Aussiedlern ist nur eine Minderheit religiös geprägt (vgl. auch Elwert 2013, S. 100). Auch die örtlichen Kirchen haben eine eher ungenaue Kenntnis darüber, welche (Spät-)Aussiedlerfamilien eigentlich zur Gemeinde gehören, da die Registrierung der Religionszugehörigkeit bei der Einreise und durch das innerkirchliche Meldewesen unpräzise erfolgte. Örtliche Pfarrer berichten, dass Kontakte zu (Spät-)Aussiedlern eher gelegentlich über Kasualien (Taufen, Konfirmationen, Beerdigungen) oder vereinzelt über Kontakte in konfessionellen Kindertageseinrichtungen entstehen. Die Distanz zur Kirche bleibe aber im Wesentlichen bestehen. Im Verlauf der Erhebungen entstanden keine Kontakte zu religiösen Gemeinschaften von (Spät-)Aussiedlern, da vor Ort keine entsprechende Organisationsstruktur vorhanden war.

Als integrationspolitisch distanziert dargestellt wurden in einigen Gesprächen Eigenorganisationen von protestantischen (Spät-)Aussiedlern.<sup>83</sup> Deren Religionsausübung wurde in der Vergangenheit in der Sowjetunion unterdrückt und mit Lagerhaft bedroht. Die verborgene Ausübung von

<sup>83</sup> Laut Schätzungen gehören circa 15 Prozent der (Spät-)Aussiedler in Deutschland freikirchlichen, evangelikalen Gemeinden an. Diese zeigen eine große Bandbreite: Neben Mennoniten und Baptisten als den größten Gruppen zählen zu ihnen auch Pfingstler, Neuapostolen und Methodisten (vgl. Elwert 2013, S. 101).

Religion ist insbesondere in der älteren Zuwanderergeneration noch sehr präsent. Das Gerüst an religiösen Regeln und Normen, das aus dem 19. Jahrhundert stammt, wurde nach Deutschland mitgebracht, wo es sich aber als nicht anschlussfähig an das hiesige Gemeindeleben erwies (vgl. Bleick 2008, S. 111f.). Einzelne Gemeinden der Mennoniten und der Baptisten leben daher zurückgezogen in so genannten Brüdergemeinden und versuchen, die traditionellen Normen zu bewahren.

In Bergen und im Landkreis Celle sind zahlreiche kurdischstämmige Yeziden ansässig. Sie leben teilweise bereits seit 40 Jahren im Landkreis und waren zunächst im Rahmen der Gastarbeitermigration in den 1970er Jahren gekommen. Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre gab es eine weitere große Zuwanderungswelle aufgrund der Kurdenverfolgungen in der Türkei. Der Vorstand des Yezidischen Kulturvereins in Bergen schätzte im Gespräch die Zahl der Yeziden im Ort auf 750 bis 800 Personen. Die Yeziden gelten als beruflich gut integriert; viele sind selbstständig tätig, vor allem in handwerklichen Berufen. Viele Yeziden gehen einer Berufstätigkeit außerhalb Bergens nach, wohnen aber dennoch weiterhin im Ort, da sie das Zusammenleben in der Community bevorzugen und die sozialen Bindungen bewahren wollen. In Bergen haben sie einen hohen Anteil an Wohneigentum. Begünstigend zur Integration der Yeziden hat sicherlich auch die Tatsache beigetragen, dass die Kettenmigration der 1970er bis 1990er Jahre abgeschlossen ist, da mittlerweile fast alle Yeziden aus der Türkei in Deutschland leben (siehe auch Affolderbach/Geisler 2007, S. 25). Die Möglichkeit der religiösen Selbstbestimmung in Deutschland findet bei den Yeziden eine hohe Wertschätzung – nachdem die Gemeinschaft über Jahrhunderte hinweg Verfolgungen an Leib und Leben ausgesetzt war. Trotz des hohen Grades an sozialstruktureller Integration fühlen sich nach Auskunft des Vorstandes viele Yeziden aufgrund ihrer Religion in Bergen ausgegrenzt.

Zuletzt soll noch kurz die besondere Situation in Stendal erwähnt werden. Als ostdeutsche Stadt ist Stendal weitgehend säkulares Gebiet mit eher marginal existenten kirchlichen und religiösen Traditionen. In Stendal existieren keine selbstorganisierten religiösen Strukturen von Migranten. Für Muslime gibt es keine Moschee. Im Gespräch mit muslimischen Migranten wurde dies als Manko deutlich. So berichtete eine befragte Familie libanesischer Flüchtlinge, dass sie zumindest einmal im Monat nach Berlin reise, um dort Verwandte und die Moschee für das Gebet aufzusuchen. Sofern es die Umstände zulassen, werde ein späterer Umzug nach Berlin erwogen. Der als mangelhaft empfundene Anschluss an die Glaubensgemeinschaft spielte bei dieser Überlegung durchaus eine Rolle. Religiöse Gemeinschaften fungieren als Treffpunkte, die erleichternd für Integration wirken und dabei helfen können, eine Art Heimatgefühl auszubilden. Fehlende Gelegenheiten zur Religionsausübung können eine Ursache dafür sein, dass Migranten das Wohnen in der Großstadt vorziehen.

### **Die Kommunen im Dialog mit den Religionsgemeinschaften**

Kommunale Kontakte der Moscheevereine spielen sich vor allem auf der Ebene von Integrationsbeauftragten oder sonstigen für die kommunale Integrationsarbeit zuständigen Akteuren ab. Diese Kontakte wurden stets als vertrauensvoll, freundschaftlich und beiderseitig bereichernd geschildert. In Hann. Münden und Schwäbisch Gmünd gibt es Kontaktpartner der örtlichen Polizei, die eine kontinuierliche Verbindung zu den Moscheevereinen halten. Die persönliche Beziehung wird von den Beteiligten als eine unerlässliche Vorbedingung für den Dialog zwischen Kommune und Religionsgemeinschaft geschildert. So äußerte der zuständige Kontaktbeamte der Polizei in Hann. Münden:

*„Man muss zur Moschee hingehen. Es reicht nicht zu sagen, wir installieren hier vor Ort einen Beauftragten als Ansprechpartner und hängen dann die Telefonnummer an die Wand. Es läuft einfacher, wenn man zu den Leuten hinget. Die persönliche Vertrauensbasis ist das A und O“ (Joachim Subkleve, Polizeikommissariat Münden, Gespräch am 05.09.2012 in Hann. Münden).*

Dies betreffe nicht nur Muslime, sondern auch andere Einwanderergruppen.

Mit wenigen Ausnahmen wurde der Dialog mit der kommunalen Spitze in den Städten von den befragten Religionsgemeinschaften als gering eingeschätzt. Insbesondere fühlte man sich in den vielfältigen Bemühungen, einen Beitrag zur eigenen Integration und zu einem friedlichen Zusammenleben im Gemeinwesen zu leisten, nicht gewürdigt. Umgekehrt wurde in Gesprächen mit Verantwortlichen aus Kommunalpolitik und -verwaltung ein Unbehagen an „Rückzugstendenzen“ der Religionsgemeinschaften artikuliert, das sich weniger an konkreten negativen Erfahrungen, sondern eher an der mangelnden Einsehbarkeit in manche Gemeinschaften, wie z.B. der evangelikal geprägten (Spät-)Aussiedler, festmachte. Gelegentlich wurden Befürchtungen formuliert, Mädchen, die in solchen Gemeinschaften aufwachsen, könnten in ihrer Selbstentfaltung unterdrückt werden. Als ein Manko muss auf Grundlage der Gespräche festgestellt werden, dass die kommunalen Spitzen zu wenig aktiv den Kontakt zu den Religionsgemeinschaften suchen.

Eine deutliche Ausnahme bildet das dialogische Verhältnis zwischen dem DITIB-Moscheeverein und der kommunalen Spitze in Schwäbisch Gmünd. Dort hat insbesondere das Moscheebauprojekt des Vereins, das in gemeinsame Planungen eingebunden war, die bis dahin bereits bestehende Kooperation gut gefestigt (siehe Abschnitt „Moscheen“).

Ein anschauliches Beispiel für Anerkennungskultur berichtete darüber hinaus der Landrat des Ostalbkreises: Als dieser vom Moscheeverein zum Besuch der neu erbauten Moschee in Aalen eingeladen wurde, fragte er in der Kreisverwaltung nach Interessenten, die ihn dabei begleiten würden. Das verwaltungsinterne Interesse an dieser Einladung war so groß, dass der Landrat schließlich mit über 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Moschee erschien, die ohne diesen Anlass möglicherweise nicht den Weg dorthin gefunden hätten. Hier zeigte sich ein Interesse der „Aufnahmegesellschaft“, für dessen Realisierung der konkrete Anlass geschaffen werden musste. Es ist dies ein anschauliches Beispiel dafür, wie erfolgreich die direkte Kommunikation von Politik und Verwaltung mit den Bürgern verschiedener Herkunft sein kann.

Ein Problem der Kommunikation besteht sicherlich auch in der besonderen Organisationsstruktur der Religionsgemeinschaften von Zugewanderten, die sich nicht mit der vertrauten kirchlichen Organisation vergleichen lassen. Die Leitung der Vereine liegt in den Händen von Ehrenamtlichen, die selbst keine formale theologische Ausbildung haben und externe Kontakte zur Kommune in ihrer Freizeit bewerkstelligen müssen. Diese sind Ansprechpartner für die Kommunen – anders bei den Kirchengemeinden, die über festangestellte Pastoren verfügen. Ein evangelischer Pastor in Hann. Münden erläuterte hierzu, dass man bei Kommunikationsproblemen immer auch die soziale Herkunft der Ansprechpartner in den Moscheevereinen bedenken müsse:

*„Der Moscheevorstand besteht aus Arbeitern, das müssen wir uns immer wieder klar machen. Wenn wir Veranstaltungen machen wollen, bei denen die dabei sein sollen, dann muss uns bewusst sein, dass die morgens nicht ihre Mails checken, sondern zur Schicht gehen. Das ist ein anderes Denken, ein anderes Erleben. Und wenn die mal einen Termin verschwitzen, nicht einhalten, dann kann ich das verstehen, die haben andere Sachen am Hacken, das ist nicht deren Beruf. Ich mache das eben professionell, so was zu organisieren“ (Rudolf Blümcke, Pastor der Ev. Luth. Stadtkirchengemeinde, Gespräch am 04.09.2012 in Hann. Münden).*

Eine weitere Schwierigkeit des Zugangs liegt bei islamischen Gemeinden sicherlich auch darin, dass bislang noch keine in Deutschland ausgebildeten Imame angestellt werden können, sondern diese z.B. bei den DITIB-Moscheegemeinden nach wie vor befristet vom Türkischen Amt für Religiöse Angelegenheiten in Ankara entsandt werden. Fehlende Kenntnisse der Sprache und gesellschaftlichen Strukturen in Deutschland bilden durchaus eine Kommunikationshürde zwischen der



Kommune und der religiösen Gemeindeleitung. Imame, die selbst keinen Zugang zur lokalen Gesellschaft finden, können Öffnungsprozesse durch entsprechende Beeinflussung ihrer Gemeinden erschweren, wie über einen inzwischen verabschiedeten Imam in Schlüchtern berichtet wurde.<sup>84</sup>

Jedoch ist in allen Projektkommunen mit DITIB-Moscheevereinen derzeit eine jüngere Generation türkischer Imame präsent, die sich um das Erlernen der deutschen Sprache und eine Offenheit für die soziale Umwelt vor Ort bemühen. Nach einer Vorgabe des DITIB-Verbandes müssen neu einreisende Imame innerhalb eines Jahres Deutschkurse zumindest bis zum Niveau A2 (elementare Sprachkenntnisse) absolvieren. Andernfalls wird der Arbeitsvertrag mit der Moscheegemeinde nach zwei Jahren wieder aufgelöst und die Rückkehr in die Türkei angeordnet. Die befragten Vorstandsmitglieder der Moscheevereine zeigten sich zufrieden mit dieser Regelung, da es auch für sie eine Entlastung bedeute, wenn sie nicht mehr ständig bei Außenkontakten des Imams übersetzen müssten.

Die Öffnungsprozesse, die in den DITIB-Moscheevereinen vor Ort beobachtet werden können, lassen sich im Kontext von Veränderungen im Dachverband interpretieren, die mit den Stichworten der *Professionalisierung* der Organisationsarbeit, der *Diversifizierung* der Aktivitäten und der *Dezentralisierung* der Strukturen beschrieben werden können. Sich wandelnde Mitgliederinteressen und eine sich verändernde Organisationsumwelt (hierzu gehören beispielsweise die Kirchen, die Sicherheitsbehörden und die deutsche Politik) verstärken die Ausrichtung auf das Aufnahme-land und die Bemühungen um öffentliche Anerkennung (vgl. Rosenow 2010). Es wäre daher ein wichtiges Signal, wenn die kommunale Führungsspitze in den Projektkommunen stärker sichtbaren Kontakt mit den Moscheevereinen und geistlichen Leitungen suchen würden, um damit einerseits Anerkennung auszudrücken, andererseits aber auch einen Beitrag zu einer stärkeren Einbindung der Religionsgemeinschaften in das Gemeinwesen zu leisten.

Noch immer sind Pauschalisierungen aufgrund der Gruppenzugehörigkeit durch die lokale Mehrheitsgesellschaft häufig. Yeziden beispielsweise wurden im Landkreis Celle lange Zeit mit illegalen Geschäften in Verbindung gebracht, da sie seit den 1990er Jahren in großem Umfang Wohneigentum erwerben konnten (vgl. Savelsberg/Hajo 2001). Evangelikale Aussiedlergemeinschaften werden wegen ihrer religiös begründeten Ethik beargwöhnt. Einzuwenden ist hier, dass solche Gemeinschaften durchaus in positiver Weise zu einem religiös begründeten Wertpluralismus in einer individualisierten Gesellschaft beitragen können. Der bereits oben zitierte evangelische Pastor in Hann. Münden, der selbst lange Jahre lutheranische Gemeinden in Sibirien seelsorgerlich betreut hat, erläuterte hierzu:

*„Auf die ethische Komponente kann man sich bei diesen Gemeinden verlassen. Es gibt keinen Ehebruch, sie trinken nicht, sie bestehlen sich nicht, sie zahlen ihre Steuern und gehen ihrer Arbeit nach. Im Grunde genommen profitiert eine Kommune nur von einer solch frommen Gemeinde. Schwierig ist allerdings das Gemeinsame, der Kontakt, das gesellschaftliche Leben. Aber sie laufen nicht Sturm gegen die Gesellschaft, sondern akzeptieren sie. Nicht wie Salafisten, die extrem werden. Das Einzige was passieren kann, ist, sie sagen ihren Töchtern, du fährst nicht mit auf Klassenfahrt oder nimmst nicht am Schwimmunterricht teil“ (Pastor Rudolf Blümcke, Gespräch am 04.09.2012 in Hann. Münden).*

Die Aussage des Pastors nimmt zugleich Vermutungen auf, die bisweilen in Gesprächen mit lokalen Verantwortlichen thematisiert wurden, nämlich, dass die religiöse Zugehörigkeit möglicher-

---

<sup>84</sup> Zur Rolle der DITIB in der Zuwanderungsgesellschaft siehe den kritischen Beitrag von Kiefer (2010).

weise die Selbstentfaltung von Mädchen und Frauen behindere.<sup>85</sup> Vor Ort zeigten sich vielfältige Lebensstile junger Frauen aus Migrationsfamilien. Kommunen sollten einen aufmerksamen Blick auf eine reale Chancengerechtigkeit für die Geschlechter haben (siehe auch Kapitel „Anerkennungs- und Willkommenskultur“). Allerdings waren, bei insgesamt knappen Ressourcen für eine kommunale Jugendarbeit vor Ort, nur wenige Ansätze für eine mädchen- und frauenspezifische Projektarbeit erkennbar, die den Prinzipien des Empowerment (Befähigung zum eigenständigen Handeln) und des Ownership (Rückgewinnung lebensweltlicher Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse) verpflichtet ist (vgl. Straub 2011).<sup>86</sup>

### **Interreligiöser Dialog**

Kooperationen und gemeinsame Aktivitäten zwischen den christlichen Gemeinden und denen der Zuwanderer bestehen in allen Orten. Zumeist handelt es sich um gelegentliche Aktivitäten. Beispiele sind das gemeinsame Fastenbrechen, Gemeindeabende zu Themen in den verschiedenen Religionen, gemeinsame Einschulungsgottesdienste von Christen und Muslimen, Fußballturniere, gemeinsame Freizeitaktivitäten. Im Jahr 2008 brach in der Altstadt von Hann. Münden ein Großbrand aus und es konnte nur knapp eine Brandkatastrophe verhindert werden. An einem gemeinsamen Dankgottesdienst für die Rettungskräfte und alle betroffenen Familien in der evangelischen Kirche beteiligte sich auch die Moscheegemeinde. Der Imam hielt in der Kirche auf Deutsch eine Predigt. In den Medien habe dies für große Furore gesorgt, so die Erinnerung des Pastors. Von den christlichen Gläubigen sei dies vollkommen akzeptiert worden. Das gemeinsame Feiern des Gottesdienstes habe die Distanz zwischen den Religionsgemeinschaften spürbar verringert: *„Da ist etwas in Gang gekommen. Da haben viele türkische Menschen in dieser Stadt gemerkt, wir können in die Kirche rein“ (Pastor Rudolf Blümcke, Gespräch am 04.09.2012 in Hann. Münden).*

Kontinuierliche theologische Dialoge gibt es in den Kleinstädten nicht. Sie sind, wie Forschungen zeigen (z.B. Klinkhammer/Satilmis 2007), vielfach das Projekt einer kleinen urbanen Bildungselite in den Religionsgemeinschaften, die es in dieser Form in den untersuchten Kleinstädten nicht gibt.

### **Moscheen und religiöse Zentren als Begegnungsräume**

Der Bau von Moscheen und religiösen Gemeindezentren ist in den meisten untersuchten Kommunen ein wichtiges Thema. Hier wird Religion öffentlich sichtbar und hier beansprucht sie Teilhabe am öffentlichen Raum. In Hann. Münden hat die Moscheegemeinde ein historisches Renaissancegebäude am Rand der Altstadt, direkt an der Werra gelegen, erworben und darin eine attraktive Moschee mit Gemeinschaftsräumen errichtet. Optisches Wahrzeichen ist der über die Werra leuchtende goldene Halbmond auf dem Dachfirst. Hier wird die „fremde“ Religion weithin sichtbar, fügt sich aber zugleich harmonisch in das historische altstädtische Ensemble ein – ein durchaus eindrucksvolles Symbol für die Einwanderungsgesellschaft.

In Schwäbisch Gmünd errichtet gegenwärtig die DITIB-Gemeinde eine neue Moschee. Dem Moscheebau ist eine Bauplanung vorangegangen, an der sich auch die Stadt Schwäbisch Gmünd finanziell beteiligt hat: Für einen Architekturwettbewerb stellte die Stadt 20.000 Euro zur Verfügung; die Entwürfe wurden öffentlich präsentiert. Parallel dazu legte der Moscheeverein ein eigenständiges Integrationskonzept vor, in dem der integrative und interkulturelle Charakter des geplanten Baus als Kultur- und Begegnungszentrum öffentlich dargelegt wurde. Damit konnte dem Vorwurf, mit einem Gemeindezentrum dieser Größenordnung „parallelgesellschaftliche“ Strukturen aufzubauen, erfolgreich entgegengetreten werden (Schmid et al. 2008, S. 155f.). Das Beispiel

---

<sup>85</sup> Elwert (2013) untersucht die Situation freikirchlicher Gemeinden von Russlanddeutschen „zwischen Binnenorientierung und Außenwirkung“. Anhand von qualitativen biographischen Interviews mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus diesen Gemeinden zeigt er auf, dass die religiöse Orientierung dieser jungen Menschen „keine Beschränkung des Lebenslaufs auf eine religiöse Norm“ darstelle. Vielmehr zeigten die Fallbeispiele, „dass freikirchliche Gemeinden von Russlanddeutschen weniger hermetische Systeme sind, als die Forschung bislang vermuten lässt“ (ebd., S. 115).

<sup>86</sup> Eine Ausnahme bildet bislang die oben erwähnte Frauengruppe im Moscheeverein in Schlüchtern.

Schwäbisch Gmünd zeigt in vorbildlicher Weise, wie durch einen planmäßigen Diskurs von Kommune und Moscheeverein, in dem beide Seiten erkennbar aufeinander zugehen und Ressourcen einbringen, eine breite öffentliche Akzeptanz für das Bauprojekt erzielt werden kann.

Nicht konfliktfrei hingegen sind Bauprojekte des Yezidischen Kulturvereins in Bergen und der Ahmadiyya in Schlüchtern verlaufen. In Bergen erbaut der Yezidische Kulturverein derzeit ein Vereinsgebäude, das nach seiner Fertigstellung den räumlichen Mittelpunkt der Vereinsaktivitäten bilden soll. Im Vereinshaus sollen Aktivitäten für die verschiedenen Generationen angeboten werden und auch öffentliche Veranstaltungen für Interessierte jeglicher Herkunft stattfinden. Dem jetzigen Bau war in früheren Jahren ein Konflikt mit der Stadt Bergen vorausgegangen. Zu Beginn des vorigen Jahrzehnts hatten die yezidischen Vereine in Norddeutschland den Plan gefasst, in Bergen ein überregionales Kulturzentrum für Yeziden in Norddeutschland und darüber hinaus zu erbauen. Gegen diesen Plan hatte sich die kommunale Spitze zur Wehr gesetzt. Der jetzige Bau sei hingegen größtmäßig der örtlichen Gemeinschaft angepasst und wurde daher genehmigt.

In Schlüchtern leben gegenwärtig ca. 40 Angehörige der islamischen Ahmadiyya-Gemeinschaft. Öffentlich bekannt wurde 2004 ein vehement ausgetragener Bürgerkonflikt um den geplanten Bau einer Ahmadiyya-Moschee für 200 Gläubige aus einem räumlich weiteren Einzugsbereich. Gegen den Bau der Moschee bildete sich seinerzeit ein breiter Widerstand von Schlüchterner Bürgern, die eine kulturelle Unterwanderung des Ortes befürchteten. Der Widerstand erfolgte aus der Mitte der lokalen Gesellschaft heraus und umfasste auch Honoratioren, darunter auch pensionierte Pfarrer, Rechtsanwälte, Lehrer (Bittner 2004; siehe auch Holzapfel 2002). Nach turbulenten öffentlichen Disputen kam das Bauprojekt zum Erliegen, als ein Bauantrag der Ahmadiyya-Zentrale in Frankfurt von der Kommune als nicht formgerecht abgelehnt wurde. Offiziell wurde das Bauvorhaben bislang von der Zentrale der Ahmadiyya nicht abgesagt. Zwei städtische Grundstücke, die ursprünglich für die mögliche Bebauung vorgesehen waren, liegen daher gegenwärtig in der Nutzung brach. Während des Konflikts standen die Parteien in unversöhnlichen Fronten gegenüber: die örtliche Bevölkerung, deren Widerstand gegen das Projekt deutlich fremdenfeindliche Töne anschlug, auf der einen Seite und eine Religionsgemeinschaft, die das eigene Vorhaben nicht transparent machen konnte, auf der anderen Seite. Im Gespräch äußerte der Bürgermeister die Einschätzung, dass ein verständlich kommuniziertes Moscheebauprojekt vor Ort inzwischen vermutlich in der einheimischen Bevölkerung auf eine bessere Akzeptanz stoßen würde.

In allen Religionsgemeinschaften sehen die Baupläne eine Mischnutzung für religiös-kultische und kulturelle sowie soziale Zwecke vor. Dies gilt auch für den Islamischen Kulturverein in Höxter, der in der Altstadt ein Gebäude erworben hat und zu einem Kulturzentrum mit Gebetsraum und Gemeinschaftsräumen ausbaut. Ob das Zentrum dereinst eher als ein Gebetshaus oder als ein kultureller Treffpunkt genutzt werde, werden die Zukunft und der Generationenwandel unter den türkischstämmigen Einwohnern zeigen, so ein Mitglied des Vereinsvorstandes. Interessanterweise wird der zur DITIB gehörende Kulturverein auch von Aleviten in Höxter genutzt – hier offenbar ein Indiz für eine pragmatische Lösung, die unter den Bedingungen der Diaspora angestrebt wird. Formen einer Hybridisierung von zugewanderten Religionen dürften allerdings in absehbarer Zukunft kaum zu erwarten sein. Es bleibt der Wunsch, die eigene Kultur zu bewahren. Ein Vorstandsmitglied des Yezidischen Kulturvereins in Bergen erklärte hierzu:

*„Wir sind einerseits deutsch aufgewachsen und andererseits kurdisch. Dieses Gemeindezentrum dient auch dazu, dass unsere Kinder verstehen, was Yezidentum ist. Sie sollen wissen, woher sie kommen. Letztlich haben sie sich integriert – sie sprechen mehr Deutsch als Kurdisch“  
(Zarafettin Yavsan, Vorstandsmitglied, Gemeinde der Yeziden, Gespräch am 09.10.2012 in Bergen).*

Religion wird keineswegs als Hinderungsgrund für Integration verstanden. Sie bildet vielmehr eine Ressource, eine Bereicherung und sollte als solche auch in der Kommune anerkannt werden. Die Errichtung von Moscheen und Gemeindezentren bietet die Chance, Religion aus dem unsichtbaren, arkanen („geheim gehaltenen“) Bereich herauszulösen und öffentlich sichtbar werden zu lassen. Damit ergeben sich neue und attraktive Möglichkeiten der Begegnung und des kulturellen Austausches zwischen den Bevölkerungsgruppen.

### **Zwischenfazit**

Zuwanderer bringen ganz unterschiedliche religiöse Erfahrungen mit. Sie können – wie z.B. türkische Muslime – aus einem Herkunftskontext kommen, in dem die eigene Religion ganz selbstverständlich eine dominante gesellschaftliche Position hat. In Deutschland erleben sie sich in einer Diaspora-Situation, in der sie sich zwischen Abschottung und Anpassung der Religion an die hiesigen Gegebenheiten entscheiden müssen. Die Moscheegemeinden, mit denen in den Projektkommunen Gespräche geführt werden konnten, befinden sich ganz deutlich auf einem Weg in die Mitte der lokalen Gesellschaft.

Andere Religionen von Zugewanderten haben in den Herkunftsländern unter Diskriminierung oder auch gewaltsamer Verfolgung gelitten. Für sie bietet die Emigration eine Gelegenheit, endlich den Glauben nach eigenen Überzeugungen leben zu können. Bisweilen mussten Religionen in den Herkunftsländern unter Geheimhaltung ausgeübt werden. Dies betrifft die kurdischen Yeziden in Bergen, Angehörige freikirchlicher Religionsgemeinschaften unter den (Spät-)Aussiedlern in Höxter (und vermutlich auch anderswo), aus Pakistan geflüchtete Mitglieder der Ahmadiyya in Schlüchtern. Auf sie trifft oftmals der Vorwurf, sich von der lokalen Gesellschaft abzuschotten. Das religiöse Wissen in der lokalen Mehrheitsgesellschaft, aber auch bei kommunalpolitisch Verantwortlichen ist hingegen gering.

Zwar verändert sich Religion im Integrationsprozess in ihren Erscheinungs- und symbolischen Ausdrucksformen. Aber sie wird nicht obsolet. Die Erhebungen in den Kommunen zeigen, dass Religion auch in der zweiten und dritten Generation nicht abgelegt wird. Vielmehr erfolgt schrittweise ein Reflexionsprozess, was die tradierte Religion unter veränderten Lebensbedingungen noch bedeuten kann. Die Fragen der Sinnstiftung und einer ethisch begründeten Lebensführung sind mit der soziostrukturellen Integration noch nicht erledigt. Unübersehbar aber ist der Wille der Religionsgemeinschaften, Anerkennung zu finden und einen Beitrag zum Gemeinwesen zu leisten. Es ist nötig, in der öffentlichen Bewertung Migrationsreligionen nicht als ein Hindernis für Integration, sondern vielmehr als ein kulturelles Potenzial anzuerkennen, von dem örtliche Gemeinschaften insgesamt profitieren können.

Die sichtbare Anerkennung und regelmäßige Begegnung mit den Vertretern der lokalen Religionsgemeinschaften sollte für alle kommunalpolitisch Verantwortlichen eine Selbstverständlichkeit sein. Nur dann auch kann den Gemeinschaften in selbstverständlicher Weise ein Beitrag zum Gemeinwesen abverlangt werden. Die ehrenamtlichen Strukturen der Religionsgemeinschaften von Zugewanderten sind zu berücksichtigen. Wie andere Migrantorganisationen auch sollten die Religionsgemeinschaften Unterstützung dabei erhalten, an den lokalen Kommunikationskanälen zu partizipieren, z.B. um Kontakte zur lokalen Presse zu halten oder ganz selbstverständlich zum Neujahrsempfang des Bürgermeisters zu gehen, weil dort die örtlichen Netzwerke gepflegt werden. Die Religionsgemeinschaften bergen gerade unter kleinstädtischen Bedingungen ein wichtiges Potenzial, um den Kontakt zwischen den Bevölkerungsgruppen anzuregen und zu pflegen. Gemeinsame interreligiöse Veranstaltungen bieten nicht zuletzt aufgrund der geringeren Eventdichte in Kleinstädten eine gute Möglichkeit des interkulturellen Austausches und um das Miteinander der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu pflegen.

Moscheebauten und die Errichtung von Gemeindezentren sollten in einem moderierten Prozess öffentlich verhandelt werden. Dann bieten sie die Chance, dass die verschiedenen Bevölkerungsgruppen miteinander ins Gespräch kommen. Schließlich geht es um die städtebauliche Gestaltung des Gemeinwesens, in der sich auch Fragen einer kommunalen Identität widerspiegeln.

### **3.7 Politische Partizipation**

Politische Partizipation bezieht sich im Kern auf die Beteiligung an politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen, in denen es um die Belange des Gemeinwesens geht. Zu den wichtigsten Ebenen und Formen der politischen Partizipation in der demokratischen Einwanderungsgesellschaft gehören das aktive und passive Wahlrecht, die Mitgliedschaft und Mitwirkung in politischen Parteien sowie die Mitarbeit in Interessenorganisationen, Bürgerinitiativen und Vereinen. Das aktive und passive Wahlrecht setzt – mit Ausnahme des kommunalen Wahlrechts für Unionsbürger – die deutsche Staatsangehörigkeit voraus. Eine Mitgliedschaft und Mitwirkung in politischen Parteien, Interessenorganisationen und Bürgerinitiativen ist demgegenüber auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit möglich (vgl. SVR 2010, S. 187).

Städte, Gemeinden und Landkreise sind für die Entwicklung und Förderung von Demokratie, Partizipation und Vielfalt von zentraler Bedeutung. Als Orte des Lebensalltags, der sozialen und wirtschaftlichen Einbindung bieten sie vielfältige Möglichkeiten der Beteiligung, Mitsprache und Mitwirkung. Die Identifikation mit dem Ort, die weitgehende Offenheit des sozialen und politischen Umfelds sowie die vielfältigen Möglichkeiten einer direkten Beteiligung an Diskussions- und Entscheidungsprozessen können Zugewanderte besonders motivieren, sich zu informieren und zu engagieren. Die Kommune als Kristallisationspunkt von aktiver Bürgergesellschaft und lebendiger Demokratie bietet die Chance, Anerkennung und Teilhabe unmittelbar zu erleben und erste Erfahrungen mit politischer Partizipation zu sammeln.

#### **Förderung der politischen Partizipation von Migranten in den Kommunen**

Die bereits erwähnte Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland zeigt, dass Kommunen eine Vielzahl von Instrumenten nutzen, um die politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern. Hierzu gehören unter anderem die Bildung einer institutionellen Interessenvertretung, die Förderung der Selbstorganisation und die Stärkung der Teilhabe von Migranten an den kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen. Allerdings zeigen die Ergebnisse der Studie, dass es hierbei ein erhebliches Gefälle zwischen Groß-, Mittel- und Kleinstädten gibt. Kleinstädte und Gemeinden machen von den verschiedenen Möglichkeiten zur Förderung der politischen Partizipation von Migranten nur selten Gebrauch. Das gilt insbesondere für die Bildung von Interessenvertretungen und die Beteiligung von Migranten an den lokalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 59ff.).

Zwar unternehmen immerhin 53,4 Prozent der befragten Städte, Gemeinden und Kreise besondere Anstrengungen, um Menschen mit Migrationshintergrund stärker an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in der Kommune zu beteiligen. Allerdings wird der Grad der aktiven Förderung einer politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten stark von der Gemeindegröße beeinflusst: 85,7 Prozent der Großstädte, 56,8 Prozent der Mittelstädte und nur 12,5 Prozent der Kleinstädte und Gemeinden sind in diesem Feld besonders aktiv. Die Ergebnisse verweisen darauf, dass es hinsichtlich der politischen Partizipation von Migranten in den Kommunen (Beteiligung an Wahlen, Mitarbeit in Parteien, Vertretung in Kreistagen, Räten und Beteiligungsgremien, Engagement in Interessenorganisationen und Migrantenorganisationen) einen starken Entwicklungsbedarf gibt.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Dieser Befund entspricht auch den Ergebnissen des Forschungsprojekts der Schader-Stiftung zu Integrationspotenzialen in kleinen Städten und Landkreisen (vgl. Schader-Stiftung [ILS/IRS] 2011, S. 106ff.).

## **Einbürgerung**

Einbürgerung ist die Voraussetzung für eine gleichberechtigte politische Teilhabe von Migranten, auch wenn – angesichts der weitreichenden sozialen und wirtschaftlichen Gleichstellung von Ausländern mit einem hinreichend verfestigten Aufenthaltsstatus – „die Bedeutung der Staatsangehörigkeit für die Partizipation an zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens... mitunter überschätzt“ wird (SVR 2010, S. 187). Die Bedeutung der Staatsangehörigkeit besteht laut Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration vielmehr in der mangelnden Entsprechung von Wohnbevölkerung und Wahlbevölkerung sowie in der sinkenden Wahlbeteiligung und dem abnehmenden Interesse an politischer Partizipation, die ein „schleichendes Demokratiedefizit in der Einwanderungsgesellschaft“ zur Folge haben (ebd.).

Seit dem Jahr 1991 haben insgesamt ca. 2,1 Mio. Personen mit Migrationshintergrund die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erworben,<sup>88</sup> so dass Deutsche inzwischen mit 8,8 Mio. mehr als die Hälfte der 16,0 Mio. Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland (2011) stellen (vgl. Statistisches Bundesamt 2012). In der vergleichenden Analyse zeigen sich gravierende Unterschiede in den Einbürgerungsraten von Bundesländern und Kommunen. In den einbürgerungsstärksten Bundesländern ist die Einbürgerungsrate etwa zwei- bis dreimal so hoch wie in den einbürgerungsschwächsten Bundesländern. Auf der kommunalen Ebene zeigen sich noch erheblich größere Diskrepanzen, die jene zwischen den Bundesländern noch überlagern und sozialstrukturell nicht erklärt werden können. Dazu gehören mit der Behördenorganisation und -kultur, der Anzahl, Einstellungen und Qualifikationen des Personals, der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und zum Teil auch bei der Auslegung des Gesetzes mehrere Faktoren, die von den Kommunen unmittelbar beeinflusst werden können und die sich auf die Anzahl der Anträge, die Länge der Verfahren und die Ergebnisse der Entscheidungen auswirken (vgl. Thränhardt 2008, S. 15ff.).

Die am Projekt beteiligten Kommunen nutzen verschiedene Instrumente, um über den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu informieren. Gelegentlich wird auch aktiv für Einbürgerung geworben.<sup>89</sup> Im Rahmen des KOMM-IN-Projekts „Vielfalt nutzen – Politische Partizipation im Kreis Höxter“ wurden Aktionen und Materialien zur Einbürgerung entwickelt (vgl. Wietert-Wehkamp/Sommer 2012). Informationen über die Entwicklung der Einbürgerungen in den Kommunen sind z.B. von der Stadt Schwäbisch Gmünd und vom Kreis Höxter veröffentlicht worden. Die Zahlen spiegeln die allgemeine Entwicklung der Einbürgerungen in Deutschland wider (starker Anstieg der Einbürgerungszahlen auf ein Rekordniveau im Jahr 1999 und seitdem ein stetiger Rückgang der Zahlen). Informationen über die Höhe der Einbürgerungsraten liegen nicht vor, aber Daten zur Aufenthaltsdauer der in den Kommunen lebenden Ausländer zeigen, dass es hier noch erhebliche Integrationspotenziale gibt.<sup>90</sup>

## **Vertretung von Zuwanderern in Parlamenten, Stadt- und Gemeinderäten und Kreistagen**

Personen mit Migrationshintergrund sind im Deutschen Bundestag, den Parlamenten der Bundesländer und den Räten von Großstädten – verglichen mit ihrem Anteil an der Bevölkerung von knapp 20 Prozent und einem Anteil von 9 Prozent an den Wahlberechtigten – immer noch deutlich unterrepräsentiert. Im 17. Deutschen Bundestag haben 3,4 Prozent der Abgeordneten einen Migrationshintergrund. Das ist zwar eine deutliche Steigerung gegenüber der letzten Legislaturperiode (1,8 %), aber von einer angemessenen Vertretung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund kann trotzdem nicht gesprochen werden. In den Parlamenten der Bundesländer war der

<sup>88</sup> Ohne Berücksichtigung von (Spät-)Aussiedlern, die bis August 1999 als Statusdeutsche formal eingebürgert wurden (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012, S. 24).

<sup>89</sup> Siehe z.B. die Pressemitteilung 203 des Landratsamts Ostalbkreis vom 30.05.2011.

<sup>90</sup> Laut Integrationsbericht der Stadt Schwäbisch Gmünd vom Dezember 2008 leben rund drei Viertel der in Schwäbisch Gmünd gemeldeten Ausländer seit mindestens acht Jahren in Deutschland und erfüllen damit eine grundlegende Bedingung für einen Anspruch auf Einbürgerung (vgl. Halisch/Lüken-Klaßen 2008, S. 58).

Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund vor einigen Jahren mit 2,3 Prozent noch geringer, dürfte sich inzwischen aber nach den Wahlen im Jahr 2011 deutlich erhöht haben (vgl. SVR 2010, S. 189).<sup>91</sup>

Informationen über den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in Kreistagen, Stadt- und Gemeinderäten liegen in Deutschland nur für Großstädte vor. Eine aktuelle Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften zeigt, dass die Anzahl der in Großstädten gewählten Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund im Zeitraum zwischen September 2006 und März 2011 auf 198 gestiegen ist.<sup>92</sup> Zugenommen hat auch die Zahl der Fälle, in denen überhaupt Migrantinnen und Migranten in den Rat der Stadt gewählt wurden. Allerdings bestehen die Räte in 15 Großstädten immer noch ausschließlich aus alteingesessenen Deutschen. Insgesamt lautet der zentrale Befund der Studie, dass die Räte immer noch weit davon entfernt sind, die Vielfalt der städtischen Bevölkerung widerzuspiegeln. Nur vier Prozent der insgesamt 4.670 Ratsmitglieder sind Personen mit Migrationshintergrund – bei einem Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund von über einem Viertel (vgl. Schönwälder et al. 2011).

Personen mit Migrationshintergrund sind in den Stadträten, Kreistagen und sonstigen politischen Gremien der beteiligten Kommunen kaum vertreten. Zu den Ausnahmen gehören die Stadt Bergen (ein Ratsmitglied indischer Herkunft, zugleich Ortsbürgermeister von Bergen), die Stadt Schwäbisch Gmünd (zwei Ratsmitglieder mit italienischem bzw. türkischem Hintergrund, einer davon Ortsvorsteher von Herlikofen), der Landkreis Celle (zwei Mitglieder mit kurdischem Hintergrund), der Ostalbkreis (zwei Mitglieder mit italienischem Hintergrund) und der Main-Kinzig-Kreis (drei Mitglieder mit amerikanischem, kurdischem und russischem Hintergrund). In den Städten Bad Kissingen, Hann. Münden, Höxter und Stendal sowie in den Landkreisen Bad Kissingen, Göttingen, Höxter und Stendal gibt es überhaupt keine Mitglieder mit Migrationshintergrund. Auch wenn diese Aufzählung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, zeigt sie doch, dass Migranten in den politischen Gremien von Kleinstädten und ländlichen Kreisen – verglichen mit ihrem Anteil an der Bevölkerung – stark unterrepräsentiert sind.<sup>93</sup>

Ungewöhnlich ist sicherlich, dass bei den niedersächsischen Kommunalwahlen 2011 mit Dr. Virendra Singh ein Bürger indischer Herkunft in den Stadtrat von Bergen und zum Bürgermeister des Ortsteils Bergen gewählt worden ist. Der promovierte Geophysiker und Apotheker lebt seit 2000 mit seiner Frau in Bergen, ist Mitglied der CDU sowie zahlreicher Vereine. Besonders stolz ist Herr Singh darauf, dass er als Hindu in die „Sterbekasse“ einer konservativen christlichen Vereinigung, in der es um die Abwicklung der Bestattung und die finanzielle Unterstützung der Hinterbliebenen geht, als Vertreter gewählt worden ist. Die Bergener Bevölkerung erlebt er als sehr offen und liberal. Man werde sehr schnell integriert, wenn man die deutsche Kultur akzeptiere. Dazu gehöre beispielsweise das Schützencorps, das in Bergen die Mitte der Gesellschaft bilde.<sup>94</sup> Das Beispiel von Virendra Singh ist zwar kein Einzelfall, aber weit davon entfernt, in deutschen Kommunen zur Regel zu gehören. Es zeigt, dass es gebildete Menschen, die durch ihre Tätigkeit im Ort (Apotheker) über einen besonderen Status verfügen und sich darüber hinaus auf die lokale Kultur einlassen, es einfacher haben, von der alteingesessenen Bevölkerung akzeptiert zu werden. Selbst wenn dieses Beispiel nicht verallgemeinerbar ist, können Menschen wie Virendra Singh die zunehmende ethnische und religiöse Vielfalt der lokalen Gesellschaft sichtbar machen, andere

---

<sup>91</sup> Im 2011 neu gewählten Landtag von Nordrhein-Westfalen sitzen sechs türkeistämmige Abgeordnete. Bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg gewann Muhterem Aras als erste Abgeordnete in Deutschland ein Direktmandat in der Landeshauptstadt Stuttgart.

<sup>92</sup> In den Stadtverordnetenversammlungen deutscher Großstädte, die im Zeitraum zwischen 2001 und März 2006 gewählt wurden, gab es 116 Ratsvertreter mit Migrationshintergrund.

<sup>93</sup> Das zeigt sich auch in den Ergebnissen des Forschungs-Praxis-Projekts der Schader-Stiftung „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ (vgl. Schader-Stiftung [ILS/IRS] 2011, S. 106f.).

<sup>94</sup> Gespräch mit Dr. Virendra Singh, Ortsbürgermeister von Bergen, am 11. Oktober 2012 in Bergen.

Erfahrungen und Perspektiven einbringen und als Brückenbauer und Mittler zwischen verschiedenen Milieus und Kulturen wirken.

Viele Gesprächspartner konstatieren allerdings im Bereich der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten ein „doppeltes Dilemma“: Zum einen fehlt es in den Kommunen an angemessenen Beteiligungsmöglichkeiten und zum anderen wird das Interesse von Migranten am politischen Geschehen, an einer Mitgliedschaft in politischen Parteien und einer aktiven Mitwirkung in kommunalen Gremien als gering wahrgenommen.<sup>95</sup> Die politischen Parteien zeigen bislang noch zu wenig Bereitschaft, Migranten gezielt anzusprechen und für ein politisches Engagement in der Kommune zu motivieren. Entsprechende Initiativen würden zumeist vor Wahlen entfalt; ihnen fehle es aber in der Regel an Nachhaltigkeit.<sup>96</sup>

Eine im Auftrag des Kreises Höxter im September/Oktober 2011 im Rahmen des KOMM-IN-Projekts „Vielfalt nutzen – Politische Partizipation im Kreis Höxter“ vorgenommene Analyse der Mitgliedschaft in politischen Parteien (CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, UWG) ergab, dass nur 33 von 4.969 Mitgliedern der vier Parteien einen Migrationshintergrund haben. Eine Analyse der Kandidatenlisten zur Kommunalwahl 2009 im Kreis Höxter zeigte zudem, dass der Anteil der Kandidaten mit Migrationshintergrund bei den Wahlen zu den Gemeinderäten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bei 3,4 Prozent und bei den Wahlen zum Kreistag bei vier Prozent lag. Allerdings wurde keiner der Kandidaten mit Migrationshintergrund in einen der Gemeinderäte oder den Kreistag gewählt (vgl. Wietert-Wehkamp/Sommer 2012).

#### **Gute Praxis: Kreis Höxter, Projekt zur politischen Partizipation von Migranten**

Das KOMM-IN-Projekt „Vielfalt nutzen – Politische Partizipation im Kreis Höxter“ umfasste eine Bestandsaufnahme zur Einbürgerungssituation und politischen Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund sowie eine Werkstattphase mit Workshops, Initiativkreisen, Regionalkonferenzen und Informationsveranstaltungen. Mit Hilfe von Multiplikatoren sollen die Anliegen und Themen des Projekts in den politischen Parteien und Migrant\*innenorganisationen verankert sowie konkrete Kooperations- und Unterstützungsvereinbarungen erleichtert werden (vgl. Wietert-Wehkamp/Sommer 2012). Die Nachhaltigkeit des Projekts wird über den Förderzeitraum hinaus durch Angebote der politischen Bildung in der Volkshochschule Höxter (z.B. Treffen von Migrant\*innen und Politikern im Rathaus) und Projekte von Migrant\*innenorganisationen gesichert (z.B. Projekt des Vereins Brücke-MOCT „Kreis Höxter mit Politikern erleben“ für Kinder, das vom Landesjugendamt Westfalen gefördert wird).

#### **Kommunale Beratungs- und Beteiligungsgremien**

Viele Kommunen haben mit der Bildung von Ausländerbeiräten bereits vor Jahrzehnten ein Instrument geschaffen, um insbesondere Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und damit ohne aktives und passives Wahlrecht in der Kommune die Möglichkeit einer politischen Interessenvertretung zu bieten. Nach Angaben des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration gibt es in Deutschland gegenwärtig 400 bis 450 Ausländer- oder Integrationsbeiräte, mit einer enormen Formen- und Namensvielfalt.<sup>97</sup> Die Beiräte werden von Migrant\*innen und Migranten gewählt, den Stadt- und Gemeinderäten vorgeschlagen oder von Vertretern der lokalen Migrant\*innenorganisationen bestimmt. In vielen Fällen werden auch Kombinationen verschiedener Verfahren angewandt (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 62f.).

<sup>95</sup> Siehe hierzu auch die Dokumentation der Auftaktveranstaltung zum Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ am 23./24. Mai 2012 in Nürnberg (Schader-Stiftung 2012).

<sup>96</sup> Vgl. z.B. die Dokumentation der Auftaktveranstaltung zum Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ am 23./24. Mai 2012 in Nürnberg (Schader-Stiftung 2012).

<sup>97</sup> Eine Befragung, die die Stelle für interkulturelle Arbeit der Landeshauptstadt München im Juli 2008 in 50 deutschen Städten durchgeführte, ergab, dass es in den 44 Städten, die über eine Vertretung für Migranten verfügen, allein 20 verschiedene Bezeichnungen für dieses Gremium gibt (vgl. Spohn 2009).



Die zunehmende Ausdifferenzierung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Bürger der Europäischen Union und der starke Rückgang der Wahlbeteiligung haben die Legitimation dieser kommunalen Beteiligungsgremien stark untergraben. Viele Städte und Gemeinden haben daraufhin mit einer Umwandlung der Ausländerbeiräte in Integrationsbeiräte oder -ausschüsse reagiert. Diese dienen nicht mehr in erster Linie der politischen Interessenvertretung von Ausländern oder Zuwanderern, sondern fungieren zumeist als integrationspolitische Beratungsgremien, die die Erfahrungen und Perspektiven von Zugewanderten in die kommunale Politik einbringen sollen (vgl. SVR 2010, S. 191f.).

Die erwähnte Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland zeigt, dass 62,4 Prozent der befragten Kommunen über eine institutionelle Form der Interessenvertretung von Migranten verfügen. Deutlich am aktivsten sind hierbei die Großstädte, die bis auf eine Ausnahme alle über eine institutionelle Interessenvertretung von Zuwanderern verfügen. Der Anteil der Kommunen mit Beteiligungsgremien für Migranten sinkt allerdings mit abnehmender Gemeindegröße. Während immerhin noch etwas über zwei Drittel der Mittelstädte über eine institutionelle Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund verfügen, sind es bei den Kleinstädten und Gemeinden nur noch 15,4 Prozent (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 62).

Kommunale Integrationsbeiräte gibt es derzeit nur in der Stadt Bad Kissingen und in der Stadt Schwäbisch Gmünd. Allerdings unterscheiden sich die beiden Integrationsbeiräte hinsichtlich ihrer Aufgaben, Bildung und Zusammensetzung deutlich voneinander:

Der Integrationsbeirat der Stadt Bad Kissingen vertritt laut Satzung vom 07. Mai 2009 die Interessen aller in Bad Kissingen wohnenden (Spät-)Aussiedler, deren Ehegatten und Abkömmlinge, sowie der Einwohnerinnen und Einwohner, die nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen. Ausländer, die die deutsche Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung erhalten haben, gehören weder zur Zielgruppe noch zu den Wahlberechtigten. Zu den Zielen des Integrationsbeirats gehört „die Beteiligung aller Migrant/innen an der kommunalen politischen Arbeit“ und die Beratung der Stadtverwaltung und der entsprechenden Ausschüsse „in allen Angelegenheiten“ der in Bad Kissingen lebenden Migrantinnen und Migranten (Stadt Bad Kissingen 2009: 1). Die Mitglieder des Integrationsbeirates werden auf der Grundlage einer Kandidatenliste im Rahmen einer öffentlichen Wahlveranstaltung gewählt. Über das aktive und passive Wahlrecht verfügen alle in der Stadt Bad Kissingen gemeldeten (Spät-)Aussiedler/innen und Ausländer/innen. Gewählt werden zwölf stimmberechtigte Mitglieder des Integrationsbeirats, darunter neun (Spät-)Aussiedler und drei Ausländer. Weitere ständige, nicht stimmberechtigte Mitglieder sind der Oberbürgermeister der Stadt Bad Kissingen, der Integrationsbeauftragte des Stadtrats, ein Vertreter des Netzwerks für Integration und ein Jugendarbeiter der Stadt Bad Kissingen.

Der Integrationsbeirat der Stadt Schwäbisch Gmünd soll laut Geschäftsordnung den Gemeinderat und dessen Ausschüsse in Fragen der Integration beraten. Als „Bindeglied zwischen den verschiedenen Nationalitäten und Kulturen in Schwäbisch Gmünd“ hat er die Aufgabe, „Informationen zugänglich zu machen und die Kommunikation zu verbessern“. Der Integrationsbeirat besteht aus dem Oberbürgermeister als Vorsitzenden, zehn Vertretern des Gemeinderats sowie 22 Vertretern der Ausländer und der (Spät-)Aussiedler, die durch den Gemeinderat benannt werden (insgesamt 17 Vertreter für den Bereich der Ausländer und fünf Vertreter für den Bereich der (Spät-)Aussiedler). Die Benennung der Ausländer soll „die Situation der verschiedenen ausländischen Nationalitäten und Ethnien in Schwäbisch Gmünd widerspiegeln“. Benannt werden können auch Ausländer, die inzwischen eingebürgert worden sind (Stadt Schwäbisch Gmünd 2010b, S. 1).

## **Zur politischen Rolle von Integrationsbeiräten in den beteiligten Kommunen**

Die politische Bedeutung von Integrationsbeiräten in Kommunen sollte weder unter- noch überschätzt werden. Überschätzt wird sie, wenn sie als Ersatz für das fehlende aktive und passive Wahlrecht von Ausländern bzw. die mangelnde Einbindung von Migrantinnen und Migranten in politische Parteien und kommunale Gremien gilt, unterschätzt wird sie demgegenüber, wenn nicht wahrgenommen wird, dass sie für die symbolische politische Anerkennung von Migranten im Rahmen einer lokalen Anerkennungskultur von Bedeutung ist. Gesprächspartner mit Migrationshintergrund in Bad Kissingen und Schwäbisch Gmünd haben diesen Aspekt immer wieder betont. Die Themen Integration und Partizipation bekommen durch die Beiräte ein konkretes Gesicht.

Hinsichtlich der Beteiligung der Integrationsbeiräte existieren mehrere Schwierigkeiten, die von der mangelnden Legitimation der Gremien angesichts von politischer Benennung bzw. geringer Wahlbeteiligung über strukturelle Probleme (mangelnde Übereinstimmung in den Interessen von (Spät-)Aussiedlern und Ausländern)<sup>98</sup> bis zu ihrer mangelnden Einbindung in Politik und Verwaltung reichen. Nach Einschätzung von Verantwortlichen für die kommunale Integrationsarbeit besteht eine doppelte Schwierigkeit: Weder werden die Beteiligungsmöglichkeiten immer effektiv genutzt, noch werden die Beiräte produktiv in Verwaltungsentscheidungen einbezogen. Beispielsweise werden notwendige Entscheidungsunterlagen von der Verwaltung zuweilen kaum oder nur verspätet an die Beiräte weiter gereicht, wodurch eine wirksame Beteiligung behindert werde.<sup>99</sup> Im Vergleich der Integrationsbeiräte fällt allerdings auf, dass bei Akteuren und Beobachtern in Schwäbisch Gmünd die Zufriedenheit mit der Arbeit des Integrationsbeirats sehr viel ausgeprägter ist als in Bad Kissingen. Das hängt offenbar mit der Berufung von Migranten als „sachkundige Bürger“ sowie der strukturellen Verzahnung von Integrationsbeirat und Gemeinderat zusammen. Hierzu gehören die Zusammensetzung des Integrationsbeirats mit aus dem Gemeinderat entsandten Mitgliedern und benannten Migranten, die Einbindung des Integrationsbeirats in die Arbeit des Gemeinderats, seiner Ausschüsse und weiterer kommunaler Gremien sowie die dem Integrationsbeirat übertragenen Rechte (Recht auf Vorberatung von Verhandlungsgegenständen, die als integrationspolitisch relevant eingestuft werden sowie ein Rederecht in öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats, das den beiden Sprechern des Integrationsbeirats bei integrationsrelevanten Themen zusteht).

Im Gespräch mit den beiden Sprechern des Integrationsbeirats der Stadt Schwäbisch Gmünd zeigte sich, dass diese die Unterstützung durch die Stadtspitze (Oberbürgermeister, Erster Bürgermeister) und die Zusammenarbeit mit den Gemeinderäten als sehr positiv bewerten. Viele Akteure seien daran interessiert, die Projekte, die der Integrationsbeirat für notwendig hält, zu unterstützen und mit Leben zu erfüllen. In den vergangenen Jahren habe es eine enorme Steigerung der Qualität in der Arbeit des Integrationsbeirats gegeben, so dass Bürgermeister und Stadträte den Integrationsbeiräten mittlerweile „auf Augenhöhe“ begegnen würden.<sup>100</sup> In Bad Kissingen erschweren demgegenüber eine mangelnde Übereinstimmung in den Interessen und Zielen der gewählten Ausländer und (Spät-)Aussiedler sowie eine vergleichsweise schwache Einbindung des Integrationsbeirats in Politik und Verwaltung eine effektive Interessenvertretung.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Während (Spät-)Aussiedler über die deutsche Staatsbürgerschaft und damit die vollen politischen Rechte verfügen, können Ausländer aus Drittstaaten ohne deutsche Staatsangehörigkeit auch auf kommunaler Ebene kein aktives und passives Wahlrecht nutzen.

<sup>99</sup> Vgl. die Dokumentation der Auftaktveranstaltung zum Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ am 23./24. Mai 2012 in Nürnberg (Schader-Stiftung 2012).

<sup>100</sup> Gespräch mit Mükayil Dalbudak und Nelli Joos in Schwäbisch Gmünd am 19.09.2012.

<sup>101</sup> Diese Einschätzung beruht auf einer Reihe von Gesprächen vor Ort, u.a. mit der Sprecherin des Integrationsbeirats Ana Maria Benevides Werner, sowie einer Teilnahme der Forschungsbegleitung an einer Sitzung des Integrationsbeirats am 17.10.2012 in Bad Kissingen.

### **Gute Praxis: Integrationsbeirat in Schwäbisch Gmünd**

Die Stadt Schwäbisch Gmünd hat mit dem Integrationsbeirat ein Gremium geschaffen, das zu einer Aufwertung der kommunalen Integrationsarbeit beigetragen hat. Die Berufung von Migranten als sachkundige Bürger, die strukturelle Verzahnung mit der Arbeit des Gemeinderats und die Kooperation mit gewählten Vertretern der Stadt bietet engagierten und qualifizierten Migranten die Möglichkeit, ihre Kenntnisse, Perspektiven und Zugänge produktiv einzubringen und wertvolle Erfahrungen im Umgang mit Politik und Verwaltung zu sammeln. Politische Partizipation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund vermag ein solcher Beirat zwar nur sehr begrenzt zu gewährleisten, aber er ist ein Instrument einer lokalen Anerkennungs- und Beteiligungskultur, dem eine wichtige Brückenfunktion zwischen engagierten Migranten und politischen Parteien zukommen kann.<sup>102</sup>

### **Politische Funktion von Migrantenorganisationen**

Migrantenorganisationen werden in der wissenschaftlichen und politischen Debatte verschiedene Funktionen zugeschrieben. Diese reichen in integrationspolitischer Hinsicht von der Bereitstellung niedrigschwelliger Angebote über die Erschließung des freiwilligen Engagements von Zugewanderten bis hin zur Bildung von Brücken zwischen Aufnahmegesellschaft und Migrantengemeinden (siehe auch das Kapitel „Bürgerschaftliches Engagement“). Migrantenorganisationen nehmen aber auch eine demokratiepolitische Funktion wahr, indem sie in der Kommunalpolitik die Interessen einer bestimmten Bevölkerungsgruppe vertreten, insbesondere von Migranten ohne Wahlrecht.

Die bereits erwähnte Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland zeigt, dass 61,8 Prozent der befragten Kommunen besondere Anstrengungen unternehmen, um die Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern. Immerhin nutzen 31,7 Prozent der Kleinstädte und Gemeinden dieses Instrument, auch wenn ihr Anteil in diesem Bereich deutlich unter den entsprechenden Anteilen von Groß- und Mittelstädten (95,3 % bzw. 66,2 %) liegt (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 63).

In den Städten und Kreisen des Projekts sind die Verantwortlichen für die kommunale Integrationsarbeit überzeugt, dass der Selbstorganisation von Migrantinnen und Migranten grundsätzlich eine wichtige Rolle im Integrationsprozess zukommt. Allerdings gibt es in den beteiligten Kommunen eine eher geringe Anzahl an Migrantenorganisationen. Lediglich in Schwäbisch Gmünd sind derzeit rund 50 Eigenorganisationen von Migranten aktiv. In den übrigen Kommunen beschränkt sich die Zahl der Migrantenorganisationen auf einige Kulturvereine und religiöse Vereinigungen. Die Schwierigkeiten der Selbstorganisation werden vor allem mit den besonderen Bedingungen ländlicher Räume, der geringeren Bevölkerungsdichte sowie mit mangelnden personellen Ressourcen der Migranten begründet.

In einigen Fällen haben die teilnehmenden Kommunen besondere Anstrengungen unternommen, um die Selbstorganisation von Migranten zu fördern. Hierzu gehören beispielsweise die Vereine Brücke-MOCT in Höxter, Aussiedler helfen Aussiedlern (AhA) in Schwäbisch Gmünd und die Stendaler Migranteninitiative (SteMi), wobei eine Professionalisierung vor allem bei den beiden Aussiedlervereinen zu beobachten ist. In Städten wie Hann. Münden, Höxter, Schlüchtern und Schwäbisch Gmünd übernehmen Moscheevereine Integrationsaufgaben, öffnen sich gegenüber der Mehrheitsgesellschaft und bieten sich als Kooperationspartner von Verwaltung, Kirchen und zivilgesellschaftlichen Organisationen an.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Zur lokalen Beteiligungskultur in Schwäbisch Gmünd gehört z.B. auch der Jugendgemeinderat, in dem mindestens sieben von 27 Jugendlichen über einen Migrationshintergrund verfügen (siehe unter [www.schwaebisch-gmuend.de/5334-Vorstellung\\_der\\_Mitglieder.html](http://www.schwaebisch-gmuend.de/5334-Vorstellung_der_Mitglieder.html)). Das gibt Anlass zur Hoffnung, dass die politische Partizipation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in der nachwachsenden Generation selbstverständlicher als heute sein wird, vorausgesetzt, dass die politischen Parteien dieses Potenzial erkennen und sich stärker um diese Zielgruppe bemühen.

<sup>103</sup> Siehe hierzu das Kapitel zu den Integrationspotenzialen von religiösen Organisationen.

## **Zwischenfazit**

Die aktive Einbindung von Migrantinnen und Migranten in politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse steht in den Städten und Kreisen des Projekts bislang nicht im Zentrum der kommunalpolitischen Agenda. Angesichts des demografischen und strukturellen Wandels verstärkt sich in den Projektkommunen aber die Einsicht, dass die Etablierung einer lokalen Anerkennungs- und Willkommenskultur, der chancengleiche Zugang von Migranten zu Bildung und Arbeit, die Erschließung von Engagementpotenzialen in allen Bevölkerungsgruppen und die Förderung der politischen Teilhabe von Zuwanderern miteinander verknüpft sind.

Im Vergleich zeigt sich, dass es den Kommunen, die das bürgerschaftliche Engagement von Migranten, die Entstehung und Professionalisierung von Migrantenorganisationen gezielt unterstützen, besser gelingt, die politische Partizipation von Migranten zu fördern, wenn diese Maßnahmen in eine lokale Beteiligungs- und Engagementkultur eingebunden sind. Die teilnehmenden Kommunen sollten daher künftig vermehrt nach eigenen Möglichkeiten suchen, um das bürgerschaftliche Engagement von Migranten und deren Beteiligung an den lokalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen zu stärken. Von Bedeutung sind dabei vor allem eine überzeugende politische Werbeoffensive für die Einbürgerung, die Weiterentwicklung einer beteiligungsorientierten demokratischen Kultur in der Kommune und die stärkere Öffnung der politischen Parteien für Menschen mit Migrationshintergrund.

Die Empfehlungen des kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik „Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten“ stellen einen Entwicklungs- und Orientierungsrahmen dar, der Perspektiven einer vorwiegend beratenden und symbolischen Beteiligungskultur eröffnet. Die konkreten Empfehlungen lauten wie folgt (vgl. Kommunaler Qualitätszirkel 2010, S. 2ff.):

- Förderung der Wahlbeteiligung von Bürgern mit Migrationshintergrund;
- verstärkte Bemühungen der politischen Parteien um die Einbindung von Zugewanderten;
- kommunales Wahlrecht für Angehörige von Drittstaaten;
- Bemühungen um eine Steigerung der Einbürgerungsraten auf kommunaler Ebene sowie Erleichterung der Einbürgerung und Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft auf Bundesebene;
- Einrichtung und Unterstützung kommunaler Beteiligungsorgane;
- Einbindung von Migrantenorganisationen in kommunale Kooperationsstrukturen;
- Förderung der Professionalisierung von Migrantenorganisationen;
- Ausweitung der politischen Bildungsangebote unter gezielter Einbeziehung von Migranten in Schulen, Jugendzentren und Migrantenorganisationen.

Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen werden zwar in einigen Bereichen durch Regelungen auf der Bundesebene begrenzt (insbesondere bei der Einbürgerung und beim Wahlrecht), aber die Empfehlungen des kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik verdeutlichen die Vielfalt von Maßnahmen, die Städte, Kreise und Gemeinden unternehmen können, um die politische Partizipation von Migranten zu fördern. Diese bestehen z.B. in der aktiven Werbung für die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft, der Nutzung von Ermessensspielräumen bei der Einbürgerung und der Entwicklung einer lokalen Willkommenskultur, um die Einbürgerungsraten vor Ort zu steigern. Handlungsmöglichkeiten bestehen zudem in der stärkeren Öffnung von politischen Parteien für Zugewanderte, der Einrichtung und Unterstützung kommunaler Beteiligungsorgane, der Förderung von Migrantenorganisationen und deren Einbindung in kommunale Netzwerke sowie in der Ausweitung politischer Bildungsangebote, die Migrantinnen und Migranten stärker als Zielgruppe in den Blick nehmen.

Insbesondere Klein- und Mittelstädte können mit der Förderung einer aktiven Bürgergesellschaft und einer lebendigen Demokratie einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der politischen und gesellschaftlichen Teilhabe von Migrant\*innen leisten, sollten in ihren Bemühungen, eine integrative politische Kultur zu etablieren und Vielfalt vor Ort aktiv zu gestalten, aber auch nachhaltig unterstützt werden.

### **3.8 Integrationspotenziale von Flüchtlingen**

#### **Kommunale Handlungsmöglichkeiten**

Die Aufnahme und Integration von Asylbewerber\*innen und geduldeten Flüchtlingen in den Kommunen steht stark unter der Maßgabe gesetzlicher Vorschriften des Bundes und der Länder.<sup>104</sup> Die Vorgaben für die Anerkennung und Aufnahme von Flüchtlingen<sup>105</sup> werden durch das Asylverfahrensgesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz geregelt. Die materiellen und sozialen Kosten der Flüchtlingsaufnahme sind hingegen von den Ländern und Kommunen zu tragen. Die Zuständigkeit für die Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber liegt bei den einzelnen Bundesländern. Diese sind verpflichtet, für die Unterbringung von Asylbewerber\*innen die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen. Dazu werden die Kommunen aufgefordert, die notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen. Zur Kompensation erhalten die Kommunen vom Land eine Fallpauschale pro aufgenommene Person, aus der alle Kosten für die Unterkunft, Versorgung und soziale Betreuung aufzubringen sind. Die Beteiligung des Landes deckt im Allgemeinen nicht die der Kommune real entstehenden Kosten. Diese sind dann von der kommunalen Sozialhilfe zu übernehmen.

Die Kommunen sind deshalb daran interessiert, die Verweildauer von Flüchtlingen durch ein rasches Anerkennungsverfahren möglichst kurz zu halten. Wo aufgrund von Abschiebehindernissen oder humanitären Gründen eine rasche Rückführung nicht möglich ist, sind Kommunen aus Kostengründen und im Sinne des sozialen Friedens daran interessiert, die Integration auch von nicht anerkannten Flüchtlingen zu unterstützen. Auch wenn in gesetzlicher Hinsicht Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge keinen Anspruch auf integrationsfördernde Maßnahmen haben, schaffen sie durch ihre – vielfach langjährige – Präsenz in den Kommunen eine soziale Realität, der sich die Kommunen ungeachtet der restriktiven Gesetzgebung zu stellen haben. Die Forschung hat gezeigt, dass sich in den Kommunen das Primat der faktischen Präsenz von Flüchtlingen vielfach gegen ihre aufenthaltsrechtliche Unsicherheit durchsetzt: Lokale Integrationsangebote werden gezielt für alle Bevölkerungsgruppen offen gehalten, und Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge werden in Integrationsmaßnahmen eingebunden, ohne dass dies in besonderer Weise öffentlich gemacht wird (Aumüller 2009, S. 128).

Die Lebenssituation von Flüchtlingen im Asylverfahren ist von einer Vielzahl gesetzlicher Regelungen und Einschränkungen geprägt. Beispielhaft genannt seien die Residenzpflicht, die oftmals verpflichtende Unterbringung in schlecht ausgestatteten Sammelunterkünften, das mindestens einjährige Arbeitsverbot sowie ein eingeschränkter Lebensunterhalt durch das Asylbewerberleistungsgesetz, der bis vor kurzem etwa 30 Prozent unter dem im Sozialgesetzbuch definierten Existenzminimum lag. Diese Lebenssituation ist von gesetzlicher Seite darauf ausgelegt, Integration in die Gesellschaft zu verhindern.

---

<sup>104</sup> Eine ausführliche Darstellung des Asylverfahrens und seine Auswirkungen auf die Kommunen findet sich in Aumüller/Bretl 2008, S. 13-23.

<sup>105</sup> Mit „Flüchtlingen“ sind in diesem Kapitel Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge, deren Abschiebung ausgesetzt ist, gemeint. Sie unterscheiden sich in ihrem sozialen Status von den anerkannten Flüchtlingen und den so genannten Kontingentflüchtlingen. Anerkannte Flüchtlinge erhalten eine (zunächst auf drei Jahre befristete) Aufenthaltserlaubnis; ihnen stehen damit alle sozialen Rechte sowie die Inanspruchnahme von Integrationsmaßnahmen zu. Kontingentflüchtlinge, die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommen werden, sind ebenfalls mit der Einreise zur Inanspruchnahme der regulären Sozialleistungen und Integrationsmaßnahmen berechtigt.

Vor Ort sind in der Flüchtlingshilfe im Wesentlichen freie Träger, private Initiativen und engagierte Ehrenamtliche aktiv. Kommunen können über europäische Förderprogramme (v.a. Europäischer Flüchtlingsfonds, Europäischer Sozialfonds) Finanzmittel akquirieren, die auch die Integration von Flüchtlingen zum Ziel haben (Aumüller/Bretl 2008, S. 22f.).

### **Die Situation in den Projektkommunen**

In allen am Projekt beteiligten Landkreisen wurden seit 2010 stetig steigende Zahlen von Asylwerberinnen und Asylbewerbern registriert. Alle Kreise halten eine oder mehrere Sammelunterkünfte sowie oftmals weitere dezentrale Unterkünfte bereit, die derzeit überall voll belegt sind. Die Kapazitäten müssen weiterhin erhöht werden. Herkunftsländer sind vielfach die Krisenstaaten im Nahen und Mittleren Osten: Syrien, Irak, Iran, Afghanistan. Auch die zunehmende Einreise von Roma aus Mazedonien und Serbien unter Berufung auf das Asylrecht macht sich in einigen Kommunen bereits zahlenmäßig bemerkbar.

Nachdem die Kommunen viele Jahre lang per Durchführungsverordnung dazu verpflichtet waren, Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge in Sammelunterkünften unterzubringen, wurde diese Praxis in der Zwischenzeit gelockert. Die Praxis in den Landkreisen ist unterschiedlich: Die Unterbringung erfolgt entweder zentral unter kasernenartigen Bedingungen (Unterbringung in Mehrpersonenzimmern mit gemeinschaftlich genutzten Koch- und Sanitärräumen, z.B. Schwäbisch Gmünd) oder in Sammelunterkünften mit abgeschlossenen einzelnen Wohneinheiten (z.B. Stendal, Schlichtern). Im Kreis Hötter sind die Flüchtlinge in einem Mischsystem entweder in Sammelunterkünften oder in Privatwohnungen (v.a. Familien) untergebracht. Im Landkreis Göttingen wurde die zentrale Unterbringung von Flüchtlingen abgeschafft; sie erfolgt stattdessen in Privatwohnungen.

Die Aufenthaltsdauer der Flüchtlinge in den Sammelunterkünften ist teilweise sehr lang. Dies liegt einerseits an der Dauer der Asylverfahren, die in Deutschland bis zur rechtskräftigen Entscheidung bei durchschnittlich 16 Monaten liegt.<sup>106</sup> Bei geduldeten Flüchtlingen dauert es mitunter aber viele Jahre, bis entweder eine Bleiberechtsregelung umgesetzt werden kann oder die Rückführung in das Herkunftsland erfolgt. Häufig bereitet dann die Passbeschaffung große Probleme: Manche Flüchtlinge schrecken davor zurück, mit der Botschaft ihres Herkunftslandes, wo sie verfolgt wurden, Kontakt aufzunehmen; in anderen Fällen verweigern die Botschaften die Ausstellung eines Passes wegen (vermeintlich) falscher Angaben zur Identität. Mit der Aufgabe, eine Lösung für dieses Dilemma zu finden, sind die örtlichen Ausländerbehörden konfrontiert, die aufgrund rechtlicher Vorgaben keine Aufenthaltserlaubnis erteilen dürfen, zugleich aber keine Möglichkeit der Rückführung sehen.

Die Flüchtlinge erhalten für ihren Unterhalt überwiegend Wertgutscheine, die sachbezogen in ausgewiesenen Geschäften einzulösen sind, und darüber hinaus ein knappes monatliches Taschengeld. Nachdem das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom Juli 2012 die Sozialleistungen für Flüchtlinge nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für verfassungswidrig erklärt hat, herrscht derzeit in den kommunalen Sozialämtern Unsicherheit über die Höhe der zu gewährenden Leistungen. Sämtliche Leistungsbescheide können deshalb nur unter Vorbehalt ausgestellt werden.

Bei den Gesprächspartnern in Behörden, Sozialdiensten und Freiwilligenorganisationen herrschte Einigkeit darüber, dass eine längerfristige Unterbringung in Sammelunterkünften mit eindeutig negativen Folgen für die Betroffenen verbunden ist. Aus Gründen der eingeschränkten Mobilität,

---

<sup>106</sup> Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag vom 05.04.2012, Drucksache 17/9276. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/092/1709276.pdf>.

so die Einschätzung der Informanten, ist in den ersten Monaten des Aufenthalts die Unterbringung an einem oder wenigen zentralen Orten im Landkreis zu bevorzugen, um den Beratungs- und Betreuungsbedarf durch Einrichtungen der Flüchtlingshilfe gewährleisten zu können.

### **Kommunale Angebote der Integration**

Die Folgen der gesetzlich verordneten Nicht-Integration von Flüchtlingen werden von den Gesprächspartnern vor Ort als fatal eingeschätzt. Unsicherheit und erzwungene Untätigkeit zermürben die Menschen und machen sie anfällig für psychische Belastungssymptome. In der Flüchtlingsarbeit engagierte Personen sprechen sich deshalb dafür aus, dass Flüchtlinge gleich nach der Einreise die Möglichkeit des Spracherwerbs erhalten sollten. Die Dauer des Verbots einer Arbeitsaufnahme sollte auf ein Minimum reduziert werden. Der Mitarbeiter einer Flüchtlingsberatungsstelle über die Chancen eines frühzeitigen Spracherwerbs:

*„Wenn sie hierbleiben, haben wir damit schon viel für die Integration gewonnen. Wenn sie abgeschoben werden oder freiwillig zurückkehren, dann können sie das, was sie hier gelernt haben, in ihren Heimatländern nutzen“ (Herr Aslan, Caritas-Kreisverband Höxter, Gespräch am 13.09.2012 in Höxter).*

In fast allen besuchten Kommunen bieten daher Ehrenamtliche Sprachkurse für nicht-anspruchsberechtigte Flüchtlinge an, die entweder in den Sammelunterkünften oder in außerhalb gelegenen Räumen organisiert werden. In den Sammelunterkünften bieten Ehrenamtliche Hausaufgaben- und Freizeitbetreuung für die Kinder und Jugendlichen an. Letztere werden auch dazu motiviert, Angebote der örtlichen Jugendarbeit wahrzunehmen, so z.B. im Jugendclub Amicus und in der Teestube Maranata in Stendal oder im Jugendtreff Check-In in Schlüchtern.

Nachfolgend soll anhand zweier Praxisbeispiele gezeigt werden, wie Kommunen Integrationsstrategien aktiv unterstützen oder initiieren können. Das Brücken-Café in Schlüchtern ist ein Beispiel dafür, wie nicht nur eine umfangreiche, koordinierte Sprachförderung von Flüchtlingen stattfindet, sondern wie man sich mit kommunaler Unterstützung auch um eine Systematisierung der Flüchtlingsarbeit bemüht. Das östliche Gebiet des Main-Kinzig-Kreises, in dem die Kleinstadt Schlüchtern liegt, ist durch den nahe gelegenen Rhein-Main-Großraum in besonderer Weise von Abwanderung betroffen. Menschen durch gute Lebensbedingungen in der Region zu halten, ist deshalb ein Anliegen der kommunal Verantwortlichen. In Schwäbisch Gmünd wiederum wird durch die Nutzung kommunaler Begegnungsmöglichkeiten die Einbeziehung von Flüchtlingen in Gemeinwesenaktivitäten unterstützt.

### **Gute Praxis: Das Brücken-Café in Schlüchtern**

Das Brücken-Café existiert seit 2004 und wurde seinerzeit von Ehrenamtlichen der evangelischen Kirchengemeinde gegründet, um in einer aufgebrachten lokalen Debatte um den Bau einer Moschee der Ahmadiyya-Gemeinschaft einen Akzent gegen Fremdenfeindlichkeit zu setzen (siehe Kapitel „Religiöse Organisationen und Integration“). Aus diesem ursprünglich interreligiös inspirierten Begegnungsprojekt sind mittlerweile umfangreiche Sprachkurse für die nicht-anspruchsberechtigten Flüchtlinge entstanden, die mehrheitlich in einer Gemeinschaftsunterkunft am Stadtrand untergebracht sind.<sup>107</sup>

Die ehrenamtlichen Sprachkurse werden zudem auch von Migrantinnen, darunter v.a. Frauen, frequentiert, die schon sehr lange in Deutschland leben, aber nie richtig Deutsch gelernt haben. Die

<sup>107</sup> Zum Zeitpunkt der Erhebungen im Herbst 2012 fanden wöchentlich acht Sprachgruppen statt, davon sechs für Erwachsene und zwei für Kinder im Grundschulalter. Die Sprachgruppen werden von 16 Ehrenamtlichen unterrichtet, von denen jeweils zwei für einen Kurs eingeteilt werden. Der Unterricht in den einzelnen Gruppen findet viermal wöchentlich für jeweils eineinhalb Stunden statt. Die Kurse haben eine Gruppenstärke von acht bis 30 Personen pro Kurs.

Kurse finden in den Räumen des städtischen Jugendtreffs Check-In statt und werden stark nachgefragt: *„Die Leute lechzen danach. Sie leben abseits auf dem Hof Reith [Sammelunterkunft] und haben durch die Sprachkurse einen Grund, in die Stadt zu kommen. Die Verweildauer schwankt zwischen drei Monaten und drei Jahren, während der diese Leute nichts machen dürfen. Das Sprachangebot wird dankbar aufgenommen“* (Sabine Dänner, Brücken-Café, Gespräch am 26.09.2012 in Schlüchtern).

Gegenwärtig wird über das Regionalmanagement Spessart Regional eine hauptamtliche Stelle akquiriert, über die der umfangreiche Einsatz der Ehrenamtlichen koordiniert werden soll. Finanziert wird die Stelle aus der EU-Regionalförderung. Dadurch erhält das Brücken-Café zwei Jahre lang eine Anschubfinanzierung von 60 Prozent der Personalkosten; die restlichen 40 Prozent werden über die Stadt und Spenden (bspw. der evangelischen Kirche) gedeckt. Von der Stadt liegt bereits die Zusage vor, dass die Stelle nach zwei Jahren mit städtischer Unterstützung in eine Dauerstelle umgewandelt wird.

### **Die „Staufersaga“ in Schwäbisch Gmünd**

Mit einem Großereignis, in das mehr als 1.000 Ehrenamtliche einbezogen wurden, beging die Stadt Schwäbisch Gmünd im Sommer 2012 ihr Stadtjubiläum. Für das Stadtjubiläum wurde das historische Freilicht-Schauspiel „Die Staufersaga“ inszeniert. Der Oberbürgermeister der Stadt bemühte sich persönlich darum, auch die Asylbewerber in der Gemeinschaftsunterkunft zur Teilnahme an diesem Gemeinschaftsspektakel zu motivieren, von denen mehrere daran teilnahmen. Die Gemeinschaftsunterkunft in Schwäbisch Gmünd wird von einer Sozialpädagogin geleitet, die sich sehr darum bemüht, dass sich die Asylbewerber in das Gemeinwesen einbringen können. So nehmen die Bewohner der Gemeinschaftsunterkunft aktiv an Stadtteilfesten, am Tag der Kulturen und an anderen interkulturellen Begegnungsmöglichkeiten teil. Ziel ist es, den gemeinschaftsfördernden Beitrag auch der nicht-anerkannten Flüchtlinge öffentlich sichtbar zu machen.

### **Arbeitsmarktpotenziale von Flüchtlingen**

Angesichts des demographischen Wandels geraten auch die Arbeitsmarktpotenziale von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen zunehmend in den Fokus der Politik.<sup>108</sup> Allerdings kann eine Asylpolitik, die selektiv mit den beruflichen Merkmalen von Flüchtlingen umgeht, kein Ersatz für eine systematische Anwerbungs- und Einwanderungspolitik sein.

Bislang werden neu einreisende Asylbewerberinnen und Asylbewerber für die Dauer von einem Jahr mit einem Beschäftigungsverbot belegt (in Diskussion ist die Verkürzung auf neun Monate). Aber auch nach dieser Frist verfügen sie über schlechtere Arbeitsmarktchancen, da ihre Vermittlung einer Nachrangigkeitsprüfung unterliegt; d.h. sie kommen bei der Jobsuche erst dann zum Zuge, wenn sich für die betreffende Stelle kein Deutscher oder anspruchsberechtigter Ausländer findet. Für viele potenzielle Arbeitgeber wirkt zudem die Aussicht, dass ein Arbeitnehmer, der sich im Asylverfahren befindet, möglicherweise doch zur Ausreise verpflichtet werden kann, abschreckend.

Über die beruflichen Qualifikationen der Flüchtlinge gibt es in den Kommunen bislang keinen systematischen Überblick. Viele Einzelinformationen deuten darauf hin, dass es unter den Asylbewerbern aus Ländern wie Syrien, Irak, Iran, Afghanistan einen hohen Anteil von Personen gibt, die aus dem Herkunftsland eine gute schulische oder berufliche Qualifikation mitbringen. Auch in den Gesprächen, die in den Kommunen geführt wurden, gab es immer wieder Hinweise auf qualifizierte berufliche Potenziale der Flüchtlinge. Hingewiesen wurde auch auf künstlerische Potenziale oder besondere soziale Fähigkeiten von Flüchtlingen, die erzwungenermaßen durch den von Untä-

<sup>108</sup> Siehe „Reaktionen auf Urteil zu Leistungen für Asylbewerber: Regierung will schnell handeln – FDP fordert Arbeitserlaubnis“, 17.07.2012. [www.tagesschau.de/inland/asyl138.html](http://www.tagesschau.de/inland/asyl138.html).



tigkeit geprägten Aufenthalt in den Sammelunterkünften brach liegen und entwertet werden. Die Bildungsmotivation insbesondere der jugendlichen Flüchtlinge gilt als sehr hoch. Vorhandene Gelegenheiten zum Spracherwerb und zur Fortsetzung der schulischen bzw. beruflichen Bildung werden in Anspruch genommen. Betont wurde, dass auch die Motivation der Flüchtlinge zu einer Arbeitsaufnahme sehr hoch sei und zumeist jede Arbeitsgelegenheit gerne genutzt werde, auch Tätigkeiten mit einer Mehraufwandsentschädigung. In manchen der untersuchten Kommunen erhalten Flüchtlinge Arbeitsmöglichkeiten, beispielsweise in Altersheimen oder anderen öffentlichen Einrichtungen.

Nicht immer gelang es in Gesprächen mit Behördenmitarbeitern, das Thema der beruflichen Potenziale von Flüchtlingen einzubringen. Das bürokratische Prozedere verstellt bisweilen bei der kommunalen Spitze den Blick auf arbeitsmarktrelevante Potenziale von Flüchtlingen, da aus ihrer Sicht vielfältige Vorschriften und Regularien einzuhalten sind. Erwägungen, wie die beruflichen Potenziale von Flüchtlingen zu erschließen wären, werden daher gar nicht erst vorgenommen. Um die beruflichen Potenziale auch von Flüchtlingen mit noch ungesichertem Aufenthaltsstatus in den Kommunen zu erheben, müssten beispielsweise in der Erstaufnahmeeinrichtung gezielte Mechanismen entwickelt werden, um zu erkennen, wo diese Potenziale liegen. Benötigt würden hierfür entsprechend geschulte Dolmetscher, die in der Lage sind, eine Potenzialanalyse bei den Asylbewerbern durchzuführen.

Während Flüchtlingskinder im schulpflichtigen Alter mittlerweile selbstverständlich in den Kommunen beschult werden, haben es Jugendliche im laufenden Verfahren schwer, eine Ausbildungsstelle zu erhalten. Obwohl dies mittlerweile nicht mehr völlig ausgeschlossen ist, hält der prekäre Aufenthaltsstatus Ausbildungsbetriebe i.d.R. von einer Einstellung ab. Im Allgemeinen bleibt für diese Jugendlichen nur die Möglichkeit einer außerbetrieblichen Ausbildung, wobei diese Möglichkeit in den ländlichen Regionen tendenziell eingeschränkt ist und von der Verfügbarkeit außerbetrieblicher Ausbildungsplätze im Kreis abhängt. In Schlüchtern beispielsweise werden junge Flüchtlinge nach dem Schulabschluss in so genannten EIBE-Klassen (Eingliederung in die Berufs- und Arbeitswelt; Programm des Europäischen Sozialfonds und Hessischen Kultusministeriums) unterrichtet, um ihnen die Möglichkeit einer Berufsausbildung einzuräumen.

Wichtig für die Integration und Erschließung von beruflichen Potenzialen unter den Flüchtlingen ist eine gute Vernetzung der Flüchtlingsarbeit in den Landkreisen, um die Standortnachteile der ländlichen Regionen ausgleichen zu können. Dies betrifft etwa den Austausch über Arbeitsgelegenheiten und Angebote der Sprachförderung, aber auch die Information über Maßnahmen zur beruflichen bzw. nachholenden berufsbezogenen Qualifizierung von Flüchtlingen.

### **Nachteile der Flüchtlingsunterbringung in ländlichen Raum**

Ein kleinstädtischer Kontext kann sich grundsätzlich in vielerlei Hinsicht als vorteilhaft für die Integration von Zuwanderern in die Bildungsinstitutionen, Arbeitswelt und das soziale Miteinander erweisen. Für die Unterbringung von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen ergeben sich daraus jedoch auch Nachteile. Einer davon ist der fehlende Anschluss an Mitglieder aus der Herkunfts-Community. Soziale Isolation erschwert die psychische Bearbeitung der Folgen von Flucht und Verfolgung. Hierfür kann der Kontakt mit Menschen gleicher Herkunft sehr wichtig sein. Die Unterbringung in ländlichen Gebieten bedeutet oftmals Isolation von der Community und der Außenwelt, was eine zusätzliche psychische Belastung für die Betroffenen sein kann.

Zudem fehlen nach Auskunft von Befragten in der Flüchtlingshilfe in den Kleinstädten zumeist Therapieangebote für traumatisierte Flüchtlinge. Therapiemaßnahmen scheitern entweder an Sprachhemmnissen oder die Psychologen haben lange Wartezeiten oder sind nicht auf Traumatherapie spezialisiert. Im Allgemeinen muss in solchen Fällen auf Therapiemöglichkeiten in ent-

fernten Städten zurückgegriffen werden, wobei die eingeschränkte Mobilität von Flüchtlingen aufgrund der Residenzpflicht stets eine große Hürde darstellt. Es ist daher keine Seltenheit, dass Flüchtlinge jede sich bietende Gelegenheit nutzen, um in großstädtische Zentren umzuziehen, wo sie über bessere Kontakte zu ihrer Community verfügen.

Befragte Flüchtlinge berichteten über unterschiedliche Erfahrungen in den Städten. Bisweilen wurde über fremdenfeindliche Vorkommnisse und Erlebnisse berichtet. Zugleich scheint der kleinstädtische Rahmen aber auch gewisse Vorteile für Flüchtlinge zu bieten – zumindest wenn sie anerkannt sind und über ein Mindestmaß an finanziellen Ressourcen verfügen. Dann bieten sich gute Integrationsmöglichkeiten durch die Teilnahme am Vereinsleben und an den kulturellen Angeboten in der Kommune. In ersten Ansätzen erkennen die kommunalen Spitzen offenbar, dass auch eine verbesserte Integration von Flüchtlingen zu einer lokalen Strategie gegen die Folgen des demographischen Wandels beitragen kann. Beispielsweise wurde über Münnerstadt im Landkreis Bad Kissingen berichtet, dass dort die infolge des natürlichen Bevölkerungsrückgangs bedrohte örtliche Schule durch eine verbesserte Aufnahme und schulische Integration von Kindern aus Flüchtlingsfamilien in ihrem Bestand gesichert werden soll.

### **Wohnsituation der Asylbewerber und geduldeten Flüchtlinge**

Wie oben dargestellt, existieren in den Projektkommunen unterschiedliche Formen der Wohnunterbringung von Flüchtlingen. Die Unterbringung in Sammelunterkünften dominiert nach wie vor; jedoch gibt es darüber hinaus im Kreis Hötter und im Landkreis Göttingen auch Formen der dezentralen Unterbringung in Privatwohnungen (siehe Abschnitt „Die Situation in den Projektkommunen“).

Im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs ist das Prinzip der zentralen Unterbringung von Flüchtlingen in Sammelunterkünften unter Druck geraten (siehe auch Schader-Stiftung [ILS/IRS] 2011, S. 160f.). Alle Gesprächspartner aus Behörden, Hausleitungen und sozialer Arbeit stimmten in der Einschätzung überein, dass sich eine langfristige zentrale Unterbringung von Flüchtlingen in Sammelunterkünften, in denen Menschen aus den unterschiedlichsten Herkunftsländern und mit teilweise gravierenden biografischen Belastungen auf engstem Raum nebeneinander leben müssen, negativ auf die Betroffenen auswirke. Es sei zudem der Wunsch aller Flüchtlinge, selbstständig in einer eigenen Wohnung leben zu können. Hingewiesen wurde aber zugleich darauf, dass ein hoher Beratungs- und Begleitungsaufwand bestehe, der auch bei einer dezentralen Unterbringung in Mietwohnungen gewährleistet sein müsse. Aus diesen unterschiedlichen Anforderungen ist abzuleiten, dass eine potenzialerhaltende und -fördernde kommunale Aufnahme von Flüchtlingen in jedem Fall konzeptionell unterlegt sein sollte. Einige bundesdeutsche Kommunen, wie beispielsweise Köln, haben deshalb Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen entwickelt, die sowohl der Qualität der Unterbringung und dem sozialen Frieden wie auch den verfügbaren finanziellen Ressourcen der Stadt verpflichtet sind (siehe Stadt Köln 2004).

Die Frage der Zentralität bzw. Dezentralität bezieht sich aber auch auf die Unterbringung der Flüchtlinge innerhalb der Landkreise. Beratungsangebote für Flüchtlinge beschränken sich im Allgemeinen auf einige zentrale Orte im Landkreis. Für Flüchtlinge außerhalb dieser zentralen Orte ist deren Erreichbarkeit schwierig. Einschränkungen in der Mobilität gelten für sie in einem besonderen Maße, da sie ausschließlich auf den öffentlichen Nahverkehr angewiesen sind (siehe auch Schader-Stiftung [ILS/IRS] 2011, S. 78f.). In Bezug auf diese Gruppe regte der Leiter des Sozialamtes im Landkreis Göttingen an, verstärkt ehrenamtliche Mentoren oder Paten für die dort untergebrachten Flüchtlinge einzusetzen, um diesen Nachteil zu kompensieren.

## **Zwischenfazit**

Für die lokalen Verwaltungen ist es häufig ein unlösbarer Spagat, dass einerseits versucht werden muss, den Aufenthalt von nicht-anerkannten Flüchtlingen zu beenden, andererseits aber eine faktische Verfestigung des Aufenthalts durch eine lange Aufenthaltsdauer, durch Spracherwerb, partielle Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder den Schulbesuch der Kinder stattfindet. In den vergangenen Jahren wurden die Aufenthaltsregelungen partiell erleichtert, v.a. durch die Einführung des Bleiberechts für Geduldete im Jahr 2007. Obwohl die politischen Weichenstellungen noch immer schwierig sind, hat sich der Handlungsspielraum der Kommunen bei der Integration von Flüchtlingen vergrößert. Der demografische Wandel und ein antizipierter Fachkräftemangel tragen weiterhin dazu bei, vor dem genannten Dilemma nicht länger die Augen zu verschließen. Zudem berichteten die befragten Akteure, dass im Vergleich zu früheren Jahren bessere Qualifikationen bei den Flüchtlingen vorhanden seien, an die man anknüpfen könne.

Auch in den Projektkommunen rückt die Integration der Flüchtlinge stärker in den Blick. In Schlüchtern beispielsweise ist es geplant, einen Runden Tisch aller Fachkräfte, die an der Betreuung von Asylbewerbern beteiligt sind, einzurichten. Angebote der Begleitung und Unterstützung sollen auch im Hinblick auf ungenutzte Potenziale der Asylbewerber verbessert und aufeinander abgestimmt werden. Auch die Möglichkeiten der Sprachförderung sollen trotz der noch immer schwierigen rechtlichen Grundlagen gezielt ausgeschöpft werden.

## **3.9 Demografischer Wandel, Fachkräftesicherung und Zuwanderung**

Die politische Diskussion von Konzepten zur Fachkräftesicherung und Steuerung von Migration hat in Deutschland in den letzten Jahren deutlich an Dynamik gewonnen. Im Juni 2011 beschloss das Bundeskabinett ein Konzept zur Fachkräftesicherung, in dem das Handlungsfeld „Integration und qualifizierte Zuwanderung“ als einer von fünf „Sicherungspfaden“ ausgewiesen wurde (BMAS 2011). Bereits zuvor hatte der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in seinem Jahresgutachten 2011 vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Weiterentwicklung einer „konzeptorientierten Migrationspolitik“ gefordert, bei der „Zuwanderungssteuerung und Attraktivitätssteigerung“ zusammenwirken sollten (SVR 2011a). Im Dezember 2011 legte eine von vier Stiftungen ins Leben gerufene „Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung“ ihren Abschlussbericht mit Vorschlägen zur Reform der Migrationssteuerung vor (Hochrangige Konsensgruppe 2011).

Im April 2012 verabschiedete die Bundesregierung eine Demografiestrategie, in der eine Erleichterung der Zuwanderung gut qualifizierter ausländischer Fachkräfte und die Entwicklung einer Willkommenskultur als eine Strategie zur Sicherung der „Grundlagen für nachhaltiges Wachstum und Wohlstand“ präsentiert wurden (BMI 2012). Das Handlungsfeld „Integration und qualifizierte Zuwanderung“ umfasst dabei die folgenden Schwerpunktbereiche:

- die Erschließung der Potenziale von Personen mit Migrationshintergrund unter besonderer Berücksichtigung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen;
- eine gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland;
- die Nutzung der Potenziale ausländischer Studierender und Auszubildender;
- die Etablierung einer gesellschaftlich verankerten Willkommens- und Anerkennungskultur.

Zu den Maßnahmen und Regelungen der Bundesregierung gehören in diesem Zusammenhang unter anderem das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie durch Einführung der „Blauen Karte EU“, die Verbesserung der Aufenthaltsbedingungen für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen und diejenigen, die in Deutschland eine Berufs-

ausbildung abgeschlossen haben, sowie die Unterstützung von Initiativen und Modellvorhaben zur Entwicklung einer Willkommenskultur (vgl. BMAS 2011, S. 31ff.; BMI 2012, S. 41ff.).

Die Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur zielt darauf ab, Deutschland als Zuwanderungsland für Fachkräfte und deren Angehörige attraktiv zu machen. Im Nationalen Aktionsplan Integration wird sie als eine „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ bezeichnet, die „viele Facetten der Lebensbedingungen in Deutschland umfasst“ und zu deren Verwirklichung öffentliche Verwaltungen ebenso wie Wirtschaft und Gesellschaft einen Beitrag leisten müssen (Bundesregierung – NAP 2011, S. 116f.; siehe auch das Kapitel „Anerkennungs- und Willkommenskultur“ in diesem Bericht).

Aktuelle Analysen zeigen, dass Zuwanderung einen zunehmenden Beitrag zur Fachkräftesicherung und zum wirtschaftlichen Wohlstand in Deutschland leistet und dass sich diese Entwicklung in Zukunft angesichts des demografischen Wandels noch verstärken wird. Das liegt vor allem daran, dass Neuzuwanderer im Durchschnitt zehn Jahre jünger sind als die Gesamtbevölkerung und häufiger einen Hochschulabschluss (vor allem in MINT-Berufen) aufweisen (Geis 2012, S. 5ff.).<sup>109</sup> Zuwanderung trägt zudem bereits heute in den Regionen, in denen Migrantinnen und Migranten einen höheren Anteil an der Bevölkerung stellen, zu einer „Abmilderung der Folgen des demografischen Wandels“ bei, da dort die Alterung der Bevölkerung langsamer verläuft und der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter höher ist (Bruckner 2012, S. 34).

Die Steuerung der Zuwanderung von ausländischen Fachkräften und die Etablierung einer Willkommenskultur werden bislang allerdings nur selten als Instrumente angesehen, die Kommunen in strukturschwachen ländlichen Regionen nutzen können, um den demografischen Wandel aktiv zu gestalten. Das hängt vor allem mit dem Befund zusammen, dass der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in strukturschwachen ländlichen Regionen deutlich geringer ist als in wachsenden und verdichteten Regionen. In vielen Studien wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass sich diese Entwicklung in Zukunft durch die vergleichsweise höheren Zuwanderungsraten von Höherqualifizierten in wachsenden Regionen weiter verstärken wird (vgl. Bruckner 2012; Bürk/Fischer 2013).

Demografischer Wandel und Fachkräftemangel haben allerdings in vielen Städten und Gemeinden zu einer Aufwertung der kommunalen Integrationspolitik geführt und lokale Bemühungen zur Schaffung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur befördert:

*„Es ist absehbar, dass sich die Kommunen in Deutschland künftig vermehrt mit der Frage auseinandersetzen müssen, inwiefern sie eine aktive Zuwanderungspolitik als Teil einer zukunftsorientierten Strategie zur Bewältigung des demografischen Wandels verfolgen wollen und können. Das gilt insbesondere für Kommunen, in denen der Bevölkerungsrückgang auch mit hohen Abwanderungsraten zusammenhängt und die zur Aufrechterhaltung öffentlicher Leistungen auf Zuwanderung angewiesen sind“ (Gesemann et al. 2012, S. 151).*

### **Kommunale Strategien zur aktiven Gestaltung des demografischen Wandels**

Von den Projektkommunen hat bislang allein die Stadt Schwäbisch Gmünd ein Demografiekonzept entwickelt. Dieses umfasst eine Analyse der demografischen und wirtschaftlichen Situation, eine Bestandsaufnahme von Maßnahmen zur Gestaltung des demografischen Wandels, die

---

<sup>109</sup> Zwischen 1999 und 2009 nach Deutschland zugewanderte Personen sind im Schnitt 32,6 Jahre alt und damit mehr als zehn Jahre jünger als die Gesamtbevölkerung in Deutschland. 85 % dieser zugewanderten Personen sind im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren (verglichen mit 66 % aller Personen in Deutschland). 27,5 % der Zuwanderer in dieser Altersgruppe hatten im Jahr 2009 einen Hochschulabschluss (verglichen mit 18 % in der Gesamtbevölkerung). Viele haben ein Studium in den Engpassbereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik (MINT) oder Medizin abgeschlossen (knapp 12 % verglichen mit rund 7 % in der Gesamtbevölkerung) (vgl. Geis 2012).

Benennung von Handlungsstrategien „zur Bekämpfung des Bevölkerungsverlusts und zur aktiven Gestaltung der sich verändernden Bevölkerungsstruktur“ sowie eine Beschreibung von zehn Handlungsfeldern, die künftig mit konkreten Maßnahmen unterlegt werden sollen (Stadt Schwäbisch Gmünd 2010a, S. 4). Das Thema Zuwanderung und Integration wird dabei sowohl in den Handlungsstrategien als auch in den Handlungsfeldern des Demografiekonzepts reflektiert.<sup>110</sup> Bezogen wird dabei auf das Integrationskonzept der Stadt, welches im Herbst 2009 vom Gemeinderat verabschiedet wurde: Als Schwerpunkte der städtischen Integrationsarbeit werden in diesem Zusammenhang die Seniorenarbeit und Altenhilfe, die Erstellung eines Konzepts zur Sprachförderung, die Unterstützung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund bei der Berufswahl, das Thema Stadtteilentwicklung und Wohnen sowie die interkulturelle Öffnung und Kommunikation genannt (ebd., S. 31f.).

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist ein wesentliches Element einer Strategie zur aktiven Gestaltung des demografischen Wandels in ländlichen Regionen. Das Beispiel der im Nordosten des Landkreises Göttingen gelegenen Stadt Duderstadt zeigt, dass ein diskurs- und beteiligungsorientierter Stadtentwicklungsprozess eine erhebliche Dynamik entfalten kann, wenn er politisch gewollt ist und nachhaltig unterstützt wird. Im Mittelpunkt des Projekts „Duderstadt 2020“ steht die Entwicklung einer lokalen Dialog- und Kooperationskultur, die eine Zusammenarbeit von Akteuren mit dem Ziel einer Verknüpfung zentraler Themenfelder fördern soll.<sup>111</sup> In der Stadt Hann. Münden hat der Stadtrat Ende 2010 – vor dem Hintergrund der Duderstädter Erfahrungen – die Einrichtung einer „Zukunftswerkstatt Hann. Münden“ beschlossen, in der der Umgang mit dem demografischen Wandel auf der Grundlage des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts (ISEK 2008) diskutiert und gestaltet werden sollte.<sup>112</sup> Allerdings konnte der ursprünglich geplante „Prozess des Engagements, der Kommunikation und der Kooperation“ bislang nicht umgesetzt werden; eine Fortführung des Projekts ist ungewiss.<sup>113</sup>

Die Förderung der Zuwanderung aus dem Ausland ist bislang allerdings noch nicht als Element einer Strategie der Kommunen erkennbar, die einen Beitrag zur aktiven Gestaltung des demografischen Wandels leisten soll. Dennoch wurde in den beteiligten Kommunen in den Auftaktgesprächen vielfach das Interesse artikuliert, kommunale Wirtschaftsförderung und lokale Unternehmen stärker in das Projekt zu integrieren. Die Erschließung neuer Potenziale sei nur möglich, wenn es gelinge, Integration aus der „sozialen Nische“ herauszuholen und stärker mit den Erfordernissen der lokalen Wirtschaft zu verknüpfen.

- In Bad Kissingen betonten Oberbürgermeister und Landrat die Bedeutung einer Gewinnung neuer Zuwanderergruppen für die Bewältigung des demografischen Wandels und die Zukunftssicherung der zumeist mittelständischen Unternehmen. Angesichts der besonderen Beziehungen zu Russland, die sich aus der Geschichte des Kurbades und einer starken Zuwanderung insbesondere von (Spät-)Aussiedlern aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion ergeben, sei man vor allem bestrebt, das Interesse russischer Investoren am Kurort zu stärken, vermehrt russische Touristen zu gewinnen und Fachkräfte aus Russland anzuwerben.

---

<sup>110</sup> Um die Attraktivität der Stadt zu steigern, wird „Offenheit gegenüber Andersartigkeit (Stichwort: Migranten)“ zu den Anreizen gezählt, die die Besonderheiten und die Lebensqualität der Stadt zum Ausdruck bringen. Es sei daher in Zukunft wichtig, diese „neuen Chancen eines multikulturellen Zusammenlebens in der Stadt“ besser zu kommunizieren (Stadt Schwäbisch Gmünd 2010a, S. 21).

<sup>111</sup> Der Stadtentwicklungsprozess wurde auf Initiative des Unternehmers Prof. Hans Georg Näder, geschäftsführender Gesellschafter der Otto Bock Firmengruppe mit Sitz in Duderstadt, und mit Unterstützung eines interdisziplinären Teams der Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim, Holzminde und Göttingen durchgeführt. Zu den Ergebnissen des Prozesses „Duderstadt 2020“ siehe Engel et al. 2011 sowie die Ergebnisse der Tagung „Kleine Städte in peripheren Regionen“ (Engel et al. 2012).

<sup>112</sup> Informationen zu Zielen und Vorgehensweise der Zukunftswerkstatt Hann. Münden bietet der Infobrief Nr. 1 vom April 2011, [www.hann.muenden.de/media/custom/295\\_4617\\_1.PDF?1308134437](http://www.hann.muenden.de/media/custom/295_4617_1.PDF?1308134437).

<sup>113</sup> Gespräch mit dem Projektleiter Gisbert Klockmann-Büdenbender am 05.09.2012 in Hann. Münden.

- Der Bürgermeister der Stadt Schlüchtern verwies darauf, dass das örtliche Krankenhaus bereits unter einem akuten Ärztemangel leide. Angesichts der besonderen Bedeutung, die das Krankenhaus für die Versorgung der Stadt und des umliegenden ländlichen Raumes habe, sei man gezwungen, nach neuen Wegen zur Gewinnung von Ärzten zu suchen. Es sei bereits gelungen, drei Ärzte aus dem europäischen Ausland (Ungarn, Ukraine, Rumänien) für das Krankenhaus zu gewinnen. Da von den Ärzteverbänden keine Unterstützung bei der Anwerbung von Ärztinnen und Ärzten für den Ort komme, sollen in Zukunft direkte Kontakte zu einer medizinischen Hochschule in Moskau genutzt werden, um Ärzte anzuwerben.
- In Schwäbisch Gmünd wird im Zuge von Strategien zur Fachkräftesicherung vor allem eine interkulturelle Öffnung der Wirtschaft angestrebt; allerdings gebe es in den kleinen und mittleren Unternehmen sowie in den Handwerksbetrieben bislang noch wenig Bewusstsein für das Thema „Vielfalt“. Eine stärkere interkulturelle Öffnung von Wirtschaftsakteuren wird auch im Landkreis Stendal gewünscht (z.B. Kreishandwerkerschaft, Kreisbauernverband), da eine verbesserte Integration von Migranten in das Arbeitsleben als zentrale Herausforderung angesehen wird.

In der Erhebungsphase wurde das Thema „Demografischer Wandel, Fachkräfte und Zuwanderung“ in den Projektkommunen vertieft durch Gespräche mit Vertretern von Stadt- und Kreisverwaltung, der kommunalen Wirtschaftsförderung, mit Vertretern von lokalen Wirtschaftsinitiativen, von Verbänden, lokalen Unternehmen und Kliniken. Ziel der Gespräche war es, die Perspektiven der Gesprächspartner aus Wirtschaft und Wirtschaftsförderung zur Fachkräfteentwicklung und zu den Potenzialen von Integration und Zuwanderung zu erheben.

### **Regionale Entwicklungen und Fachkräftesituation**

Die Ergebnisse der Konjunkturumfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) vom Frühsommer 2012 zeigen, dass 35 Prozent der befragten Unternehmen (bei rund 25.000 Unternehmensantworten) den Fachkräftemangel zu den größten Risiken für die eigene wirtschaftliche Entwicklung zählen. Zum Jahresbeginn 2010, bei der erstmaligen Abfrage der Konjunkturrisiken, hatte dieser Wert noch bei 16 Prozent gelegen. Die Ergebnisse der DIHK-Umfrage deuten ferner darauf hin, dass sich ein zunehmender Fachkräftemangel mittlerweile nicht nur bei Hochqualifizierten und akademischen Qualifikationen, sondern über alle Qualifikationsniveaus hinweg feststellen lässt.<sup>114</sup>

Allerdings zeigen sich beim Risiko „Fachkräftemangel“ deutliche Unterschiede zwischen Branchen und Regionen. Fachkräfteengpässe bestehen vor allem bei Gesundheits- und Sozialdienstleistern sowie in den MINT-Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik), von denen wiederum die IT-Branche, Unternehmen im Bereich Forschung und Entwicklung, Architektur- und Ingenieurbüros, aber auch der Maschinenbau und die Elektrotechnik besonders betroffen sind.<sup>115</sup> Der Fachkräftemangel wird zudem insbesondere von Unternehmen in Bayern und Baden-Württemberg, beides Länder mit einer relativ niedrigen Arbeitslosenquote, überdurchschnittlich häufig als besonderes Risiko für ihre Entwicklung wahrgenommen.<sup>116</sup>

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den Projektkommunen wider. Allerdings zeigt sich aufgrund unserer Erhebungen und Recherchen ein uneinheitliches und vielschichtiges Bild: In der Region Mainfranken werden laut Vorhersagen des IHK-Fachkräftemonitors von 2012 bis 2017 jedes Jahr etwa 13.000 Fachkräfte fehlen. Engpässe zeigen sich bereits heute bei Elektronik-

<sup>114</sup> Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHK): Fachkräfteknappeit gefährdet Beschäftigungsaufbau. Pressemitteilung vom 4. Juni 2012. [www.dihk.de/presse/meldungen/2012-06-04-sonderauswertung-fachkraefte](http://www.dihk.de/presse/meldungen/2012-06-04-sonderauswertung-fachkraefte).

<sup>115</sup> Siehe ebd.

<sup>116</sup> Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHK): Fachkräftemangel regional sehr unterschiedlich. Pressemitteilung vom 13. März 2012; [www.dihk.de/presse/meldungen/2012-03-13-fachkraeftesicherung](http://www.dihk.de/presse/meldungen/2012-03-13-fachkraeftesicherung).

und Mechanikerberufen, wobei ein deutlicher Fachkräftemangel insbesondere für den Gesundheits- und Pflegebereich (insbesondere Ärzte) und bestimmte Handwerksberufe (z.B. Elektriker, Sanitärinstallateure) konstatiert wird. Im Bereich des Hotel- und Gaststättengewerbes gestaltet sich zudem die Suche nach Köchen und Servicefachkräften zunehmend schwierig.<sup>117</sup> Als Kurort mit einer zentralen Bedeutung des Dienstleistungssektors und der Gesundheitswirtschaft ist die Stadt Bad Kissingen von diesen Entwicklungen besonders betroffen. Fachkräftesicherung wird daher zunehmend auch zu einer kommunalen Aufgabe.<sup>118</sup>

Im Landkreis Celle wird die Zahl der Erwerbspersonen bis 2030, wie eine aktuelle Analyse des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) zeigt, um 24,7 Prozent und damit weit über dem Landesdurchschnitt von 14 Prozent sinken, falls keine geeigneten Gegenmaßnahmen ergriffen werden.<sup>119</sup> Laut IHK Lüneburg-Wolfsburg ist der Fachkräftemangel bereits heute „flächendeckend und branchenübergreifend“ in vielen Unternehmen der Region spürbar. Immer mehr freien Arbeitsplätzen stehen immer weniger Menschen gegenüber, die über die geforderten Qualifikationen verfügen. Akademiker und Fachkräfte fehlen demnach vor allem in technischen und kaufmännischen Berufen sowie in Gesundheitsberufen.<sup>120</sup>

Im Landkreis Göttingen zeigen sich besondere Bedarfe und Engpässe vor allem in Bereichen mit höheren Qualifikationsanforderungen (z.B. Ingenieuren) und im Pflegebereich. In Hann. Münden wurde darüber hinaus die Situation im verarbeitenden Gewerbe, in der Gastronomie und im Handwerk als angespannt bezeichnet. Gesprächspartner vor Ort erwarten, dass diese Bedarfe im Zuge des demografischen Wandels zunehmend zu einem Mangel werden. Die Entwicklung des Arbeitsmarkts wurde darüber hinaus am Thema Ausbildungsplätze festgemacht: Während es früher viele Bewerberinnen und Bewerber gegeben habe, müsse man heute für die Besetzung von Ausbildungsplätzen fast genauso viel Aufwand betreiben wie für die Besetzung von Führungspositionen.

In Ostwestfalen-Lippe bestehen Fachkräfteengpässe bereits heute in den Branchen Metall, Elektro, Mechatronik, Informationstechnologie und in der Gesundheitswirtschaft. Als besonders kritisch gilt die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Pflegesektor. Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung werden von den Unternehmen nicht nur für hochqualifizierte, sondern auch für qualifizierte Fachkräfte gemeldet. Zugleich schrumpft die Fachkräftebasis, da immer weniger Jugendliche die Schule verlassen. Im Kreis Höxter mit seiner regional peripheren Lage werden Engpässe auf dem Arbeitsmarkt schon seit Jahren vor allem im Gesundheitsbereich (insbesondere bei Ärztinnen und Ärzten) und akademischen Berufen wie Ingenieurinnen und Ingenieuren beobachtet.

Im Main-Kinzig-Kreis und in der Stadt Schlüchtern ist der Fachkräftemangel noch nicht sehr ausgeprägt. Er zeigt sich bislang nur vereinzelt, insbesondere im Ausbildungsbereich. Von Vertretern der Industrie- und Handelskammer Hanau-Gelnhausen-Schlüchtern und des Kommunalen Centers für Arbeit Region Schlüchtern wird allerdings erwartet, dass sich der Fachkräftemangel in der Region im nächsten Jahrzehnt sehr deutlich zeigen wird. Davon betroffen sein werden dann vor allem Klein- und Mittelbetriebe sowie Kommunen, die als Arbeits- und Wohnorte eher wenig attraktiv für Fachkräfte sind.

---

<sup>117</sup> Siehe z.B. den Vortrag von Eugen Hain: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Unterfranken. Würzburg 2011. [www.wuerzburg.ihk.de/fileadmin/userupload/pdf/Standort/Infomaterial/110314Vortrag\\_BA\\_Eugen\\_Hain.pdf](http://www.wuerzburg.ihk.de/fileadmin/userupload/pdf/Standort/Infomaterial/110314Vortrag_BA_Eugen_Hain.pdf).

<sup>118</sup> IHK Würzburg: „Fachkräftesicherung als kommunale Aufgabe“, Pressemitteilung vom 31. Oktober 2012. [www.wuerzburg.ihk.de/nc/presse/presseinformationen/details/artikel/fachkraeftesicherung-ist-auch-eine-kommunale-aufgabe.html](http://www.wuerzburg.ihk.de/nc/presse/presseinformationen/details/artikel/fachkraeftesicherung-ist-auch-eine-kommunale-aufgabe.html).

<sup>119</sup> Industrie- und Handelskammer Lüneburg-Wolfsburg: Mehr Fachkräfte für Niedersachsen. Presseinformation vom 26. Juli 2011.

<sup>120</sup> Industrie- und Handelskammer Lüneburg-Wolfsburg: Ausländische Fachkräfte für die Region, Veranstaltungsankündigung: [www.ihk-lueneburg.de/System/VstTermine/2191780/tg\\_13\\_02\\_2013\\_107623.html](http://www.ihk-lueneburg.de/System/VstTermine/2191780/tg_13_02_2013_107623.html).

Im Ostalbkreis und in Ostwürttemberg zeigen sich in Bezug auf Fachkräfte bereits „deutliche Veränderungen“ auf dem regionalen Arbeitsmarkt; erwartet wird zudem, dass sich die beobachteten Engpässe aufgrund der demografischen Entwicklung, negativer Wanderungssalden und struktureller Veränderungen in der Wirtschaft in Zukunft noch verstärken werden. Verwiesen wird dabei insbesondere auf den IHK-Fachkräftemonitor, der bereits für das Jahr 2013 einen Fachkräftemangel von 7.000 Beschäftigten vorhersagt, davon 6.000 mit nicht-akademischer und 1.000 mit akademischer Qualifikation. In der Vereinbarung der Fachkräfteallianz Ostwürttemberg findet sich zudem eine Liste der zehn wichtigsten Mangelberufe.<sup>121</sup>

Im Landkreis Stendal spiegeln die Ergebnisse von Befragungen, die das Innovations- und Gründerzentrum (IGZ) BIC Altmark alle zwei Jahre bei über 300 Unternehmen in der Region durchführt, die zunehmende Bedeutung des Themas wider. Während im Jahr 2009 über 50 % der befragten Unternehmen geantwortet haben, dass Fachkräftemangel für sie noch kein Thema ist, waren es im Jahr 2011 nur noch 40 %. Dabei fiel auf, dass vor allem Pflegekräfte fehlen. Es wurde zudem nach Maßnahmen wider den Fachkräftemangel gefragt, die für die Unternehmen in Frage kommen. Demnach würden 42 % der Unternehmen vermehrt Migrantinnen und Migranten einstellen, 23 % könnten sich das zumindest vorstellen und 35 % sind an Migranten nicht interessiert.<sup>122</sup>

### **Regionale Initiativen und Fachkräftenetzwerke**

Als Reaktion auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel sind in den vergangenen Jahren, zumeist auf Initiative von Industrie- und Handelskammern, Agentur für Arbeit, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, bundesweit Tausende von Initiativen und Netzwerken entstanden, um Ressourcen und Strategien zentraler Akteure zu bündeln und stärker aufeinander abzustimmen. Auch die Projektkommunen sind an regionalen Netzwerken zur Fachkräftesicherung, die in einigen Fällen wiederum mit Netzwerken auf Landesebene verknüpft sind, beteiligt. Übergeordnetes Ziel dieser Initiativen ist die Sicherung der regionalen Fachkräftebasis. Die Initiativen und Netzwerke unterscheiden sich im Hinblick auf Ziele, Formalisierungsgrad, Mitgliederstruktur und Reichweite zum Teil deutlich voneinander. Unterschiede gibt es auch in Bezug auf Themen und Handlungsfelder:

- Landkreis Bad Kissingen: Allianz „Fachkräfte für Mainfranken“;
- Kreis Höxter: Netzwerk Ostwestfalen-Lippe, Initiative zur Fachkräftesicherung in Nordrhein-Westfalen;
- Landkreis Göttingen: Fachkräftekonferenz Niedersachsen;
- Main-Kinzig-Kreis: Demografienetzwerk FrankfurtRheinMain;
- Ostalbkreis: Fachkräfteallianz Ostwürttemberg;
- Landkreis Stendal: Fachkräftesicherungspakt des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Fachkräfteallianz Ostwürttemberg<sup>123</sup> hat beispielsweise am 4. Oktober 2012 fünf Ziele und Handlungsfelder zur Sicherung der Fachkräftebasis in der Region vorgestellt, die von der „Verbesserung der Willkommenskultur“ über die Schaffung einer „qualitativ hochwertigen Weiterbildungstruktur“, die Gewinnung aller Jugendlichen für eine duale Ausbildung, die Zuwanderung

<sup>121</sup> (1) Technische Forschungs- Entwicklungs- und Konstruktionsberufe; (2) Gesundheits- und Pflegeberufe, Medizintechnik, Gesundheitshandwerke; (3) Erziehung, soziale und hauswirtschaftliche Berufe, Lehrende und auszubildende Berufe; (4) Nahrungsmittelhandwerk; Mathematik-, Biologie, Chemie- und Physikberufe, Umweltschutzberufe, Installateur und Heizungsbauer; (5) Elektrotechnik; (6) Maschinenbau- und Fahrzeugtechnik; Betriebstechnik, Kraftfahrzeugtechnik; (7) Maschinenbau- und Fahrzeugtechnik, Betriebstechnik, Kraftfahrzeugtechnik; (8) Ingenieure des Maschinen- und Fahrzeugbaus; (9) Einkaufs-, Vertriebs- und Handelsberufe; (10) Bau- und Ausbauhandwerk.

<sup>122</sup> Thomas Barniske, Geschäftsführer Innovations- und Gründerzentrum IGZ, BIVC Altmark, Gespräch am 08.10.2012 in Stendal.

<sup>123</sup> Zu den 19 Allianzpartnern gehören Kommunen (Landkreis Heidenheim, Ostalbkreis), die Agentur für Arbeit Aalen, kommunale Jobcenter, die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Region Ostwürttemberg (WiRO), die IHK Ostwürttemberg, der Arbeitgeberverband Südwestmetall, Kreishandwerkerschaften, Gewerkschaften und Hochschulen.



von in- und ausländischen Fachkräften bis zur Erschließung aller Potenziale (insbesondere auch von Frauen, älteren Arbeitnehmern und Menschen mit Behinderungen) für den Arbeitsmarkt reichen. In Bezug auf Zuwanderung heißt es in der Vereinbarung Fachkräfteallianz Ostwürttemberg:<sup>124</sup>

*„Wir brauchen eine Zuwanderung von in- und ausländischen Fachkräften, für die gezielt geworben werden muss. Die berufliche und gesellschaftliche Integration von Migrantinnen muss initiativ unterstützt und geregelter Zuzug ausländischer Fachkräfte gefördert werden.“*

Die Zielvereinbarung der Allianz „Fachkräfte für Mainfranken“ wurde am 30. Oktober 2012 von sieben regionalen Akteuren<sup>125</sup> in der IHK Würzburg-Schweinfurt unterzeichnet, um gemeinsam gegen den Fachkräftemangel vorzugehen. Zu den zehn Handlungsfeldern gehören unter anderem die bessere Nutzung der Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund sowie die gezielte Zuwanderung von in- und ausländischen Arbeitskräften. Zu diesem Zweck sollen Maßnahmen umgesetzt werden, die darauf abzielen, Bildungsdefizite insbesondere bei jungen Migrantinnen und Migrantinnen zu verringern, die Region als attraktiven und zukunftsfähigen Standort für potenzielle Fachkräfte zu vermarkten und die Integration in- und ausländischer Fachkräfte in das gesellschaftliche Umfeld zu erleichtern.<sup>126</sup>

### **Gute Praxis: Dialog zur Verbesserung der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migrantinnen in Stendal**

Im Zuge einer zukünftigen Fachkräftesicherung gerät die Öffnung auch klein- und mittelständischer Unternehmen für die Potenziale von Zugewanderten immer stärker in den Fokus der regionalen Wirtschaftsförderung. Um einen entsprechenden Anstoß in der Region Stendal zu geben, wurde 2012 ein Dialogprozess mit den Unternehmen in der Region gestartet. Die Initiatoren dieses Dialogs sind das Jobcenter Stendal, das Netzwerk für die Integration von Migrantinnen Stendal, die Migrationsberatung des Deutschen Roten Kreuzes sowie der Jugendmigrationsdienst der Arbeiterwohlfahrt.

Das Ziel des Dialogprozesses ist es, Arbeitgebern in der Region ein Wissen über die vorhandenen beruflichen Potenziale von Migrantinnen und Migrantinnen zu vermitteln. Darüber hinaus sollen die Unternehmen von den Vorzügen einer interkulturellen Öffnung überzeugt werden. Viele Unternehmen gehen in einer bisweilen wenig reflektierten Weise davon aus, grundsätzlich offen für qualifizierte Beschäftigte jeglicher Herkunft zu sein. Ein Prozess der interkulturellen Öffnung kann sie für verdeckte Barrieren sensibilisieren, die der Anwerbung von Personal mit Migrationshintergrund entgegenstehen, und Anregungen für die Entwicklung einer betrieblichen Willkommenskultur geben.

### **Wirtschaftsinitiative im Kreis Höxter**

Die im Juni 2012 gegründete Wirtschaftsinitiative im Kreis Höxter zur Verbesserung der Ausbildungs- und Fachkräftesituation (WIH) ist ein Zusammenschluss von Unternehmen und verbundenen Einrichtungen, die sich eine langfristige Sicherung der Fachkräftebasis durch eine Verstärkung der Zusammenarbeit von Bildungseinrichtungen und Unternehmen sowie eine Steigerung der Attraktivität der Region zum Ziel gesetzt haben. Langfristig wird von der Initiative auch eine

<sup>124</sup> Fachkräfteallianz Ostwürttemberg 2012: Vereinbarung Fachkräfteallianz Ostwürttemberg. Fakten – Handlungsfelder – Partner. [www.fachkraefte-ostwuerttemberg.de/Fachkraefteallianz\\_OWUE.pdf](http://www.fachkraefte-ostwuerttemberg.de/Fachkraefteallianz_OWUE.pdf).

<sup>125</sup> Zu den Akteuren gehören die Agentur für Arbeit Würzburg, die Agentur für Arbeit Schweinfurt, die Industrie- und Handelskammer Würzburg-Schweinfurt, die Handwerkskammer für Unterfranken, die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw), Bezirksgruppe Unterfranken, der Deutsche Gewerkschaftsbund Region Würzburg-Schweinfurt sowie die Region Mainfranken GmbH.

<sup>126</sup> Allianz „Fachkräfte für Mainfranken“ – Gemeinsame Zielvereinbarungen zur Sicherung der Fachkräfte in Mainfranken. [www.wuerzburg.ihk.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Ausbildung/fachkraefteberatung/Allianz\\_Fachkraefte\\_fuer\\_Mainfranken.pdf](http://www.wuerzburg.ihk.de/fileadmin/user_upload/pdf/Ausbildung/fachkraefteberatung/Allianz_Fachkraefte_fuer_Mainfranken.pdf).

Mitgliedschaft von Kommunen angestrebt. So hat sich beispielsweise der Ausschuss für Wirtschaftsförderung der Stadt Höxter im September 2012 einstimmig für einen Beitritt der Kommune ausgesprochen; der Beschluss muss allerdings noch durch den Gemeinderat bestätigt werden.

Die Wirtschaftsinitiative möchte die Unternehmen im Kreis Höxter in ihren Bemühungen zur Akquirierung, Bindung und Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch Aufklärung und Information unterstützen. Insbesondere durch eine Netzwerkbildung soll eine Voraussetzung geschaffen werden, um der Abwanderung von potenziellen Fachkräften entgegenzuwirken und die Zuwanderung in der Region zu fördern. Als eines der ersten Werkzeuge wurde die Internetseite BYZZNET.COM als Bewerbungstool aufgebaut.<sup>127</sup> Inzwischen haben über hundert Firmen ihre Profile in diesem Portal eingestellt. Ein zentrales Schwerpunktfeld der Wirtschaftsinitiative ist die Vernetzung von Schulen und Unternehmen. Als konkretes Projekt wurde im November 2012 die SmartJobMesse, eine virtuelle Azubi-Messe durchgeführt, auf der die Unternehmen in der Region und die Ausbildungsmöglichkeiten vorgestellt wurden. In das Projekt waren das Bildungsmanagement Kreis Höxter, die weiterführenden Schulen und die Berufskollegs eingebunden.

In der Wirtschaftsinitiative wird zudem über Patenschaftsmodelle, Maßnahmen zur Nachwuchs- und Fachkräfteförderung sowie ein Karrierenetzwerk nachgedacht. Diese sollen den Zugang zu Förderungen und Weiterbildungen ermöglichen, die einzelne Betriebe nicht leisten können, und damit die Ausbildungsattraktivität im Kreis Höxter nachhaltig erhöhen. In der Internationalität einiger Unternehmen, die Geschäftskontakte bzw. Niederlassungen in den verschiedensten Ländern haben, wird dabei ein wichtiger „Wettbewerbsvorteil bei der Mitarbeitergewinnung“ gesehen (z.B. durch gemeinsame Angebote zeitlich begrenzter Auslandseinsätze oder Praktika). Ein abgestimmtes Vorgehen der Unternehmen bietet demnach auch die Chance einer deutlich besseren Integration ausländischer Arbeitskräfte (Wirtschaftsinitiative Höxter 2012).

Die regionalen Initiativen und Netzwerke zur Fachkräftesicherung sind allerdings bislang noch wenig mit der Bildungs-, Integrations- und Engagementpolitik der Projektkommunen verknüpft, um breitere Wirkungen zu entfalten, so dass es in den nächsten Jahren angesichts des demografischen Wandels vor allem darauf ankommen wird, die verschiedenen kommunalen Querschnittsaufgaben (Förderung von Bildung, Integration und bürgerschaftlichem Engagement) stärker zu bündeln und mit der Wirtschaftsförderung zu verzahnen. Eine nachhaltige Politik zur aktiven Gestaltung des demografischen Wandels erfordert voraussichtlich auch eine Reform der Organisationsstruktur von Kommunalverwaltungen, da die Herausforderungen immer globaler werden und in vielen Bereichen spürbar sind. Viele Probleme können heute nicht mehr von einer Abteilung allein bearbeitet werden. Demografischer Wandel, Fachkräftesicherung und Willkommenskultur gehören zu den Aufgaben, die nur von vielen Akteuren gemeinsam gelöst werden können. Das erfordert einen integrativen Ansatz in der Verwaltung, um die Herausforderungen in ihrer Komplexität und Interdependenz anzunehmen.

### **Erschließung der Potenziale von Zuwanderern**

Die Ergebnisse einer Online-Befragung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, an der mehr als 1.600 Unternehmen teilgenommen haben, zeigen, dass diese vor allem mit der Ausweitung von Angeboten der Weiterbildung, der Ausbildung und der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dem Problem des zukünftigen Fachkräftemangels im Unternehmen vorbeugen wollen. Die erstmalige oder verstärkte Anwerbung ausländischer Fachkräfte ist immerhin für 15 Prozent der befragten Unternehmen eine konkrete Handlungsoption beim Umgang mit Fachkräftengpässen. Die Ergebnisse werden zudem von der Unternehmensgröße beeinflusst: Für

---

<sup>127</sup> Siehe [www.byzznet.com](http://www.byzznet.com).

Unternehmen mit über 1.000 Beschäftigten ist die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland eher eine Option als für kleine Unternehmen (vgl. DIHK 2010, S. 6ff.).

Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in den Gesprächen in den Projektkommunen wider. Die Erschließung nicht ausgeschöpfter Potenziale in Deutschland durch die Qualifizierung der eigenen Mitarbeiter und die stärkere Gewinnung verschiedener Zielgruppen (Ältere, Frauen, Migranten, gering Qualifizierte) steht eindeutig im Vordergrund (siehe auch das Kapitel zum Arbeitsmarkt in diesem Bericht), aber es zeigte sich vielfach auch eine starke Offenheit gegenüber dem Thema Zuwanderung. Eine von der Wirtschaftsinitiative Kreis Höxter in Auftrag gegebene Praxisstudie zur Begutachtung der aktuellen Fachkräftesituation im Kreis Höxter ergab, dass 70 Prozent der 60 befragten Unternehmen eine „koordinierte Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften“ für sinnvoll erachten. Von den Unternehmern wird darüber hinaus die Bedeutung einer „zielführenden Ausgestaltung von Integrationsprogrammen“ hervorgehoben (Wirtschaftsinitiative Höxter 2012).

In den Projektkommunen zeigen sich erste Ansätze gezielter Bemühungen um ausländische Arbeitskräfte und Investoren bislang nur in wenigen Wirtschaftsbranchen, vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Gesundheitssektor:

- In Bad Kissingen hat sich der ehemalige Oberbürgermeister der Stadt sehr um Investoren aus China und Russland bemüht. Zu den sichtbaren Erfolgen dieser Strategie gehören Investitionen russischer Kapitalgeber in eine Reihe von Hotels und Cafés sowie das im Juni 2007 eröffnete Wellness Zentrum der China Liangtse Group. Das Tochterunternehmen von Huaxia Liangzi aus der bayerischen Partnerprovinz Provinz Shandong ist in China mit 30.000 Angestellten Marktführer für Wellness- und Reflexzonenmassagen. Das Gesundheitszentrum in Bad Kissingen bietet traditionelle chinesische Massagen „in authentischem Ambiente und von bestens geschulten Therapeuten aus dem Reich der Mitte“.<sup>128</sup>
- In mehreren Projektkommunen gibt es Berichte über einen zunehmenden Fachkräftemangel sowie verstärkte Anstrengungen zur Gewinnung von Ärztinnen und Ärzten aus dem Ausland in den lokalen Krankenhäusern (Bad Kissingen, Höxter, Schlüchtern, Stendal). In der Klinik Heiligenfeld in Bad Kissingen haben 74 der 610 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (= 12,1 %) einen Migrationshintergrund, darunter allein 14 Ärzte sowie neun Psychologen und Therapeuten. Im Johanniter-Krankenhaus in Stendal verfügen 26 von 141 Ärzten (= 18,4 %) über einen Migrationshintergrund.

Die Entwicklung im Gesundheitssektor zeigt in beispielhafter Weise die weitreichenden Auswirkungen, die der Fachkräftemangel insbesondere für ländliche Regionen hat. Schwierige Arbeitsbedingungen, Abwanderungen ins Ausland und das altersbedingte Ausscheiden vieler Ärzte tragen dazu bei, dass viele Stellen von Assistenzärzten in Krankenhäusern nicht besetzt werden können. Von dieser Entwicklung sind Kliniken in ländlichen Regionen in besonderer Weise betroffen.<sup>129</sup> Im Johanniter-Krankenhaus in Stendal wird der Anteil der Ärzte mit Migrationshintergrund weiter ansteigen, denn auf der Warteliste befinden sich weitere 14 ausländische Ärzte, auf die *„die Chefärzte warten, dass die endlich kommen, damit sie eingearbeitet werden und Bereitschaftsdienst leisten können. Das ist ja das große Problem“* (Sigrid Grimm, Johanniter-Krankenhaus Genthin-Stendal, Leiterin der Personalabteilung, Gespräch am 04.10.2012 in Stendal).

---

<sup>128</sup> Chinesische Gesundheitswelt in Bad Kissingen: [www.badkissingen.de/de/tourismus-kurort-bayern/wellnessurlaub-bayern-rhoen/wellness/china-liangtse/wellness-zentrum.html](http://www.badkissingen.de/de/tourismus-kurort-bayern/wellnessurlaub-bayern-rhoen/wellness/china-liangtse/wellness-zentrum.html).

<sup>129</sup> Siehe auch Dietmar Student, Deutsche Kliniken werben an: Frau Doktor kommt aus Griechenland, Spiegel Online, 03.01.2013.

Die Anwerbung ausländischer Ärzte verschiebt sich teilweise bereits von südosteuropäischen zu arabischen Herkunftsländern (Libyen, Jordanien, Syrien), was mit einem erhöhten Aufwand der Prüf- und Genehmigungsverfahren verbunden ist. Personen aus Nicht-EU-Staaten benötigen für eine ärztliche Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland eine Approbation oder Berufserlaubnis und einen Aufenthaltstitel, der die Erwerbstätigkeit erlaubt. Für Arbeitnehmer und Arbeitgeber wird das Verfahren dadurch verlängert, dass für Approbation oder Berufserlaubnis und Aufenthaltserlaubnis verschiedene Stellen zuständig sind. Krankenhäuser in ländlichen Regionen stehen zudem in einem harten Wettbewerb um ausländische Ärzte, der insbesondere auch durch die Dauer der Prüfverfahren in den Bundesländern beeinflusst wird.<sup>130</sup>

Die Anwerbung und Beschäftigung ausländischer Ärztinnen und Ärzte ist für Unternehmen und Kommunen mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden, die von Maßnahmen der berufsbezogenen Sprachförderung bis zur sozialen Integration der Ärzte und ihrer Familien reichen. Voraussetzung für eine ärztliche Tätigkeit in Deutschland sind Sprachkenntnisse, die mindestens dem Sprachniveau B 2 entsprechen müssen, „*aber das reicht im alltäglichen Umgang mit den Patienten nicht*“ (Ines Donner, Kaufmännische Direktorin, Johanniter-Krankenhaus Genthin-Stendal, Gespräch am 04.10.2012 in Stendal).

Die Krankenhäuser haben daher ein großes Interesse an Programmen und Maßnahmen einer berufsbezogenen Sprachförderung für Ärzte mit Migrationshintergrund:

*„Unsere Ärzte warten da händeringend darauf. Sie stellen ja fest, dass es Defizite gibt, was auch die Patienten spiegeln. [...] Das ist für uns ganz wichtig, da wir Assistenzärzte suchen, das sind ja die in der ersten Reihe. Unsere Fachärzte bzw. unsere Oberärzte sind ja praktisch die, die im Hintergrund warten, aber eigentlich sind die Assistenzärzte diejenigen, die den Erstkontakt zu den Patienten haben. Da ist es wichtig, dass sie ein gutes Deutsch sprechen“* (Ines Donner, Johanniter-Krankenhaus Genthin-Stendal, Gespräch am 04.10.2012 in Stendal).

Bei den ausländischen Ärzten handelt es sich zumeist um junge Männer, die nur eine begrenzte Zeit vor Ort bleiben und nach der Ausbildung weiterwandern. Einige Ärzte ziehen es zudem vor, mit ihren Familien in größeren Städten zu leben und zu ihrem Arbeitsort zu pendeln. In den Krankenhäusern ländlicher Regionen setzt sich aber zunehmend die Erkenntnis durch, dass sie in der Konkurrenz um Fachkräfte auf mittlere Sicht die Maßnahmen zur Bindung der Ärzte an das Unternehmen und den Ort erhöhen müssen und dass dieses Ziel langfristig nur durch eine aktive Integrationspolitik und eine engere Kooperation von Unternehmen und Kommune bei der Etablierung einer Willkommenskultur vor Ort erreicht werden kann.

*„Es ist uns klar, dass es nicht nur darum geht, den Ärzten einen Arbeitsplatz zu geben, sondern auch ein soziales Umfeld. [...] Wir müssen ihnen einen Punkt in Stendal geben, wo sie andocken können, ansonsten verlieren wir diese Ärzte an Berlin. [...] Ich glaube, da müssen wir noch unsere Hausaufgaben machen und brauchen sicherlich auch etwas Unterstützung, um ihnen ein Umfeld zu schaffen, damit sie sich wohlfühlen und nach der Arbeit nicht alleine sind. Sie leisten hier gute Arbeit und sitzen dann in ihrem Zimmer. [...] Vielleicht würde es uns auch eher gelingen, sie zu behalten, wenn man sie irgendwo integriert“* (Ines Donner, Johanniter-Krankenhaus Genthin-Stendal, Gespräch am 04.10.2012 in Stendal).

---

<sup>130</sup> Von unseren Gesprächspartnerinnen im Johanniter-Krankenhaus in Stendal wurde beklagt, dass die Prüfverfahren in Sachsen-Anhalt mindestens zwölf Wochen dauern, während es in Niedersachsen nur vier Wochen sind. Da sich ausländische Ärzte bei mehreren Arbeitgebern bewerben, ergibt sich daraus ein besonderer Wettbewerbsnachteil für ein Krankenhaus in einer ländlichen Region des Landes.

In vielen Gesprächen vor Ort wurde immer wieder betont, dass es sich bei der Etablierung einer zuwanderungsfreundlichen Willkommenskultur um eine gemeinsame Aufgabe von Unternehmen, Kommunalpolitik und Bürgergesellschaft handelt. Zu den Elementen einer Erfolg versprechenden Strategie gehören insbesondere ein offensiver und wertschätzender Umgang mit Vielfalt in Unternehmen, Kommunalverwaltungen, lokalen Organisationen, Vereinen und Medien (Diversity Management, interkulturelle Öffnung, Förderung interkultureller Kompetenzen, aktive Kommunikationsstrategien), Dienstleistungen für zuwandernde Fachkräfte (Welcome-Center, Willkommensangebote), eine Verstärkung der Integrationsanstrengungen (Anerkennung, Chancengerechtigkeit, Teilhabe), eine aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger, um Begegnungen zu fördern und Zuwanderer bei der Integration in die lokale Gesellschaft zu unterstützen (Lotsen- und Mentorenmodelle, Zentrum für Begegnungen, Öffnung von Vereinen und Organisationen).<sup>131</sup>

*„Ohne Zuwanderung ist das Fachkräfteproblem [...] nicht zu lösen. Die Kommunen und Landkreise müssen weltoffen und ausländerfreundlich sein und sich auch so nach außen vermarkten. Dies gelingt nur durch aktive Integration bereits ortsansässiger Ausländer und eine Willkommenskultur für zuwandernde ausländische Fachkräfte. [...] Die Verwaltung muss sich an die Spitze der Schaffung einer Willkommenskultur stellen und die vor Ort erforderlichen Veränderungsprozesse anschieben. Dabei gilt es zu erkennen, dass damit beträchtliche Synergien verbunden sind“ (IHK Lüneburg-Wolfsburg 2011, S. 22f.).*

### **Zwischenfazit**

Die Themen demografischer Wandel, Fachkräftesicherung und Schaffung einer Willkommenskultur haben in den letzten Jahren bundesweit einen enormen Bedeutungsgewinn erfahren. Konzepte und Maßnahmen zur Bewältigung des demografischen Wandels werden auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene ebenso intensiv diskutiert wie Strategien zur Sicherung der Fachkräftebasis. Während bei Konzepten und Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels vor allem die Anpassung und Weiterentwicklung staatlicher und kommunaler Leistungen im Vordergrund steht, geht es bei Strategien zur Fachkräftesicherung um die wirtschaftlichen Zukunftsperspektiven ganzer Regionen. Bundesweit sind in den letzten Jahren eine Vielzahl von Initiativen und Netzwerken entstanden, um Regionen auf den zunehmenden Wettbewerb um Fachkräfte vorzubereiten und das Wachstums- und Innovationspotenzial langfristig zu sichern.

Die Strategien und Maßnahmen von Unternehmen und Netzwerken zur langfristigen Sicherung der Fachkräftebasis umfassen eine Vielzahl von Handlungsfeldern, die vor allem auf die bessere Erschließung der Potenziale verschiedener Bevölkerungsgruppen (insbesondere Frauen, Ältere, benachteiligte Jugendliche, Arbeitslose und Ungelernte, Menschen mit Behinderung, Menschen mit Migrationshintergrund) durch Investitionen in das Bildungssystem (Verbesserung von Bildung und Betreuung im Vorschulalter, Verstärkung von Aus- und Weiterbildung), die Schaffung familienfreundlicher Rahmenbedingungen (Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf) sowie eine zielgerichtete Integrations- und Gleichstellungspolitik (insbesondere durch eine aktive kommunale Bildungs- und Integrationspolitik) abzielen. Von zunehmender Bedeutung sind auch Bemühungen zur gezielten Anwerbung in- und ausländischer Fachkräfte durch die Schaffung einer lokalen Willkommenskultur.

Die Vielzahl der Themen und Handlungsfelder erfordert eine abgestimmte und vernetzte Vorgehensweise aller relevanten Akteure, von Kommunen, Unternehmen, Bildungsträgern, Initiativen, Vereinen und Verbänden. Die Ressourcen aller Bevölkerungsgruppen können vor Ort nur dann

---

<sup>131</sup> Siehe hierzu im Einzelnen auch die konkreten Anregungen in der Broschüre „Gemeinsam für Fachkräfte. Was können Unternehmen und Kommunalpolitik zusammen bewegen?“ der Industrie- und Handelskammer Lüneburg-Wolfsburg (IHK Lüneburg-Wolfsburg 2011: 12f. und 21ff.) sowie das Kapitel „Anerkennungs- und Willkommenskultur“ in diesem Bericht.

umfassend und nachhaltig erschlossen werden, wenn die verschiedenen Akteure ihre Strategien und Maßnahmen stärker aufeinander abstimmen. Und auch die Attraktivität einer Tätigkeit in einem Unternehmen hängt zunehmend nicht mehr nur von den Leistungen des Unternehmens, sondern auch von den Angeboten und der Lebensqualität in einer Region ab. Vor allem kleine und mittlere Kommunen und Unternehmen in ländlichen und strukturschwachen Räumen sind daher im Rahmen ihrer Zukunftssicherung auf langfristig angelegte strategische Konzepte, Kooperationen und Netzwerke angewiesen.

Die Themen Demografie, Fachkräftesicherung, Zuwanderung und Willkommenskultur werden auch in den Projektkommunen aufgegriffen, auch wenn bislang nur die Stadt Schwäbisch Gmünd über ein Demografiekonzept verfügt. Insbesondere die in den vergangenen Jahren neu entstandenen Fachkräftenetzwerke bieten dabei die Chance, Ansätze und Elemente einer kommunalen Bildungs-, Engagement- und Integrationspolitik stärker mit Strategien der Wirtschaftsförderung und Regionalplanung zu verknüpfen. Die Ergebnisse unserer Gespräche in den Kommunen zeigen, dass der Kooperation von Kommune, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie der Entwicklung einer ressortübergreifenden Strategie zur aktiven Gestaltung des demografischen Wandels eine zunehmende Bedeutung beigemessen wird. Das Projekt könnte diesen Prozess durch die interkulturelle Öffnung der Kommunalverwaltung und die Entwicklung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur nachhaltig fördern.

### **3.10 Anerkennungs- und Willkommenskultur**

Potenziale der Zuwanderung und Integration können nur dort zur Entfaltung kommen, wo ein positives soziales Klima herrscht, in das sich die verschiedenen Herkunftsgruppen in der lokalen Bevölkerung einbezogen fühlen. Die Anwerbung von Fachkräften für den lokalen Arbeitsmarkt und die Schaffung einer Willkommenskultur stehen in einem engen Zusammenhang (siehe Kapitel „Demografischer Wandel, Fachkräftesicherung und Zuwanderung“). Das folgende Kapitel soll daher unterschiedliche Aspekte des sozialen Miteinanders in den Projektkommunen in den Blick nehmen. Ein wichtiger Orientierungspunkt sind dabei die lokalen Aktivitäten zur Schaffung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur für Migrantinnen und Migranten. Darüber hinaus sollen auch Einschätzungen zum sozialen Miteinander von alteingesessener und zugewanderter Bevölkerung dargestellt werden.

#### **Was bedeutet eine kommunale Anerkennungs- und Willkommenskultur?**

In der gegenwärtigen Integrationsdebatte ist vielfach von der Notwendigkeit die Rede, eine Anerkennungs- und Willkommenskultur für Zuwanderer in Deutschland zu etablieren. Diese Debatte bezieht sich zumeist darauf, attraktive Arbeits- und Standortbedingungen für die Anwerbung von erwünschten ausländischen Fachkräften zu schaffen (z.B. Bundesregierung 2011 [NAP], S. 116f.). Die Schaffung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur zielt auf vielfältige gesellschaftliche Bereiche ab: „Dies reicht von den Arbeitsbedingungen in den Betrieben, über Bildungs-, Kinderbetreuungs- und Freizeitangebote, die Bereiche der öffentlichen Infrastruktur und Gesundheitsversorgung bis hin zu Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Partizipation. Damit sind bei der Schaffung einer umfassenden Willkommens- und Anerkennungskultur öffentliche Verwaltungen ebenso gefragt wie Wirtschaft und Gesellschaft“ (Bundesregierung 2011, S. 117).

Obwohl oft in einem Atemzug genannt, sollten „Anerkennung“ und „Willkommenskultur“ begrifflich unterschieden werden. Der Begriff „Anerkennung“ fand in den 1990er Jahren Eingang in die sozialphilosophische Debatte.<sup>132</sup> Den Ausgangspunkt für diese Debatte bildete die Beobachtung, dass politische Forderungen in den neuen Sozialbewegungen (des Feminismus, von ethnischen Minderheiten, von homosexuellen oder lesbischen Subkulturen etc.) nicht mehr vornehmlich auf

---

<sup>132</sup> Wichtige Beiträge für diese Debatte lieferten die Publikationen von Honneth (1992) und Taylor (1997).

eine „ökonomische Gleichstellung oder materielle Umverteilung [abzielen], sondern [auf] die Respektierung derjenigen Eigenschaften, durch die sie sich kulturell verbunden sehen“ (Honneth 2003, S. 132f.). Auf einen migrationspolitischen Kontext bezogen, bedeutet dies, dass Anerkennung über die sozialstrukturelle Integration der Zugewanderten hinaus darauf abzielt, Zugewanderte in ihrer kulturellen Differenz zu respektieren und den Beitrag dieser Kultur zur Ausgestaltung des Gemeinwesens wertzuschätzen. Anerkennung betrifft also in erster Linie diejenigen Migrantinnen und Migranten, die bereits vor Ort ansässig sind.

Der Impetus einer Willkommenskultur zielt hingegen auf diejenigen Menschen, die man für das lokale Gemeinwesen noch hinzu gewinnen möchte. Verwaltungstechnisch bedeutet die Schaffung einer Willkommenskultur, die Informationsstruktur zu verbessern, welche Menschen die Zuwanderung und Ansiedlung in Deutschland erleichtert, indem alle notwendigen Formalitäten (Wohnsitzanmeldung, Einholung einer Aufenthaltserlaubnis, einer Arbeitserlaubnis etc.) mit Informationen über Integrationsangebote in der Kommune in einem einheitlichen Verwaltungsangebot zusammengelegt werden. Elemente einer Anerkennungs- und Willkommenskultur in der Kommune sind beispielsweise die Einrichtung von Integrationsportalen, die Schaffung zentraler Servicestellen für Zuwanderer, mehrsprachige Willkommensaktionen und Einbürgerungsfeiern (vgl. Gese- mann et al. 2012, S. 112). Ein prominentes Beispiel hierfür ist das „Welcome Center“ in Hamburg, in dem verschiedene Integrationsangebote unter einem Dach zusammengeführt sind und das eine Vorreiterfunktion für solche Einrichtungen in Deutschland einnimmt.<sup>133</sup>

Eine Willkommenskultur lässt sich von den Kommunen nicht herstellen, ohne die lokalen Ausländerbehörden einzubeziehen: „Ausländerbehörden bietet sich ein breites Spektrum an potenziellen Maßnahmen für mehr Bürgerfreundlichkeit – angefangen bei der Bündelung von Dienstleistungen an einem Ort, freundlichem Umgang, kurzen Wartezeiten, über umfassende Beratung und schnelle Bearbeitungsdauer bis hin zur Nutzung technischer Hilfsmittel“ (SVR 2011b, S. 2). Bislang gibt es allerdings kaum Untersuchungen über den Wandel von Ausländerbehörden hin zu serviceorientierten Organisationen. Eine Ausnahme bildet die 2011 erschienene Studie des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, die jedoch auf die Zuwanderung von hoch qualifizierten Migranten und auf die Praxis in drei Großstädten (Berlin, Hamburg, Frankfurt am Main) beschränkt bleibt. Der Sachverständigenrat empfiehlt Ausländerbehörden auf Grundlage seiner Erhebungen, verfügbare Handlungsspielräume „bestmöglich“ zu nutzen und insbesondere folgende Faktoren zur Geltung zu bringen: die Serviceorientierung der Behörde zu stärken, rasche Entscheidungen über Genehmigungen zu treffen, die Transparenz von Entscheidungen zu erhöhen, die Sprachkompetenz der Mitarbeitenden in der Behörde zu steigern und eine Lotsenfunktion für weitere Anlaufstellen außerhalb der Behörde zu übernehmen (ebd., S. 8).

In den Projektkommunen wurden mehrere Gespräche mit den Leitern der kommunalen Ausländerbehörden geführt (Bad Kissingen, Landkreis Celle, Landkreis Göttingen, Landkreis Stendal). Überlegungen, die kommunalen Ausländerbehörden stärker auf eine Funktion als Willkommenszentren hin auszurichten, fanden dort nicht statt. Dies wurde zumeist damit begründet, dass die Zuwanderung von Ausländern in den Kreis zu gering sei, als dass ein Organisationswandel lohnenswert erschiene. In einigen Kommunen haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden an interkulturellen Fortbildungen teilgenommen bzw. sollen künftig verstärkt in Fortbildungen einbezogen werden.

---

<sup>133</sup> In den Gesprächen mit Akteuren der Kreisverwaltung im Landkreis Göttingen wurde als ein positives lokales Beispiel das Welcome Center der Universität Göttingen für ausländische Studenten genannt.

## **Anerkennung und Wertschätzung von Migrantinnen und Migranten in den Projektkommunen**

Anerkennung bedeutet aber auch, dass die vor Ort lebenden Migranten eine anerkennende Wertschätzung durch die Aufnahmegesellschaft erfahren. Dies bezieht den konkreten Beitrag, den Migrantinnen und Migranten zum Gemeinwesen leisten, ebenso ein wie eine generelle positive Wertschätzung von Vielfalt in der lokalen Gesellschaft.

In einem Empfehlungspapier regt der Beirat der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration verschiedene Maßnahmen zur Etablierung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur an. Relevant in einem kleinstädtischen Zusammenhang könnten hiervon sein:

- Regelmäßige Integrationsfeste, Zusammenführung der Bürgerschaft insgesamt
- Integrationspreise für gelungene Projekte vor Ort
- Stadtführungen für neu Zugewanderte
- Einbindung der Zugewanderten in Vereine, Volkshochschule, bürgerschaftliches Engagement
- Kontakte zu motivierenden Vorbildern aus Unternehmen (z.B. erfolgreiche Selbstständige) und aus dem Gewerkschaftsbereich (z.B. Mitglieder in den Jugendvertretungen) herstellen (Beirat Integration 2012, S. 23).

Anerkennung und Wertschätzung kann in Klein- und Mittelstädten unter anderem vermittelt werden durch die kommunale Organisation interkultureller Begegnungen, die Unterstützung interkultureller Erzähl- und Schreibwerkstätten (siehe Gute Praxis-Beispiel: Interkulturelle Schreibwerkstatt im Landkreis Celle), die öffentliche Präsentation von Lebensgeschichten und Würdigung des Beitrags von Migrantinnen und Migranten zum Gemeinwesen (siehe Gute Praxis-Beispiele z.B. die Ausstellungsprojekte „Bergener Bürger suchen ihre Wurzeln“ und „Wir sind zu Hause im Ostalbkreis“), die aktive Einbindung und Förderung der Eigenorganisationen von Zuwanderern sowie gemeinsame Feste und Veranstaltungen, die das soziale und interkulturelle Miteinander in der Kommune fördern.

Interkulturellen Begegnungen wird in der wissenschaftlichen Literatur ein hoher Stellenwert für den Abbau von Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit zugeschrieben (z.B. Christ/Wagner 2008, S. 163; Rieker 2009, S. 73ff). Im günstigen Fall führt die Begegnung bei den Beteiligten zu einem Prozess der „Deprovinzialisierung“, durch den eigene kulturelle Standards und ethnozentrische Einstellungen relativiert werden. Sobald persönliche Kontakte entstehen, so die Erfahrung in den Projektkommunen, verschwindet die Fremdheit und gewinnt der Umgang miteinander an Selbstverständlichkeit. Im realen Alltag der Projektkommunen leben die Menschen jedoch in ihren jeweiligen Bezugsgruppen nebeneinander her.

Zugleich wird in einigen Kommunen auch ein Trend zum gemeinschaftsstiftenden „Event“ sichtbar, bei dem eine Vergemeinschaftung im Rahmen eines aus dem Alltag herausgehobenen, interaktiven Ereignisses erfolgt.<sup>134</sup> In mehreren Projektkommunen wurde der Erfolg gemeinsamer Feste und Unternehmungen, bei denen die verschiedenen Herkunftsgruppen zusammengeführt werden, betont. Beispielhaft erwähnt seien gemeinsame Busausflüge in die nähere Umgebung, die vom Jugend- und Integrationsbüro des Landkreises Bad Kissingen organisiert werden und gut frequentiert sind. Eine städtische Fest- und Feierkultur zeigte sich besonders ausgeprägt in Höxter und Schwäbisch Gmünd.

---

<sup>134</sup> Hitzler (2013, S. 68) beschreibt das Event folgendermaßen: „Events werden von ihren ‚Machern‘ typischerweise bereits mit der Absicht produziert, von den Teilnehmenden interagierend und im Hinblick auf situative Vergemeinschaftung konsumiert zu werden. Nicht nur, aber wesentlich gekennzeichnet sind Events durch auf Unterhaltung ausgerichtete Versprechen gemeinsamen, ja geteilten, besonderen Erlebens. Events sollen alle Sinne ansprechen, die Wirklichkeit sinnlich fassbar und körperlich spürbar werden lassen und so zur Vergewisserung einer (metaphorisch formuliert) ‚kollektiven Existenz‘ beitragen.“



Höxter bot im Sommer 2012 gleich zwei Großveranstaltungen in Stadt und Kreis. Die Stadt Höxter veranstaltete ein Familienfest, zu dessen Planung und Ausrichtung zahlreiche Bürger unterschiedlicher Herkunft angesprochen und eingebunden wurden. Obwohl das Feiern von Multikulturalität durchaus in der Absicht der städtischen Veranstalter stand, wurde die neutral konnotierte Bezeichnung „Familienfest“ gewählt, um mit dem Event die gesamte Bevölkerung anzusprechen. Im Kreis Höxter findet zudem seit mehreren Jahren ein Internationales Sport-, Spiel- und Familienfest statt, das an jährlich wechselnden Standorten im Kreis ausgerichtet wird. Ursprünglich als „Integrationsfest“ firmierend, ist die Beteiligung der einheimischen Bevölkerung an dem Fest in jedem Jahr gestiegen. An diesem Fest sind neben Zugewanderten und Einheimischen auch viele öffentliche Organisationen sowie Vereine beteiligt, die sich und ihre Aktivitäten vorstellen. Bei beiden Events steht nicht das Thema Integration im Vordergrund, sondern das gemeinsame Feiern. Hier sind neue Formen einer gemeinsamen Festkultur entstanden, die möglicherweise besser als traditionelle Schützen- oder Feuerwehrfeste dazu geeignet sind, die verschiedenen Herkunftsgruppen in einem Event zusammenzuführen.

In diesen Kontext gehört auch die Feier zum 850-jährigen Stadtjubiläum in Schwäbisch Gmünd, die im Sommer 2012 als ein gemeinschaftliches öffentliches Großereignis inszeniert wurde (siehe Kapitel „Integration durch bürgerschaftliches Engagement“ und „Integrationspotenziale von Flüchtlingen“).

#### **Gute Praxis: Runder Tisch Bergen 2000: Projekt „Bergener Bürger suchen ihre Wurzeln“**

In Bergen (Landkreis Celle) will eine geplante Ausstellung die Kontinuität von Zuwanderung sichtbar machen und „Einheimische“ und „Migranten“ in einen gemeinsamen Kontext von Integration stellen. Achtzig Prozent der heutigen Bevölkerung in Bergen sind seit 1935 zugewandert bzw. stammen aus zugezogenen Familien. Der ursprüngliche Auslöser für diese Zuwanderung war seinerzeit der Bau eines Truppenübungsplatzes. Mittlerweile leben in Bergen, das bis zu Beginn des vorigen Jahrhunderts ein kleines Heidedorf gewesen war, Menschen aus 54 Herkunftsnationen. Mit einer Ausstellung soll an diese Geschichte angeknüpft werden. Es soll deutlich werden, dass Bergen bereits seit fast 80 Jahren beständig neue Einwohnergruppen integriert hat und dass Zuwanderung und Integration bereits seit langem ein fester Modus des Zusammenlebens sind.

#### **Deutsch-Türkisches Netzwerk im Ostalbkreis: Ausstellungsprojekt „Wir sind zu Hause im Ostalbkreis“**

Mit einer Wanderausstellung wurden im Ostalbkreis Integrationserfolge zugewanderter türkischstämmiger Bürger sichtbar gemacht. In diesem Projekt des Deutsch-Türkischen Netzwerks im Ostalbkreis werden die Biographien von Frauen und Männern türkischer Herkunft aufgezeigt, die allesamt als erfolgreich integriert gelten können, aber doch eine Vielfalt persönlicher Lebensentwürfe präsentieren. In den Biographien, die auch in einer Broschüre zur Ausstellung veröffentlicht wurden, wird die gemeinsame türkische Herkunft reflektiert, zugleich aber die Individualität der Porträtierten deutlich. Die Botschaft von Ausstellung und Broschüre ist, dass schulische, berufliche und soziale Integration gelingen kann, Menschen aber nicht einseitig über ihre Gruppenzugehörigkeit definiert werden können. Die Schirmherrschaft für das Projekt hatten der Landrat des Ostalbkreises sowie die Oberbürgermeister der Großen Kreisstädte Aalen, Schwäbisch Gmünd und Ellwangen übernommen.

Das Deutsch-Türkische Netzwerk im Ostalbkreis ist ein Zusammenschluss verschiedener Personen und Einrichtungen. Beteiligt sind dabei die Integrationsbeauftragten des Landkreises und der Städte Aalen, Schwäbisch Gmünd und Ellwangen, der Kreisjugendring Ostalb, der Stadtjugendring Heubach, die Polizeidirektion Aalen und die DITIB-Moscheevereine.

### **Interkulturelle Schreibwerkstatt im Landkreis Celle**

Auf Initiative und in Zusammenarbeit mit der Integrationsbeauftragten des Landkreises ist im Kreis Celle eine interkulturelle Schreibwerkstatt entstanden. Träger dieser Werkstatt ist der LandFrauen-Kreisverband. Die im LandFrauen-Verband organisierten einheimischen Frauen trafen mit kurdischen Yezidinnen aus der Region Celle zusammen, um deren Lebensgeschichte anzuhören und aufzuschreiben. Etwa 50 Frauen aus beiden Kulturen beteiligten sich aktiv an diesem Projekt. Aus diesen Begegnungen ist ein schön gestalteter Erzählband mit dem Titel „Fremde – Frauen – Freundinnen. LandFrauen und Êzidinnen im Gespräch“ entstanden (vgl. Brinken 2010).

Durch das Anhören und Aufschreiben ihrer Lebensgeschichten erfahren die kurdischen Frauen eine Anerkennung in ihrer biografischen und kulturellen Verschiedenheit. Interessanterweise ist der Band in der Buchreihe „Quellen und Darstellungen zur Geschichte des Landkreises Celle“ erschienen. Auch damit wird – möglicherweise unbeabsichtigt – demonstriert, dass sich Heimatgeschichte durchaus mit der Geschichte einer vielfältigen Bevölkerung verbinden lässt.

### **Kommunale Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik**

Die Antidiskriminierungsgesetzgebung von Bund und Europäischer Union hat in den vergangenen Jahren in der Bevölkerung zu einer erhöhten Sensibilität gegenüber Diskriminierung, verstanden als Schlechterbehandlung von Personen oder Gruppen aufgrund bestimmter Merkmale, geführt. Eine kürzlich erschienene Expertise für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes belegt, dass zugewanderte Personen etwa doppelt so häufig über Benachteiligungserfahrungen berichten wie Angehörige der Mehrheitsgesellschaft (SVR 2012b, S. 5). Benachteiligende Erfahrungen wurden von den befragten Migrantinnen und Migranten vor allem aus den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildungseinrichtungen sowie Ämter und Behörden berichtet. Insgesamt wird das allgemeine subjektive Diskriminierungsniveau in Deutschland jedoch als gering eingeschätzt (ebd., S.11).

Das Ausmaß an gruppenspezifischer Benachteiligung in den Projektkommunen lässt sich anhand der Gespräche kaum feststellen. Allerdings sind Vorurteile und Stereotypen bezüglich von Migranten in der lokalen Bevölkerung durchaus verbreitet. Eine aktive kommunale Antidiskriminierungspolitik wird aber nur von einer Minderheit von elf Prozent der Kommunen aller Größenordnungen betrieben (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 103).

Anerkennung bedeutet in einer kommunalpolitischen Perspektive die konsequente Gleichstellung aller Bürgerinnen und Bürger. In mehreren Projektkommunen (Bergen, Hann. Münden, Schwäbisch Gmünd) gibt es Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, die für kommunale Fragen der Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit zuständig sind. Bislang haben diese keine Zuständigkeit für andere Gruppen, die aufgrund von Persönlichkeitsmerkmalen, wie Alter, Herkunft, Religionszugehörigkeit, Behinderung, sexuelle Orientierung, potenziell von Benachteiligung bedroht sind.

### **Ansätze einer Willkommenskultur in den Kommunen**

Ansätze einer Willkommenskultur existieren in den Projektkommunen in Form von offiziellen Neubürger-Begrüßungen, die in mehreren Städten durch den Bürgermeister oder Verwaltungsbeamte erfolgen. Diese Begrüßungen werden in den Kommunen unterschiedlich ausgestaltet und reichen von der feierlichen Aushändigung der Einbürgerungsurkunden im kleinen Rahmen (z.B. Landkreis Bad Kissingen) bis zu Einbürgerungstagen oder jährlich stattfindenden Feiern mit Bürgermeister bzw. Landrat und Rahmenprogramm (z.B. Stadt Hötter, Landkreis Celle, Landkreis Göttingen, Main-Kinzig-Kreis).

Willkommenszentren, in denen Neuzuwanderer im Rahmen eines „one-stop government“ bedient werden, bestehen in den Projektkommunen nicht. Der Bedarf ist nach Auskunft von Verantwortlichen in den lokalen Verwaltungen zu gering, um eine entsprechende Umstrukturierung von Ver-

waltungsleistungen zu rechtfertigen. Wohl wurde aber in der Stadtverwaltung Bad Kissingen darauf hingewiesen, dass man auf eine sehr bürgerfreundliche Ausgestaltung der Infotheke (Bürgerbüro) geachtet habe und in diesem Zusammenhang bemüht sei, auch die Anliegen von Migrantenkundenzentriert zu bedienen. Zudem habe man eine Neubürgerbroschüre erstellt.

Es gibt in den Projektkommunen bislang keine Überlegungen zu einer weiterreichenden Willkommenskultur, die auch die Anwerbung weiterer Zuwanderer in den Blick nehmen würde. Verschiedene Ansätze vor allem auf Kreisebene, Konzepte für den demografischen Wandel zu entwickeln, existieren nebeneinander her und werden bislang kaum aufeinander bezogen. Diese Ansätze zielen im Kern allesamt darauf ab, die Attraktivität der Kommune als Lebens- und Arbeitsort zu steigern. Beispiele für solche Aktivitäten in den Projektkommunen sind die Einsetzung von Demografiebeauftragten (z.B. Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Göttingen), Maßnahmen und Projekte zur Revitalisierung von Ortskernen (z.B. Landkreis Bad Kissingen, Stadt Schlüchtern), die Schaffung eines „generationenfreundlichen Landkreises“ (Landkreis Bad Kissingen). Hier besteht durchaus ein Potenzial, verschiedene Ansätze des Umgangs mit demographischem Wandel auch mit einer systematischen Integrations- und Migrationspolitik der Kommunen zu verbinden.

Deutliche Forderungen nach einer kommunalen Anerkennungskultur wurden hingegen von privaten Arbeitgebern formuliert. Insbesondere in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen der Projektkommunen zeigt sich bereits jetzt ein deutlicher Fachkräftemangel, der nach Einschätzung zahlreicher Gesprächspartner nur durch die Anwerbung von Facharbeitskräften aus dem Ausland kompensiert werden kann. In Gesprächen mit Personalverantwortlichen in Kliniken in Bad Kissingen und Stendal wurde deutlich artikuliert, dass die künftige Anwerbung von Fachkräften und ihren Familien aus dem Ausland nur gelingen kann, wenn auch das soziale Umfeld in der Kommune einladend wirkt. Die private Willkommenskultur eines Unternehmens allein sei dafür nicht ausreichend. In der Perspektive dieser Unternehmer ist es vielmehr wichtig, Brücken zu bauen zwischen der individuellen Willkommenskultur des Unternehmens und einer Willkommenskultur in der Kommune insgesamt (siehe Kapitel zu „Demografischer Wandel, Fachkräftesicherung und Zuwanderung“).

In solchen Projekten käme auch eine Wertschätzung der kulturellen Verschiedenheit zum Ausdruck. Eine Form von Wertschätzung ist es auch, wenn sich die kommunal Verantwortlichen um eine direkte Kommunikation mit den Zugewanderten und ihren Organisationen bemühen.

### **Zwischenfazit**

Willkommenskultur ist ein zentrales Thema für alle Kommunen, die sich dem demografischen Wandel stellen. Willkommenskultur kann in ganz unterschiedlicher Form ausgestaltet und an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden und sollte ein deutliches Signal aussenden, dass Zuwanderung in der Kommune gewünscht ist.

Integration sollte in den Projektkommunen stärker als Querschnittsaufgabe verankert und mit anderen strategischen Überlegungen zur demografischen Entwicklung am Ort verknüpft werden. Willkommenskultur lässt sich beispielsweise auch mit kommunalen Strategien der Revitalisierung von Ortskernen, der Ehrenamtsförderung oder einer generationen- und familienfreundlichen Politik koppeln. Aber auch die interkulturelle Öffnung der kommunalen Einrichtungen spielt dabei eine Rolle. In den Projektkommunen wird Integrationspolitik vielfach noch mit der Bearbeitung von sozialen Problemlagen assoziiert. Eine sichtbare Anerkennungs- und Willkommenskultur kann hingegen die Chancen von Zuwanderung und ihren Mehrwert für das gesamte Gemeinwesen erkennbar machen.

Anerkennungskultur heißt, die Leistungen und das Engagement der Zugewanderten sichtbar zu machen und zu würdigen. In den meisten Projektkommunen ist eine Anerkennungskultur als strategisches Element kommunaler Integrationspolitik derzeit unterentwickelt. Es gibt dennoch positive Ansätze, wie die oben genannten Ausstellungsprojekte in Bergen und im Ostalbkreis zeigen.

Erst eine klare Kommunikation und eine deutliche Empathie machen es möglich, Forderungen an die Teilnahme von Migrantinnen und Migranten am Gemeinwesen zu stellen. Schließlich müssen auch Migranten lernen, sich Teilhabe zuzutrauen. Viele Migranten, so eine häufige Einschätzung der Gesprächspartner, ziehen sich wegen unvollkommener Sprachkenntnisse in einen privaten Schutzraum zurück, haben Angst, sich bei einer öffentlichen Sichtbarwerdung zu blamieren. Eine direkte, vertrauensvolle Kommunikation kann diese Hemmungen abbauen helfen und das Gefühl des Angenommenseins, der Akzeptanz bei den Migranten verstärken.

## 4. Zusammenfassung und Fazit

### 4.1 Integrationspotenziale in den Projektkommunen

In den Projektkommunen zeigen sich sehr vielfältige Potenziale von Zuwanderern, die bislang nur vereinzelt in das Bewusstsein der kommunalen Öffentlichkeit gelangt sind. Der demografische Wandel, ein sich vielfach abzeichnender Fachkräftemangel und die damit verbundenen Herausforderungen prägen allerdings zunehmend den politischen Diskurs in den Kommunen. Damit verbunden ist auch ein neuer Blick auf ungenutzte Potenziale in den Kommunen, der sich insbesondere auf Gruppen richtet, die künftig stärker für den lokalen Arbeitsmarkt und die Bürgergesellschaft aktiviert werden können (insbesondere Frauen, Ältere, Migranten). Dadurch eröffnet sich der kommunalen Integrationsarbeit die Chance, eine nachholende Entwicklung von der Bearbeitung sozialer Folgeprobleme von Migration hin zur Erschließung der damit verbundenen Potenziale zu vollziehen.

Die beteiligten Kommunen haben bereits unterschiedliche Wege der Zukunftsgestaltung eingeschlagen – oder sind dabei, über solche Wege nachzudenken. Die Aufwertung der Innenstädte gehört dazu, verbunden mit dem Wunsch, einer Zersiedelung des städtischen Gebiets entgegenzuwirken. Strategien müssen gefunden werden, um die ländlichen Regionen als Arbeits- und Wohnorte attraktiv zu machen und zu halten. Es müssen gute Bildungsmöglichkeiten geschaffen werden, um die Potenziale aller Kinder und Jugendlichen zu fördern und um für neu hinzuziehende Familien anziehend zu sein. Die Menschen vor Ort müssen unabhängig von ihrer Herkunft die Gewissheit haben, sich ehrenamtlich und politisch in das Gemeinwesen einbringen zu können, aber auch Akzeptanz für unterschiedliche Lebensentwürfe zu finden. Die Anerkennung von Vielfalt und eine gelebte Willkommenskultur sind notwendige Voraussetzungen, damit die Kommunen auch im demografischen Wandel eine Zukunftsperspektive behalten.

Die Erhebungen vor Ort haben gezeigt, dass es in den Projektkommunen Akteure, Strukturen und Prozesse gibt, an die eine Erschließung von Integrationspotenzialen im Rahmen einer umfassenden Strategie zur aktiven Gestaltung des demografischen Wandels anknüpfen kann:

- *Bad Kissingen*: Funktionierende integrationspolitische Abstimmung zwischen Stadt und Landkreis. Etabliertes Netzwerk für Migrationsarbeit auf Kreisebene. Vielfältige Bildungslandschaft. Engagierte Stadtteil- und Jugendarbeit. Netzwerk für Bürgerengagement im Landkreis. Relativ homogene Zuwanderungsbevölkerung (Spät-/Aussiedler) mit hohem Bildungs- und Qualifikationsniveau. Langfristige Niederlassung in der Region. Gute Integrationsfortschritte der zweiten Generation. Gute Voraussetzungen in der Zuwanderungsbevölkerung für bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation. Hohes Potenzial für Bilingualität und Willkommenskultur (z.B. für Investoren und Fachkräfte aus Osteuropa).
- *Bergen*: Gute integrationspolitische Strukturen auf Landkreisebene. Hohes zivilgesellschaftliches Engagement für Integration und das soziale Miteinander (Runder Tisch Bergen 2000). Starke Verbundenheit der yezidischen Kurden mit dem Wohnort Bergen. Relativ erfolgreiche sprachliche, schulische und berufliche Eingliederung der Zugewanderten. Deutliche Bildungs- und Aufstiegsorientierung der Zugewanderten, relativ junge Altersstruktur und starker Familienzusammenhalt. Potenziale für eine lokale Anerkennungskultur (Ausstellungsprojekt, Geschichte des Ortes; Anknüpfung an ein Stadtleitbild, in dem historische Erinnerung [Konzentrationslager Bergen-Belsen] mit einer Ausrichtung der Internationalität verbunden wird).
- *Hann. Münden*: Sehr aktiver Integrationsbeauftragter beim Landkreis. Erste Ansätze einer strategischen Ausrichtung von Integrationspolitik auf Kreisebene (Integrationsbericht, Integrationskonzept in Vorbereitung). Integrationspolitisch sehr aktiver Moscheeverein in der Stadt;

großes Potenzial des interreligiösen Austausches. Weitere Anknüpfungsmöglichkeiten durch Umsetzung von Vorschlägen des Stadtentwicklungskonzepts (von 2008) zur Steigerung der Attraktivität des Wohnens in der historischen Altstadt und zur Beteiligungsförderung, die kommunale Weiterführung des „Soziale Stadt“-Prozesses (nachhaltige städtische Unterstützung des „Bürgertreff“) und Umsetzung eines Beteiligungsprozesses zum demografischen Wandel (Zukunftswerkstatt).

- *Höxter*: Funktionierende Abstimmung in der Integrationsarbeit zwischen Stadt und Kreis. Integrationspolitische Struktur in der Kreisverwaltung relativ gut ausgeprägt. Gute Grundlagen in einzelnen Handlungsfeldern (bürgerschaftliches Engagement, politische Partizipation, interkommunale Kooperation) durch die Erhebungen und Handlungsvorschläge der KOMM-IN-Projekte. Gemeinsame Familien- und Sportfeste in Stadt und Kreis mit breitem ehrenamtlichem Engagement. Engagierter Aussiedlerverein (Brücke-MOCT); Potenziale auch beim Türkisch-Islamischen Kulturverein. Engagierter Unternehmerverein zur Wirtschaftsförderung mit großer Motivation, an einer Verbesserung der Standortattraktivität mitzuwirken.
- *Schlüchtern*: Aufbau einer planmäßigen Integrationsstruktur im Kreis durch Teilnahme am Landesprogramm „Modellregionen Integration“. Starkes bürgerschaftliches Engagement in der Stadt durch das Jugend- und Familienbüro Check-In und das Brücken-Café (letzteres vor allem in der Flüchtlingsarbeit). Starker Impuls der Kommune für die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements durch die öffentliche Unterstützung einer Koordinatorenstelle für die ehrenamtliche Arbeit mit Flüchtlingen. Verschiedene Projekte für ein gemeinschaftliches bürgerschaftliches Engagement („Entente Florale“) und zur Stärkung des Ortskerns („Ab in die Mitte“).
- *Schwäbisch Gmünd*: Zentrale Elemente einer strategischen Ausrichtung der Integrationspolitik (Integrationskonzept, Integrationsbeauftragter, Integrationsbeirat). Gute Informationsbasis durch Integrations- und Bildungsberichte. Etablierte integrationspolitische Arbeitsstrukturen und Netzwerke in Stadt und Landkreis. Gute Grundlagen in einzelnen Handlungsfeldern (Bildungsmanagement, Stadtteilarbeit, bürgerschaftliches Engagement). Erste Erfahrungen mit interkultureller Öffnung; von allen Kommunen höchster Anteil von Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit Migrationshintergrund. Starker Rückhalt für eine aktive Integrationsarbeit in der Stadtverwaltung und der politischen Spitze (Oberbürgermeister, Erster Bürgermeister). Gute Kommunikationskultur zwischen politischer Spitze, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Relative Breite an interkulturellen Begegnungsmöglichkeiten.
- *Stendal*: Langjährige Netzwerkarbeit mit nachhaltigen Wirkungen und bundesweiter Ausstrahlung. Ansätze einer strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik (Rahmenplan zur Integration von Zugewanderten im Landkreis Stendal). Funktionierende Abstimmung in der Integrationspolitik zwischen Stadt und Kreis. Hohes Engagementpotenzial in Bildungseinrichtungen. Gute Sozialraum- und Jugendarbeit (Wohngebiet Stadtsee). Offenheit der lokalen Arbeitsverwaltung für das Thema Fachkräftesicherung und Aktivierung der Potenziale von Migrantinnen und Migranten. Interesse von Unternehmen an der Etablierung einer lokalen Willkommenskultur.

### **Strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik**

In den beteiligten Kommunen zeigt sich zumeist ein deutliches Interesse, die kommunale Integrationsarbeit stärker auf die Potenziale von Zugewanderten auszurichten, die Maßnahmen zur Integration von Zugewanderten in einen breiteren gesellschaftlichen Kontext zu stellen, um Blockaden und Schwierigkeiten der herkömmlichen, auf soziale Problemlagen fokussierten Integrationspolitik zu überwinden, und das Thema Zuwanderung und Integration mit den zentralen Zukunftsthemen der Kommunalpolitik zu verknüpfen. Der gestaltende Umgang mit demografischem

Wandel gehört dazu, ebenfalls wie die Schaffung attraktiver Lebensbedingungen und die Akzeptanz einer vielfältigen Gesellschaft, die vielfältige Potenziale – verstanden als Qualifikationen, individuelle Befähigungen, Wertorientierungen, soziale Ressourcen, kulturelle Vielfalt – in eine gemeinsam gestaltete Zukunft einbringen kann.

Die Entwicklung einer kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik setzt die Herausbildung eines Integrationsverständnisses voraus, das die Vielfalt der Herkunftsgruppen und Lebensformen vor Ort berücksichtigt und auf eine Integration der gesamten lokalen Bevölkerung ausgerichtet ist. Gefordert ist die Entwicklung einer Anerkennungs- und Gleichstellungspolitik, die die traditionelle (Beauftragten-) Politik für Minderheiten oder bestimmte Gruppen (Behinderte, Frauen, Homosexuelle, Migranten, Senioren) durch ein umfassenderes Konzept ersetzt, das sich weniger auf die Besonderheiten der einzelnen Gruppen konzentriert als auf die Beziehungen zwischen den verschiedenen Gruppen. 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.

### **Interkulturelle Öffnung**

Die Kommunen besitzen eine besondere integrationspolitische Verantwortung auch in ihrer Rolle als öffentlicher Arbeitgeber. In den Projektkommunen sind Migrantinnen und Migranten in der öffentlichen Verwaltung bislang weit unter ihrem Anteil an der lokalen Bevölkerung vertreten. Es ist daher notwendig, mehr Beschäftigte mit Migrationshintergrund in die Verwaltungen und öffentlichen Betriebe zu integrieren. Die öffentlichen Verwaltungen können damit auch eine Vorbildfunktion für den privaten Wirtschaftssektor leisten. Viele private Wirtschaftsunternehmen in den Projektkommunen sind bereits seit langem multikulturell aufgestellt; die Integration von Beschäftigten mit Migrationshintergrund ist in den Betrieben zumeist gut gelungen. Aber es gibt in den ländlichen Regionen durchaus Wirtschaftsbereiche, die weniger offen sind für Beschäftigte mit Migrationshintergrund. Dazu gehört beispielsweise der handwerkliche Mittelstand, aber auch der Landwirtschaftssektor, dort wo dieser noch eine lokale Bedeutung hat. Für diese Wirtschaftssektoren wäre eine Öffnung der Verwaltung ein deutliches Signal hin zu mehr Diversität auch in den eigenen Belegschaften.

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung sollte zudem in einen Zusammenhang mit mittel- und längerfristigen Entwicklungen im öffentlichen Dienst der Kommunen gestellt werden, der generationsbedingt vor einem tiefgreifenden Strukturwandel steht.

### **Sprache und Bildung**

Kindertagesstätten und Schulen in den Projektkommunen leisten einen zentralen Beitrag zur Förderung der Potenziale von Kindern und Jugendlichen. Es sind engagierte Erzieher und Lehrer, die sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten bemühen, Kinder nichtdeutscher Herkunftssprache individuell zu fördern. Diese Angebote werden in einigen Kommunen durch Angebote im Rahmen der Jugend- und Familienarbeit sowie von Initiativen und Vereinen ergänzt. Die sichtbaren Integrationserfolge in der zweiten und dritten Generation hängen in den Projektkommunen vor allem mit den Eigenaktivitäten der Zuwanderer und dem Engagement von Pädagogen zusammen, die in ihren Bemühungen durch eine aktive Zivilgesellschaft unterstützt werden.

Der chancengleiche Zugang zu Bildung wird in den Projektkommunen allerdings durch ein Bildungssystem beeinträchtigt, das Kinder aus zugewanderten Familien in mehrfacher Hinsicht benachteiligt: aufgrund ihres Wohnortes in strukturschwachen ländlichen Regionen, ihrer sozialen Herkunft und ihrer nichtdeutschen Herkunftssprache. Das Bildungssystem wird vor allem durch die Landespolitik geprägt (Versorgung mit Plätzen und Sprachförderprogramme in Kindertages-

stätten, Ausrichtung des Bildungssystems, Ausbau von Ganztagschulen und -angeboten), die von den Kommunen nur mittelbar beeinflusst werden kann. Handlungsmöglichkeiten bestehen vor allem in der Ausstattung und Profilbildung von Bildungseinrichtungen in Gebieten mit hohen Migrantenanteilen.

Anstrengungen zur Entwicklung kommunaler/regionaler Bildungslandschaften sind in den Projektkommunen (mit Ausnahme der Stadt Schwäbisch Gmünd und des Ostalbkreises) noch nicht sehr weit gediehen. Erste Ansätze gibt es in der Stadt Stendal, im Landkreis Göttingen und im Kreis Hörter. Die Reformansätze, die sich auf dieser Ebene insbesondere in größeren und mittleren Kommunen zeigen, drohen die Benachteiligung von kleinen Städten und ländlichen Regionen zu verstärken, wenn sie nicht stärker gesteuert werden. Hierzu 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 Strukturkonzepts der Bildungssteuerung, in dem die Kommunen eine stärkere koordinierende und steuernde Rolle im Rahmen der bildungspolitischen Gesamtverantwortung des Staates einnehmen.

### **Integration in Arbeitsmarkt und berufliche Bildung**

Die überwiegend mittelständische Wirtschaftsstruktur in den Projektkommunen ist bei der derzeitigen allgemeinen Wirtschaftssituation gut in der Lage, eine bessere Integration vor allem junger Menschen in den Ausbildungsmarkt zu gewährleisten. Mit Blick auf den demografischen Wandel wird es notwendig sein, künftig attraktive Berufsbildungsmöglichkeiten zu schaffen, um Jugendliche in der Region zu halten. Bereits jetzt beteiligen sich einige Projektkommunen aktiv an der Gestaltung eines effektiven Übergangs von der Schule in die Ausbildung bzw. in den Beruf.

Die Kommunen tragen eine besondere Verantwortung dafür, dass die Potenziale von Flüchtlingen während der oftmals langen Dauer des Anerkennungsverfahrens nicht verloren gehen. Die Kommunen sollten aktiv an der Möglichkeit des Spracherwerbs und an der Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten mitwirken. Eine Potenzialanalyse der Fähigkeiten und Qualifikationen von Asylbewerbern wäre ein sinnvoller Beitrag, um diesen die Chance einer persönlichen und qualifikatorischen Weiterentwicklung zu geben, die nach Abschluss des Verfahrens – je nachdem – sinnvoll im Aufnahmeland oder im Herkunftsland eingesetzt werden kann.

Die Potenziale von selbstständig tätigen Migrantinnen und Migranten werden bislang in den Kommunen noch zu wenig in den Blick genommen. Dies überrascht, denn migrantische Dienstleister und Einzelhändler prägen das innerstädtische Bild in den Projektkommunen in auffälliger Weise. Die Erhaltung einer attraktiven innerstädtischen Geschäfts- und Dienstleistungsstruktur wird im demografischen Wandel eine wichtige Rolle für die Stabilisierung der Innenstädte spielen.

### **Wohnen und sozialräumliche Integration**

Zuwanderer wohnen in den Projektkommunen vor allem in den zentralen Orten und dort häufig in den Innenstädten. Migranten leben in vielfältigen Wohn- und Siedlungsformen: im selbst errichteten Eigenheim in Neubaugebieten (in allen westdeutschen Projektkommunen), in den Altstädten mit attraktiven, aber häufig sanierungsbedürftigen Fachwerkhäusern (besonderes Beispiel: Hann. Münden), in Stadtrandsiedlungen mit industriellem Wohnungsbau (Stendal) oder in umgenutzten Kasernenbauten der früheren alliierten Streitkräfte (Bad Kissingen, Schwäbisch Gmünd).

Es sind vor allem Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, welche von negativen Zuschreibungen betroffen sind, die die vorhandenen Potenziale verdecken. Dazu gehören vor allem Selbsthilfe-, aber auch Bildungs- und Engagementpotenziale. In diesen Stadtteilen mit einem zumeist überdurchschnittlichen Migrantenanteil findet das Zusammenleben von Alteingesessenen und



Zugewanderten statt, wird das Miteinander von Menschen aus verschiedenen Kulturen und Welten tatsächlich gelebt, werden Konflikte (überwiegend friedlich) ausgetragen und interkulturelle Kompetenzen erworben. Migrantinnen und Migranten stellen in diesen Stadtteilen aufgrund ihres sozialen Zusammenhalts nicht selten einen stabilisierenden Faktor dar.

Insbesondere in den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“ sind im vergangenen Jahrzehnt auch in einigen der Projektkommunen Erfahrungen gemacht worden (Engagement- und Beteiligungsmodelle, Öffnung und Vernetzung der Bildungseinrichtungen, Integration und Teilhabe von Migranten, interkulturelles Zusammenleben), die besondere Potenziale für eine zukunftsorientierte Politik bieten, aber bislang noch zu wenig auf der gesamtstädtischen Ebene sichtbar werden. Die stärkere Verzahnung von Konzepten und Strategien der Stadtentwicklung, der Bildungs-, Engagement- und Integrationspolitik, wie sie beispielsweise in Schwäbisch Gmünd in ersten Ansätzen erprobt und umgesetzt wird, ist ein Modell, das beispielhaft anzeigt, welche Chancen in einem koordinierten, ressortübergreifenden Vorgehen für die Zukunftssicherung von Klein- und Mittelstädten liegen.

Migrantinnen und Migranten haben in einigen Projektkommunen, insbesondere in den zentralen Ortsteilen, verstärkt Immobilien erworben. Diese Rolle sollte strategisch bedacht und in gesamtstädtische Integrationskonzepte einbezogen werden. Eigentümer mit Migrationshintergrund können stärker in Strategien zur Belebung der Stadtkerne und die Sanierung historischer Gebäude einbezogen werden. Der Eigentumserwerb von Migranten kann zudem einen Beitrag zur Stabilisierung sozial benachteiligter Stadtviertel leisten.

### **Bürgerschaftliches Engagement**

Der Strukturwandel in ländlichen Regionen erfordert eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Viele Angebote und Leistungen werden sich in Zukunft nur aufrechterhalten lassen, wenn es gelingt, die Engagementpotenziale der lokalen Bevölkerung und insbesondere auch der Menschen mit Migrationshintergrund stärker zu erschließen. Allerdings sind die Anstrengungen in den Kommunen zur Entwicklung von Konzepten, Strategien oder Netzwerken zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements noch ausbaufähig. Es mangelt zudem an integrierten Konzepten, die Zuwanderer als Bürgerinnen und Bürger mit ihren Potenzialen ansprechen, ohne sie auf ihren Migrationshintergrund zu reduzieren.

Die Erfahrungen in den beteiligten Kommunen zeigen, dass die aktive Förderung und öffentliche Wertschätzung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Erforderlich ist aber die Entwicklung einer lokalen Engagementpolitik, die aktivierende und unterstützende Strukturen für bürgerschaftliches Engagement schafft, die interkulturelle Öffnung der lokalen Engagementstrukturen fördert und eine überzeugende Kommunikationsstrategie entwickelt, die deutlich macht, dass Vielfalt im Ehrenamt nicht nur erwünscht ist, sondern auch gelebt wird.

### **Integrationspotenziale von Religionsgemeinschaften**

In den Kommunen leisten auch die Religionsgemeinschaften der Zugewanderten zumeist einen gewichtigen Beitrag zum sozialen Miteinander. Das bürgerschaftliche Engagement der Religionsgemeinschaften, das bisweilen nicht zur Kenntnis genommen wird, da sie eher in die eigene Gemeinschaft hinein wirken, sollte sichtbar gewürdigt werden. Zugleich sollte anerkannt werden, dass Religionsgemeinschaften mehr sind als „nur“ Vereine. Sie bieten ihren Mitgliedern Lebensorientierung und sollten auch als Ansprechpartner in ethnischen Fragen und in Fragen eines verträglichen Miteinanders stärker gewürdigt werden.

## **Politische Partizipation**

Kommunen sind für die Förderung der politischen Partizipation von Zuwanderern von zentraler Bedeutung. Das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten, das Kommunen zur Verfügung steht, geht dabei über die Einrichtung von Integrationsbeiräten hinaus. Dazu gehören auch die Werbung für die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft, die Nutzung von Ermessensspielräumen bei der Einbürgerung und die Entwicklung einer lokalen Willkommenskultur, um die Einbürgerungsraten vor Ort zu steigern. Handlungsmöglichkeiten bestehen darüber hinaus in der stärkeren Öffnung der politischen Parteien für Zugewanderte, der Einrichtung und Unterstützung kommunaler Beteiligungsorgane, der Förderung von Migrantenorganisationen und deren Einbindung in kommunale Netzwerke sowie in der Ausweitung politischer Bildungsangebote, die Migrantinnen und Migranten stärker als Zielgruppe in den Blick nehmen.

## **Demografischer Wandel, Fachkräftemangel und Zuwanderung**

In den Projektkommunen sind es gegenwärtig vor allem einige größere und mittlere Unternehmen, die Interesse an der Zuwanderung von im Ausland ausgebildeten Fachkräften haben bzw. sich bereits aktiv um die Anwerbung von Fachkräften bemühen (z.B. Krankenhäuser). Da sich dieser Trend in der Zukunft fortsetzen wird, zeigt sich in den befragten Unternehmen ein zunehmendes Interesse an einer kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik, die Maßnahmen der Unternehmen ergänzt und unterstützt. Gewünscht werden vor allem eine lokale Willkommenskultur (Wertschätzung von Vielfalt, Offenheit gegenüber Zuwanderern, Schutz vor Diskriminierung) sowie Integrationsangebote für Neuzuwanderer (Sprachförderangebote in Bildungseinrichtungen und Stadtteilzentren, Gelegenheiten und Räume für interkulturelle Begegnungen, Zugang zu lokalen Netzwerken und Vereinen).

Die Themen demografischer Wandel und Fachkräftemangel sind inzwischen in vielen Kommunen angekommen. Die damit verbundenen Herausforderungen bieten die Chance, das Thema Zuwanderung und Integration aus der sozialen Nische herauszuholen und mit zentralen Zukunftsthemen wie Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften, Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, Stärkung der lokalen Demokratie und Sicherung des regionalen Wirtschaftsstandortes zu verknüpfen. Zu den Instrumenten gehören vor allem eine Vernetzung zentraler Akteure im Rahmen von Fachkräfteinitiativen, eine Erschließung der ungenutzten Potenziale von jungen Migrantinnen und Migranten und die Etablierung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur.

## **Schaffung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur**

Die Schaffung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur ist eine zentrale Herausforderung, wenn sich Kommunen dem demografischen Wandel stellen wollen. Viel wurde in den Städten und Landkreisen bereits an Integration erreicht. In allen Projektkommunen sollten noch mehr Anstrengungen unternommen werden, um die Leistungen und das Engagement der Zugewanderten sichtbar zu machen und zu würdigen. Hier fehlt es vielfach noch an einer angemessenen Kommunikationskultur, die von den Spitzen in Kommunalpolitik und -verwaltung zu gestalten wäre. Dort, wo über Strategien einer verstärkten Anwerbung von Fachkräften nachgedacht wird, sollten auch geeignete Formen einer kommunalen Willkommenskultur entwickelt werden.

## **4.2 Anforderungen an den interkulturellen Seminar- und Coachingprozess**

In der zweiten Projektphase wird in den beteiligten Kommunen von Februar bis Dezember 2013 ein Beratungs- und Coachingprozess zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung durchgeführt.<sup>135</sup> Diese Seminare und Coachings sind in einen Prozess eingebettet, in dessen Verlauf die Kommunen befähigt werden sollen, Veränderungsprozesse zu gestalten, die besonders auch im Hinblick auf den demografischen Wandel relevant sind.

---

<sup>135</sup> Konzipiert und durchgeführt wird dieser Prozess vom kooperierenden Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung (imap).

Interkulturelle Öffnung soll Verwaltungen in die Lage versetzen, ihre Angebote und Dienstleistungen an eine durch Einwanderung veränderte soziale Umwelt anzupassen. Im Rahmen des Projekts bedeutet dies vor allem, eine potenzialorientierte Sicht auf Migration und Integration zu unterstützen, die die Vielfalt der Gesellschaft als eine Chance für die zukünftige Entwicklung der Gesellschaft erkennt. Hierzu bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes der Organisationsentwicklung: Es handelt sich um einen Veränderungsprozess, der die verschiedenen organisationalen und fachlichen Ebenen umfasst. Die Schulung von Personal durch interkulturelle Weiterbildungsmaßnahmen ist eine weitere wichtige Säule der interkulturellen Öffnung.

Für den Seminar- und Coachingprozess wurde vom durchführenden Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung (imap) ein Konzept ausgearbeitet, das ein Grundgerüst verbindlicher Module aufweist. Diese werden im Einzelnen auf die speziellen Bedarfe der Projektkommunen hin konkretisiert. Zu diesem Konzept gehören Seminare zur interkulturellen Organisationsentwicklung für die Führungsebene in Kommunalpolitik und -verwaltung ebenso wie Seminare zum interkulturellen Personalmanagement, die sich primär an die verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Personalabteilungen von Stadt- und Kreisverwaltungen richten. Weiterhin werden interkulturelle Trainings für Mitarbeitende, vorrangig für solche mit einem besonders hohen Bürgerkontakt, durchgeführt. Ziel ist es, durch diesen Mehrebenen-Ansatz die kommunalen Verwaltungen möglichst umfassend mit dem Prinzip der interkulturellen Öffnung vertraut zu machen und, wo dies bislang noch nicht anderweitig erfolgt ist, eine Grundlage für einen längerfristigen Öffnungsprozess in den Kommunen zu schaffen. Im Rahmen eines begleitenden Coaching sollen zudem längerfristige Ziele und Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung entwickelt und konkrete Umsetzungsschritte erarbeitet werden.

Die konkreten Anforderungen und Wünsche an diesen Beratungs- und Coachingprozess waren auch Thema der Erhebungen vor Ort. Wie dargestellt, stehen die Projektkommunen überwiegend noch am Beginn dieses Prozesses (siehe Kapitel „Potenziale einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik“, Abschnitt zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung). Soweit möglich, sollen die Seminare entsprechend der jeweiligen Bedarfe in den einzelnen Projektkommunen ausgestaltet werden. Auch der jeweilige Teilnehmerkreis sollte, so die Intention des Forschungs-Praxis-Projekts, auf diese Bedarfe abgestimmt werden. Folgende Einsichten wurden aus den Gesprächen mit Verwaltungsmitarbeitern, Personalverantwortlichen und weiteren Akteuren in den Projektkommunen gewonnen:

1. In den Projektkommunen existieren unterschiedliche Strukturen in der integrationspolitischen Arbeitsverteilung und Verantwortlichkeit zwischen den beteiligten Städten und ihren Landkreisen. Insbesondere aber bei den Seminaren für die Führungskräfte in Kommunalverwaltung und Personalmanagement, in denen der Schwerpunkt auf der interkulturellen Organisationsentwicklung liegen wird, bieten sich gemeinsame Schulungen für die Beschäftigten aus Stadt- und Kreisverwaltung an. Die Einbeziehung von Mitarbeitenden der Kreisverwaltungen erfolgt – nach Maßgabe verfügbarer Kapazitäten in den Schulungen – entsprechend der jeweiligen Verwaltungsorganisation vor Ort.
2. Über die Kernverwaltung hinaus existieren in den Kommunen weitere Handlungsfelder, deren Einbeziehung in den Seminar- und Coachingprozess nahe liegt. Es wurde in den Gesprächen vor Ort vielfach Interesse daran geäußert, auch weitere lokale Akteure, beispielsweise aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung, Beschäftigte in kommunalen Kindertageseinrichtungen, Multiplikatoren aus dem Vereinswesen, an den Schulungen zur interkulturellen Öffnung zu beteiligen. Es erscheint sinnvoll, konkrete Wünsche aus den Projektkommunen in diesem Sinne aufzugreifen. Interkulturelle Öffnung ist ein langfristiger Prozess, der über die Verwaltung hin-

aus auch andere Organisationsbereiche des kommunalen Lebens berührt. Motivierte Impulsgeber und Multiplikatoren spielen dabei eine wichtige Rolle und sollen daher nach Maßgabe der vorhandenen Ressourcen ebenfalls geschult werden.

3. Interkulturelle Öffnung steht in diesem Forschungs-Praxis-Projekt in einem engen Zusammenhang mit den demografischen Entwicklungen in den Kommunen. Dies bedeutet, dass auch im Coachingprozess relevante Kontexte zwischen Integrationspolitik und anderen Politikbereichen reflektiert werden müssen. Gleichmaßen gilt es auch, mittel- und langfristige Entwicklungen in den Kommunalverwaltungen, die in den Projektkommunen z.B. durch ein hohes Durchschnittsalter der Beschäftigten gekennzeichnet sind, in den Blick zu nehmen. Es wird darauf ankommen, interkulturelle Öffnung als einen integralen Modus zu verstehen, der alle Bereiche von Verwaltungshandeln durchzieht.

## Literatur

Affolderbach, Martin/Geisler, Ralf 2007: Die Yeziden. Berlin: Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen.

Aumüller, Jutta 2009: Die kommunale Integration von Flüchtlingen. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111-130.

Aumüller, Jutta 2011: Bestandsaufnahme der in den Ländern ergriffenen Maßnahmen zur Erhöhung des Personalanteils mit Migrationshintergrund. Berlin: Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen.

Aumüller, Jutta/Bretl, Carolin 2008: Lokale Gesellschaften und Flüchtlinge: Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland. Berlin: Edition Parabolis.

Avenarius, Hermann et al. 2003: Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde für Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.

Bartelheimer, Peter/Pagels, Nils 2009: Kommunale Integrationspolitik und lokaler Arbeitsmarkt. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 469-495.

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012: 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Becker, Rolf 2011: Integration von Migranten durch Bildung und Ausbildung – theoretische Erklärungen und empirische Befunde. In: Becker, Rolf (Hrsg.): Integration durch Bildung. Bildungserwerb von jungen Migranten in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-36.

Becker, Rolf/Beck, Michael 2011: Migration, Sprachförderung und soziale Integration. Eine Evaluation der Sprachförderung von Berliner Schulkindern mit Migrationshintergrund. In: Becker, Rolf (Hrsg.): Integration durch Bildung. Bildungserwerb von jungen Migranten in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 121-138.

Beirat Integration 2012: Willkommen – Empfehlungen für einen gesamtgesellschaftlichen Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik im Sinne einer Willkommenskultur. Internet: [www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-04-28-working-and-living-lang.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-04-28-working-and-living-lang.pdf?__blob=publicationFile).

Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2005: Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2011: Diversität gestalten. Erfolgreiche Integration in Kommunen. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bittner, Jochen 2004: Wer hat Angst vorm Muselman? In: Die Zeit, Nr. 25, 09.06.2004.

Bleick, Gerhard 2008: Bekenntnisse, Differenzen und die Kunst der Nichtwahrnehmung. Kleine protestantische Gemeinden. In: Hero, Markus/Krech, Volkhard/Zander, Helmut (Hrsg.): Religiöse Vielfalt in Nordrhein-Westfalen. Paderborn: Ferdinand Schöningh, S. 100-113.

BMAS [Bundesministerium für Arbeit und Soziales] 2011: Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Berlin.

BMI [Bundesministerium des Innern] 2012: Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin.

BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung] 2012: Programme des Bundes für eine nachhaltige Stadtentwicklung und Soziale Stadt. BMVBS-Online-Publikation 3/2012.

BMVBS/BBSR [Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)] 2012: Stadtteilkonzepte für Integration. Handreichung für die Praxis. Berlin/Bonn. Internet: [www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/83408/publicationFile/56933/stadtteilkonzepte-fuer-integration.pdf](http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/83408/publicationFile/56933/stadtteilkonzepte-fuer-integration.pdf).

Boos-Krüger, Annegret 2005: Sozialräumliche Integration von Zuwanderern in Klein- und Mittelstädten des ländlichen Raumes. Annäherungen an ein neues Forschungsgebiet. In: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.): Zuwanderer in der Stadt. Expertisen zum Projekt. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 407-445.

Boos-Krüger, Annegret/Wilk, Burkhard 2011: Integration in kleinen Städten – ein normativer Erklärungsansatz. In: Alisch, Monika/May, Michael (Hrsg.): Integrationspotenziale in kleinen Städten. Rekonstruktion der Interessenorientierungen von Zuwanderern. Opladen, Berlin & Farmington Hills MI: Barbara Budrich, S. 59-72.

Braun, Sebastian/Nobis, Tina 2011: Migration, Integration und Sport – Zivilgesellschaft vor Ort. Zur Einführung. In: Braun, Sebastian/Nobis, Tina (Hrsg.): Migration, Integration und Sport. Zivilgesellschaft vor Ort. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9-28.

Breuer, Christoph (Hrsg.) 2011: Sportentwicklungsbericht 2009/2010. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln.

Breuer, Christoph/Wicker, Pamela 2011a: Sportvereine in Deutschland – ein Überblick. In: (Hrsg.) 2010: Sportentwicklungsbericht 2009/2010. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln, S. 15-36.

Breuer, Christoph/Wicker, Pamela 2011b: Kommune und Sportverein. In: Breuer, Christoph (Hrsg.) 2010: Sportentwicklungsbericht 2009/2010. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln, S. 56-77.

Brinken, Ulrike (Hrsg.) 2010: Fremde. Frauen. Freundinnen. Êzidinnen und LandFrauen im Gespräch. Celle: Landkreis Celle.

Bruckner, Elke [GEBIT Münster] 2012: Migration und demografischer Wandel. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bundesregierung 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung/Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Bundesregierung 2008: Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

Bundesregierung 2011: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin.

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 2011: Erklärung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Nationalen Aktionsplan Integration. In: Die Bundesregierung (Hrsg.): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin, S. 26-30.
- Bürk, Thomas/Fischer, Susen 2013: Zuwanderung aus dem Ausland – Eine Perspektive für Städte in peripherisierten Räumen? In: Bernt, Matthias/Liebmann, Heike (Hrsg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden: Springer VS.
- Christ, Oliver/Wagner, Ulrich 2008: Interkulturelle Kontakte und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 6. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 154-168.
- CJD Eutin und Hamburg (Hrsg.) 2011: Diversität als Strategie in Klein- und Mittelstädten. Bürger mit Migrationsgeschichte als Potenzial für die Stadtentwicklung. Eutin.
- DCV [Deutscher Caritasverband] (Hrsg.) 2012: Sonderausgabe der Zeitschrift „neue caritas“ zur Studie „Bildungschancen vor Ort“. Freiburg.
- Deutscher Städtetag 2007: Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007. Berlin.
- Deutscher Städtetag 2012: Münchner Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung gemeinsam verantworten“ am 8./9. November 2012. Internet: [www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/muenchner\\_erklaerung\\_2012\\_final.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/muenchner_erklaerung_2012_final.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: [www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen\\_archiv/2009/pdf/DV%2019-09.pdf](http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2009/pdf/DV%2019-09.pdf).
- Deutsch-Türkisches Netzwerk im Ostalbkreis 2009: Broschüre zur Ausstellung „Wir sind zu Hause im Ostalbkreis“. Aalen. Internet: [www.ostalbkreis.de/sixcms/media.php/26/Broschuere-DTN.pdf](http://www.ostalbkreis.de/sixcms/media.php/26/Broschuere-DTN.pdf).
- Diefenbach, Heike 2007: Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien im deutschen Bildungssystem. Erklärungen und empirische Befunde. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DIHK-Innovationsreport 2010: Innovationsdynamik deutscher Unternehmen wächst – Forscher und Fachkräfte dringend gesucht! Berlin: Deutscher Industrie und Handelskammertag e.V.
- DOSB [Deutscher Olympischer Sportbund] 2012: Bestandserhebung 2012. Fassung vom 15.12.2012.
- Elwert, Frederik 2013: Religionsgemeinschaften als Integrationsagenten. Russlanddeutsche Gemeinden zwischen Binnenorientierung und Außenwirkung. In: Nagel, Alexander-Kenneth (Hrsg.) 2013: Diesseits der Parallelgesellschaft. Neuere Studien zu religiösen Migrantengemeinden in Deutschland. Bielefeld: transcript, S. 97-120.
- Engel, Alexandra et al. 2011: Duderstadt. Eine Stadt in Bewegung. Das Buch zum Prozess „Duderstadt 2020“. Duderstadt: Mecke.
- Engel, Alexandra/Harteisen, Ulrich/Kaschlik, Anke (Hrsg.) 2012: Kleine Städte in peripheren Regionen. Prozesse. Teilhabe und Handlungsbefähigung. Integriertes Stadtentwicklungsmanagement. Detmold: Dorothea Rohn.
- Esser, Hartmut 2000: Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 2: Die Konstruktion der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Campus.

- Gehrmann, Axel et al. 2010: Bildung in Schwäbisch Gmünd 2010. Erster indikatorengestützter Bericht. Schwäbisch Gmünd: Stadt Schwäbisch Gmünd.
- Gehrmann, Axel et al. 2011: Bildung im Ostalbkreis. Erster indikatorengestützter Bericht. Aalen: Landratsamt Ostalbkreis.
- Geis, Wido 2012: Der Beitrag der Zuwanderung zur Fachkräftesicherung. In: IW Trends, 2. Internet: [www.iwkoeln.de/de/studien/iw-trends/beitrag/87626](http://www.iwkoeln.de/de/studien/iw-trends/beitrag/87626).
- Gensicke, Thomas/Geiss, Sabine 2010: Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. München: TNS Infratest Sozialforschung.
- Gesemann, Frank 2009: Kommunale Bildungspolitik – Schlüssel zur Integration von Migranten? In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 449-468.
- Gesemann, Frank 2013a: Von der pragmatischen Reaktion zur strategischen Steuerung – Stand und Entwicklungsperspektiven der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. In: Migration und Soziale Arbeit, 1, S. 51-58.
- Gesemann, Frank 2013b: Ehrenamtliches Engagement von Migrantinnen und Migranten im Katastrophenschutz. Bestandsaufnahme – Strategien – Handlungsempfehlungen. Ergebnisse der Analyse im Rahmen des Projekts „PROTECT – Lernen und Helfen im Ehrenamt“. Berlin: Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin [im Erscheinen].
- Gesemann, Frank 2013c: Wohnen und Integration. In: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.): Integrationsland Deutschland. Begriffe – Fakten – Kontroversen. Stuttgart: W. Kohlhammer [im Erscheinen].
- Gesemann, Frank 2013d: Perspektiven einer stärkeren Verzahnung von Konzepten und Strategien der Stadtentwicklung und kommunalen Integrationspolitik. In: Sozialraumorientierung und Interkulturalität in der sozialen Arbeit. Tagungsdokumentation. Bonn: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 50-59.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland 2009a: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – einleitende Bemerkungen. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.) 2009b: Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.) 2009b: Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta 2012: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Halisch, Judith/Lüken-Klaßen, Doris 2008: Integrationsbericht Schwäbisch Gmünd. Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien. Internet: [www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Integrationsbericht\\_Schwaebisch\\_Gmuend-1408.pdf](http://www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Integrationsbericht_Schwaebisch_Gmuend-1408.pdf).
- Hansestadt Stendal 2010: Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010. Magdeburg: Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt.
- HCU/HAW [HafenCity Universität Hamburg/Hochschule für Angewandte Wissenschaft] 2012: Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung im Programm Soziale Stadt. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).



Hitzler, Ronald 2013: Der Wille zum Wir. Events als Evokationen posttraditionaler Zusammengehörigkeit. In: Pries, Ludger (Hrsg.): Zusammenhalt durch Vielfalt? Wiesbaden: Springer VS, S. 65-81.

Hochrangige Konsensgruppe [Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung] 2011: Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen – Zuwanderung gezielt steuern. Abschlussbericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung. Berlin.

Holzappel, Renate 2002: Keine Moschee in Zeiten des Terrors? In: Micksch, Jürgen/Schwier, Anja (Hrsg.): Islam in europäischen Dörfern. Frankfurt am Main: Lembeck, S. 38-48.

Honneth, Axel 1992: Kampf um Anerkennung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Honneth, Axel 2003: Umverteilung als Anerkennung. Eine Erwiderung auf Nancy Fraser. In: Fraser, Nancy/Honneth, Axel: Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 129-224.

Hüttermann, Jörg 2010: Entzündungsfähige Konfliktkonstellationen: Eskalations- und Integrationspotenziale in Kleinstädten der Einwanderungsgesellschaft. Weinheim, München: Juventa.

Huth, Susanne 2007: Integrationslotsen: Modelle von Engagement und Integration. Frankfurt am Main: INBAS-Sozialforschung.

IHK Lüneburg-Wolfsburg 2011: Gemeinsam für Fachkräfte. Was können Unternehmen und Kommunalpolitik zusammen bewegen? Lüneburg. Internet: [www.ihk-lueneburg.de/linkableblob/1418070/.4./data/IHK\\_Broschuere\\_Gemeinsam\\_fuer\\_Fachkraefte-data.pdf;jsessionid=0FDD4944C794635D109585691325AA65.repl2](http://www.ihk-lueneburg.de/linkableblob/1418070/.4./data/IHK_Broschuere_Gemeinsam_fuer_Fachkraefte-data.pdf;jsessionid=0FDD4944C794635D109585691325AA65.repl2).

Integriertes Stadtentwicklungskonzept Hann. Münden 2008: Auf zu neuen Ufern. Northeim, Göttingen: planungsgruppe lange puhe/Planungsbüro Hajo Brudniok.

Integrationsbüro des Kreises Höxter o.J.: Engagiert – Integration im Kreis Höxter. Beverungen: VHS-Zweckverband Diemel-Egge-Weser.

ISB [Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung München] 2012: Bildungsbericht Bayern 2012. München. Internet: [www.isb.bayern.de/startseite/bildungsbericht-bayern-2012](http://www.isb.bayern.de/startseite/bildungsbericht-bayern-2012).

ISG Köln [Engels, Dietrich/Engel, Heike] 2009: Sozialbericht Ostalbkreis. Analyse belasteter Lebenslagen und Handlungsempfehlungen. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Köln: Otto-Blume-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Internet: [www.ostalbkreis.de/sixcms/media.php/26/OAK-Sozialbericht-10-2009.pdf](http://www.ostalbkreis.de/sixcms/media.php/26/OAK-Sozialbericht-10-2009.pdf).

ISG/WZB [Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung] 2011: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Kemper, Thomas/Weishaupt, Horst 2011: Region und soziale Ungleichheit. In: Reinders, Heinz et al. (Hrsg.): Empirische Bildungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 209-219.

KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement] 2005: Management kommunaler Integrationspolitik. Strategie und Organisation. Köln: KGSt.

Kiefer, Michael 2010: Die DITIB in der Zuwanderungsgesellschaft – Garant oder Hindernis der Integration? In: Schneiders, Thorsten Gerald (Hrsg.): Islamverherrlichung. Wenn die Kritik zum Tabu wird. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 287-293.

Kiziak, Tanja et al. 2012: Dem Nachwuchs eine Sprache geben. Was frühkindliche Sprachförderung leisten kann. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

- Klinkhammer, Gritt/Satilmis, Ayla 2007: Kriterien und Standards der interreligiösen und interkulturellen Kommunikation. Eine Evaluation des Dialogs mit dem Islam. Bremen.
- Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik 2010: Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten. Stuttgart.
- Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Berlin: Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.
- Kreihauß, René 2012: Kleinstadt und Zuwanderung. Zur Theorie und Empirie ethnischer Segregation in kleinen Städten. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Kreis Höxter 2011: KOMM-IN 2010/2011: Ergebnisse der Interviewstudie und der kommunalen Workshops „Bürgerschaftliches Engagement“. Beverungen: VHS-Zweckverband Diemel-Egge-Weser.
- Krings-Heckemeier, Marie-Therese et al. [empirica] 2010: Migration/Integration und Stadtteilpolitik – Städtebauliche Strategien und Handlungsansätze zur Förderung der Integration. BMVBS-Online-Publikation. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Kröger, Hans-Peter 2012: Einsatz braucht Vielfalt. Vielfalt braucht Einsatz. In: Deutscher Feuerwehrverband (Hrsg.): Feuerwehr-Jahrbuch 2012. Das Feuerwehrwesen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, S. 11.
- Kruse, Wilfried 2008: Auf dem Weg zur Gestaltung lokaler „Übergangs-Systeme“. Veranstaltung der Sozialforschungsstelle Dortmund und Uni Duisburg-Essen und Friedrich-Ebert-Stiftung am 18. Juni 2008 in Dortmund. Sozialforschungsstelle Dortmund. Internet: [www.gewbildungsmarkt.de/uploads/media/Dok\\_01-2010\\_Neue\\_Steuerung\\_in\\_der\\_BB.pdf](http://www.gewbildungsmarkt.de/uploads/media/Dok_01-2010_Neue_Steuerung_in_der_BB.pdf).
- Kühnlein, Gertrud/Klein, Birgit 2011: Kommunale Bildungslandschaften. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175-187.
- Landkreis Celle 2010: Handlungskonzept Integration. Internet: [www.landkreis-elle.de/fileadmin/import/ordnungsamt/pdf/10-20-1-2012\\_1\\_1\\_Handlungskonzept\\_Integration\\_LK\\_Celle.pdf](http://www.landkreis-elle.de/fileadmin/import/ordnungsamt/pdf/10-20-1-2012_1_1_Handlungskonzept_Integration_LK_Celle.pdf).
- Landkreis Göttingen 2011: Integrationsbericht des Landkreises Göttingen. Göttingen. Internet: [www.landkreis-goettingen.de/pics/medien/1\\_1319791537/Integrationsbericht\\_2011.pdf](http://www.landkreis-goettingen.de/pics/medien/1_1319791537/Integrationsbericht_2011.pdf).
- Landkreis Stendal 2011: Rahmenplan zur Integration von Zugewanderten. Internet: [www.landkreis-stendal.de/media/hingucken/rahmenplan\\_integration.pdf](http://www.landkreis-stendal.de/media/hingucken/rahmenplan_integration.pdf).
- Landkreis und Hansestadt Stendal 2012: Integrationsarbeit Landkreis und Hansestadt Stendal. Präsentation im Rahmen des Projekts „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ am 24. Mai 2012 in Nürnberg.
- Leggewie, Claus 2009: Religion als Hemmnis und Medium lokaler Integration. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 593-607.
- Leyendecker, Birgit 2011: Sozialisation und Erziehung – der Stellenwert der Familie. In: Fischer, Veronika/Springer, Monika (Hrsg.): Handbuch Migration und Familie. Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 240-249.
- Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne 2012: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

- Nagel, Alexander-Kenneth (Hrsg.) 2013: Diesseits der Parallelgesellschaft. Neuere Studien zu religiösen Migrantengemeinden in Deutschland. Bielefeld: transcript.
- Reichwein, Alfred/Möltgen, Katrin/Vogel, Stephanie 2007: Integration als Chance für Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen. Potenziale nutzen – aus Erfahrungen lernen. Düsseldorf: Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration.
- Reimann, Bettina/Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina 2009: Selbständigkeit von Migranten – ein Motor für die Integration. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 497-515.
- Rieker, Peter 2009: Rechtsextremismus: Prävention und Intervention. Weinheim, München: Juventa.
- Rink, Steffen 2008: Religionen als innovatives Potenzial für Integration. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Dossier Religiöse Vielfalt und Integration, S. 6-11. Internet: [www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier\\_Religioese\\_Vielfalt\\_und\\_Integration.pdf](http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier_Religioese_Vielfalt_und_Integration.pdf).
- Rosenow, Kerstin 2010: Von der Konsolidierung zur Erneuerung – Eine organisationssoziologische Analyse der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB). In: Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep (Hrsg.): Jenseits von ‚Identität und Integration‘. Grenzen überspannende Migrantorganisationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 169-200.
- Roth, Roland 2012: Integration durch Partizipation – eine vernachlässigte Handlungsoption. In: vhw – Forum Wohnen und Stadtentwicklung 1, S. 2-8.
- RWI [Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung] 2011: Berechnungen und wissenschaftliche Auswertungen im Rahmen des DCV-Projektes „Bericht über Bildungschancen vor Ort“. Endbericht. Forschungsprojekt des Deutschen Caritasverbandes. Essen. Internet: [www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/kinderundjugendliche/bildungschancen/materialfuerjournalisten](http://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/kinderundjugendliche/bildungschancen/materialfuerjournalisten).
- Savelsberg, Eva/Hajo, Siamend 2001: Yezidische Kurden in Celle. Eine qualitative Untersuchung. In: Kurdische Studien 1, S. 17-52. Internet: [www.yeziden-colloquium.de/inhalt/wissenschaft/Savelsberg\\_Hajo\\_Yeziden.pdf](http://www.yeziden-colloquium.de/inhalt/wissenschaft/Savelsberg_Hajo_Yeziden.pdf).
- Schader-Stiftung (Hrsg.) [ILS/IRS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung/Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung] 2011: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts. Darmstadt.
- Schader-Stiftung 2012: Dokumentation der Auftaktveranstaltung zum Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ am 23./24.05.2012 in Nürnberg. Internet: <http://neu.integrationspotenziale.de/wp-content/uploads/2012/05/Dokumentation-Auftaktveranstaltung.pdf>
- Schirmer, Martin et al. 2009: Soziale Stadt Bad Kissingen. Abschlussbericht Integriertes Handlungskonzept. Veitshöchheim.
- Schmid, Hansjörg/Almila Akca, Ayse/Barwig, Klaus 2008: Gesellschaft gemeinsam gestalten. Islamische Vereinigungen als Partner in Baden-Württemberg. Heidelberg: Nomos.
- Schönwälder, Karen/Sinanoglu, Cihan/Volkert, Daniel 2011: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Schröer, Hubertus 2007: Interkulturelle Öffnung und Diversity Management. Konzepte und Handlungsstrategien zur Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten. Expertise erstellt im Auftrag von anakonde. Internet: [www.content-zwh.de/intqua/fileadmin/user\\_upload/pdf/IQ-Schriftenreihe\\_InterkulturelleOeffnung\\_web.pdf](http://www.content-zwh.de/intqua/fileadmin/user_upload/pdf/IQ-Schriftenreihe_InterkulturelleOeffnung_web.pdf).

Schweitzer, Helmuth 2009a: Wi(e)der deutsche Einsprachigkeit – Kommunale Sprachförderung zwischen Assimilation und Mehrsprachigkeit. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 429-447.

Schweitzer, Helmuth 2009b: Integration in lernbehinderten Systemen – Grundlagen kommunaler Bildungspolitik mit Zuwandererfamilien. In: Mund, Petra/Theobald, Bernhard (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: Mund, Petra/Theobald, Bernhard (Hrsg.): Kommunale Integration von Menschen mit Migrationshintergrund – ein Handbuch. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, S. 220-237.

Spohn, Margret 2009: Ausländerbeirat? Integrationsrat? Migrationsausschuss? Ergebnisse einer Befragung in fünfzig deutschen Städten zur Vertretung von Migranten und Migrantinnen. Internet: [www.auslaenderbeirat-muenchen.de/zukunft/umfrage.pdf](http://www.auslaenderbeirat-muenchen.de/zukunft/umfrage.pdf).

Stadt Bad Kissingen 2009: Satzung für den Integrationsbeirat der Stadt Bad Kissingen vom 7. Mai 2009. Bad Kissingen. Internet: [ww.badkissingen.de/media/www.badkissingen.de/org/med\\_1377/53996\\_7.42\\_integrationsbeiratss.pdf](http://ww.badkissingen.de/media/www.badkissingen.de/org/med_1377/53996_7.42_integrationsbeiratss.pdf).

Stadt Bergen 2004: Stadtleitbild Bergen 2020: Bergen in der Südheide – Stadt des Friedens und der Internationalität. Bergen. Internet: [www.bergen-online.de/files/stadtleitbild-bergen-2020.pdf](http://www.bergen-online.de/files/stadtleitbild-bergen-2020.pdf).

Stadt Köln 2004: Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln. Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 20.07.2004. Internet: [www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5620/1.pdf](http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5620/1.pdf).

Stadt Schwäbisch Gmünd 2008: Integrationsbericht 2008. Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien. Internet: [www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Integrationsbericht\\_Schwaebisch\\_Gmuend.pdf](http://www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Integrationsbericht_Schwaebisch_Gmuend.pdf).

Stadt Schwäbisch Gmünd 2009: Miteinander in Schwäbisch Gmünd. Integrationskonzept. Schwäbisch Gmünd. Internet: [www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/20636.pdf](http://www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/20636.pdf).

Stadt Schwäbisch Gmünd 2010a: „Demografischer Wandel – Schwäbisch Gmünd schafft Zukunft“. Anlage Gemeinderatsdrucksache Nr. 115/2000. Schwäbisch Gmünd. Internet: [www.ostwuerttemberg.info/shared/upload/demografischerwandelschwaebischgmuend\\_115.pdf](http://www.ostwuerttemberg.info/shared/upload/demografischerwandelschwaebischgmuend_115.pdf).

Stadt Schwäbisch Gmünd 2010b: Geschäftsordnung des Integrationsbeirates der Stadt Schwäbisch Gmünd. Stand 01.10.2010. Internet: [www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Satzung\\_in\\_2\\_Spalten\\_-\\_Stand\\_01.10.2010\\_.pdf](http://www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Satzung_in_2_Spalten_-_Stand_01.10.2010_.pdf).

Stadt Schwäbisch Gmünd 2011: Integrationsbericht 2010. Internet: [www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Integrationsbericht\\_komplett.pdf](http://www.schwaebisch-gmuend.de/brcms/pdf/Integrationsbericht_komplett.pdf).

Stadt Schwäbisch Gmünd 2012: Schwäbisch Gmünder Sprachförderkonzept. Unveröffentlichte Präsentation. Schwäbisch Gmünd.

Stahl, Silvester 2009: Selbstorganisation von Migranten im deutschen Vereinssport. Ein Forschungsbericht zu Formen, Ursachen und Wirkungen. Köln: Strauß.

Stahl, Silvester 2011: Identität, Kohäsion, Kultur – eine mehrdimensionale Perspektive auf ethnische Sportvereine. In: Braun, Sebastian/Nobis, Tina (Hrsg.): Migration, Integration und Sport. Zivilgesellschaft vor Ort. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63-81.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011: Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt 2012: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2011. Wiesbaden.

Straub, Ute 2011: Mehr als Partizipation: Ownership! In: Sozial Extra, Heft 3/4, S. 6-8.

SVR [Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration] 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahrestgutachten 2010 mit Integrationsbarometer. Berlin.

SVR [Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration] 2011a: Migrationsland 2011. Jahrestgutachten 2010 mit Integrationsbarometer. Berlin.

SVR [Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration] 2011b: Die Visitenkarte einer Stadt? Ausländerbehörden und ihr Angebot für hoch qualifizierte Migranten. Berlin: SVR. Internet: [www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2011/08/svr-info-auslanderbehorden\\_o8\\_2011.pdf](http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2011/08/svr-info-auslanderbehorden_o8_2011.pdf).

SVR [Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration] 2012a: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahrestgutachten 2012 mit Integrationsbarometer. Berlin.

SVR [Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration] 2012b: Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Ost-West-Vergleich. Expertise für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin. Internet: [www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/expertise-Ost-West-Vergleich.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/expertise-Ost-West-Vergleich.pdf?__blob=publicationFile).

Taylor, Charles 1997: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Frankfurt am Main: Fischer.

Thränhardt, Dietrich 2008: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.) 2005: Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik. Darmstadt: Schader-Stiftung.

Weishaupt, Horst 2010: Bildung und Region. In: Tippelt, Rudolf/Schmidt, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung, 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 217-231.

Weiß, Wolfgang W. 2011: Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven. Weinheim/München: Juventa.

Wiertert-Wehkamp, Hans/Sommer, Insa 2012: Kreis Höxter KOMM-IN 2010/2011: Handlungskonzept und Prozessdokumentation: „Interkommunale Kommunikation zwischen den kreisangehörigen Städten und Gemeinden und der Kreisverwaltung zum Bereich Integration“. Höxter: Kreis Höxter.

Wirtschaftsinitiative Höxter 2012: Abschlusspräsentation Praxisstudie. Studie durchgeführt von der Fachhochschule der Wirtschaft (FHDW), Prof. Dr. Micha Bergsiek und Team, 01.07.2011 bis 30.06.2012. Höxter. Internet: [www.wih-hx.de/images/presse/abschlusspraesentation-praxisstudie.pdf](http://www.wih-hx.de/images/presse/abschlusspraesentation-praxisstudie.pdf).

Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2012: Das Mentorat im Engagement. In: Das Wissensmagazin aus Baden-Württemberg, 6. Ausgabe. Stuttgart: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg.

Zimmermann, Karsten 2011: Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zur Sozialen Stadtentwicklung. In: Hanesch, Walter (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Stadt. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 181-201.

### **Kommunal- und Regionalstatistik [Internetquellen]**

Bertelsmann Stiftung: Wegweiser Kommune, Informationssystem und Webportal unter [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Daten und Informationen der Raumbeobachtung unter [www.raumbeobachtung.de](http://www.raumbeobachtung.de).

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Daten des Statistikportals auf Kreisebene unter [www.statistik-portal.de/Statistik-Portal](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal).